

УДК 351.74

Конопльов В. В., д.ю.н., професор,
член-кореспондент НАПН України,
декан Євпаторійського факультету ХНУВС

Особливості прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ

У статті розглядаються особливості прийняття управлінських рішень, як ключового етапу зовнішньо-адміністративної й внутрішньо-адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. Проведений аналіз тлумачення терміну «прийняття управлінського рішення» у різних галузях знань. Виявлена специфіка процедури прийняття управлінських рішень у даній сфері, що дозволяє визначити цей процес, як послідовність взаємозалежних стадій. Запропонований підхід до реалізації процесів прийняття управлінських рішень дозволяє розробити науково-практичні рекомендації, спрямовані на підвищення професійного рівня прийняття рішень, їх обґрунтованості, правомірності й оптимальності.

Ключові слова: зовнішньо-адміністративна, внутрішньо-адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, управлінське рішення в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ, суб'єкт управління, об'єкт управління, прийняття управлінського рішення, стадії прийняття управлінського рішення, процедура.

В статье рассматриваются особенности принятия управленческих решений, как ключевого этапа внешне-административной и внутренне-административной деятельности органов внутренних дел. Проведен анализ трактовки термина «принятие управленческого решения» в различных отраслях знаний. Выявлена специфика процедуры принятия управленческих решений в данной сфере, что позволяет представить этот процесс как последовательность взаимосвязанных стадий. Предложенный подход к реализации процессов принятия управленческих решений позволяет разработать научно-практические рекомендации, направленные на повышение профессионального уровня принятых решений, их обоснованности, правомерности и оптимальности.

Ключевые слова: внешне-административная, внутре-административная деятельность органов внутренних дел, управленческое решение в административной деятельности органов внутренних дел, субъект управления, объект управления, принятие управленческого решения, стадии принятия управленческого решения, процедура.

This article discusses the procedure of decision-making as a key step in external and internal administrative and administrative activities of internal affairs. The analysis of the interpretation of the term «management decision» in the various branches of knowledge. Identified specific procedures for decision making in this area, which allows the process as a sequence of interrelated steps. The proposed approach to implementing the decision making process allows the development of scientific and practical recommendations aimed at improving the professional level of decision-making, the validity, legality and optimality.

Key words: external administration, intra-administration of internal affairs, administrative decision in the administrative activities of internal affairs, the subject of management, object management, managerial decision making, stage management decision process.

Постановка проблеми. Етап прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ є наступною (після їх підготовки) управлінською стадією та ключовим моментом усієї зовнішньо-адміністративної та внутрішньо-адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, оскільки це і результат попередньої діяльності з їх підготовки, і матеріал для подальшого аналізу. Прийняття управлінських

рішень слід розглядати як особливу й дуже важливу функцію управління. Як творча діяльність процес прийняття управлінських рішень спонукає до активної реалізації перетворюючої сили людського розуму, так як рішення — це не просто елементарне логічне узагальнення інформації, а продукт творчого мислення, інтуїції та фантазії. Формальні методи і засоби використовуються суб'єктом управління під час процесу прийняття рішень як допоміжні інструменти. Тому процес прийняття управлінського рішення завжди є вольовим актом, соціальною дією, що не лише віддзеркалює потреби та інтереси суб'єкту управління, а й інтереси підконтрольних йому об'єктів. Ось чому різко зростає відповідальність управлінців за прийняті рішення та їхні наслідки.

Слід також відзначити, що таку стадію управлінського процесу як прийняття управлінських рішень досить часто ототожнюють із таким видом діяльності, як виконання управлінського рішення, що є прерогативою не суб'єкту управління, тобто органу (посадової особи) який його прийняв, а об'єкту управління — органу (посадової особи, окремо взятого працівника ОВС, чи громадянина) кому воно адресується, тобто який його повинен виконувати. Саме такий аспект управлінського рішення ми мали на увазі коли говорили про його виконання (реалізацію). Звідси, необхідним елементом процедури прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ є не виконання (реалізація) управлінського рішення, а організація (забезпечення) його виконання.

Однак, саме, організація (забезпечення) виконання управлінського рішення, що є прерогативою суб'єкту управління ототожнюється з подібним за слововжитком, але різним за сутністю словосполученням «виконання управлінського рішення», що є прерогативою об'єкту управління, тобто того, кому воно адресується. Як слід, дослідження питань виконання (реалізації) управлінського рішення не є предметом цієї статті.

Необхідно відзначити також і те, що в науковій літературі термін «прийняття управлінського рішення» ототожнюється із терміном «ухвалення управлінського рішення», однак, при цьому слід мати на увазі, що процес ухвалення рішень не є тотожним прийняттю рішення, так як ухвалення рішень є однією із стадій його прийняття.

Таким чином, виходячи з вищенаведеного слід зазначити, що питання щодо визначення особливостей прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ має важливе теоретичне так і практичне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика прийняття рішень завжди була у центрі уваги представників різних галузей знань: філософів, соціологів, політологів, психологів, управлінців, економістів тощо. Такі вчені, як П.Анохін, Г.Атаманчук, О.Бандурка, В.Бакуменко, А.Дегтяр, Н.Карданська, Ю.Козелецький, Т.Кокорєва, Ю.Мирошніченко, В.Плішкін, О.Ларичев, Б.Литвак, Е.Смірнов, Ю.Тихомиров, І.Шадрін розглядали цю проблему, як з позиції теорії управління так і з урахуванням її філософських, соціологічних, психологічних та економічних аспектів. Звідси, проблема прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ є комплексною (міждисциплінарною), що вимагає під час її дослідження використання теоретичних напрацювань різних наук.

Мета запропонованої наукової статті полягає у проведенні аналізу наукових праць та чинного законодавства щодо визначення особливостей процедури прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ, а також вироблення шляхів її удосконалення. Наукова новизна полягає в удосконаленні існуючої

процедури прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі подаються різні визначення поняття «прийняття управлінського рішення» та його процедури (елементів, стадій). Не вдаючись до їх детального аналізу відзначимо дві, на нашу думку, загальні помилки: перша стосується ототожнення таких категорій як «виконання управлінських рішень» з подібним «організація виконання рішень» [1; 2; 3] про, що йшлося вище; друга в об'єднанні таких стадій, як підготовка та прийняття управлінських рішень в одну [4; 5; 6 та ін.], причиною чого є об'єднання (ототожнення) тих чи інших процедурних етапів підготовки чи прийняття управлінських рішень. Отже, доцільним буде саме аналіз стадій процедури прийняття управлінських рішень, які містяться в наукових джерелах.

Так, 1) А.О. Дегтяр до таких стадій відносить: доведення управлінських рішень до виконавців; організацію реалізації рішення; моніторинг виконання рішення; оцінку рішення та отриманих результатів [7, с.33-35]; 2) В.М. Плішкін: з'ясування рішення; визначення наявності необхідних організаційних передумов для реалізації рішення; деталізація рішення і розробка організаційних заходів (плану); добір виконавців; доведення рішення до виконавців та їх інструктора; ресурсне забезпечення роботи виконавців; оперативне керівництво виконанням рішення; контроль за перебігом виконання; підбиття підсумків виконання рішення; інформування (звіти) про виконання рішення [4, с.489-490]; 3) О.М. Бандурка: з'ясування і конкретизацію рішення; підбір, розстановку, інструктаж і навчання виконавців; забезпечення їх діяльності та взаємодії; контроль і облік; корегування рішення в процесі виконання і прийняття нових рішень з метою виконання попередніх [5, с.155].

Як бачимо, вчені пропонують різне бачення стадійності процедури прийняття управлінських рішень. Однак, до загальних недоліків виокремлення окремих стадій досліджуваної процедури необхідно віднести: відсутність логічної послідовності стадій, коли спочатку виділяється така стадія, як доведення рішень до виконавців а потім – вибір виконавців; передбачення такої стадії, як контроль, який здійснюється на всіх етапах процедури прийняття управлінських рішень.

Вважаємо, що до стадій процедури прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ необхідно віднести: 1) ухвалення управлінського рішення; 2) підбір і розстановку виконавців; 3) доведення управлінського рішення до виконавців (деталізація рішення); 4) забезпечення виконання управлінського рішення; 5) коригування управлінського рішення; 6) підбиття підсумків. Однак, слід відзначити і те, що залежно від виду управлінського рішення (усне чи письмове; нормативне чи індивідуальне; правове чи неправове), характеру вирішуваної проблем деякі із перелічених вище стадії можуть бути факультативними.

Отже, після того, як проект управлінського рішення доопрацьовано, тобто до нього внесено відповідні зауваження та пропозиції – розпочинається стадія ухвалення управлінського рішення, яку ми відносимо не до процесу підготовки управлінських рішень а їх прийняття. Це ми пояснюємо тим, що підготовчий процес себе вичерпав, так як було здійснено усі необхідні підготовчі дії. Результатом даної стадії є єдине прийняте рішення, тому дану стадію часто називають актом ухвалення рішення [8, с.149]. У рішенні визначається програма дій з його виконання, вказуються зміст, виконавці, термін та форми виконання, а також ті, хто контролює виконання рішення.

Без цих складових ефективного виконання управлінського рішення є неможливим.

Значення цієї стадії визначається тим, що на ній відбувається не тільки юридичне оформлення управлінського рішення, але і його практична реалізація, оскільки видається наказ, розпорядження, вказівка чи інший управлінський акт, що ініціює відповідні дії органів (посадових осіб, працівників ОВС, окремих фізичних чи юридичних осіб) щодо виконання прийнятого управлінського рішення.

Ухвалення управлінського рішення в більшості випадків означає підписання або затвердження його керівником (суб'єктом управління). Ця, на перший погляд, доволі формальна стадія, має цілком певний зміст. Її важливість визначається тим, що саме на цій стадії із можливих (альтернативних) варіантів управлінських рішень вибирається найбільш доцільне, тобто проект рішення перетворюється в рішення, якому надається юридична сила.

Стадії підбору і розстановки виконавців полягає у визначенні їх місця у процесі виконання управлінського рішення відповідно до їх індивідуальних якостей, знань, навичок та інших обставин. Як відзначає В.М. Плішкін, «підбір і розстановка виконавців – завдання, що потребує творчого підходу» [4, с. 250]. Звичайно, щоб підібрати необхідних виконавців суб'єкт управління повинен добре знати своїх підлеглих, а працівник, який виконує правоохоронні функції – основи психології поведінки людей в тих чи інших ситуаціях (наприклад, під час охорони місця події, обшуку чи огляду правопорушника його конвоювання тощо). Як слід така стадія процесу прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ як підбір і розстановка виконавців потребує від суб'єкта управління комплексного знання педагогічних, психологічних та організаційних факторів.

Отже, під час підбору і розстановки виконавців керівник (начальник) повинен: чітко уявляти функціональні обов'язки виконавців; враховувати їх індивідуальні особливості, знання та вміння; призначати виконавцями працівників, які володіють необхідною кваліфікацією, компетенцією та належною інформацією, потрібною для виконання поставленого завдання.

Стадія доведення управлінського рішення до виконавців (деталізація рішення) починається з доведення конкретних завдань (заходів), предметів і засобів виконання до відома конкретних осіб - виконавців. Виконавцями можуть бути, як органи (працівники ОВС), так і окремі фізичні чи юридичні особи.

Необхідною передумовою доведення управлінського рішення до виконавців є інформування суб'єктом управління про його зміст. Це досягається двома шляхами: опублікуванням рішень для загального ознайомлення з ними і безпосередньою передачею рішень їхнім виконавцям. Для загального ознайомлення публікуються всі нормативні рішення і переважна більшість індивідуальних рішень. Не підлягають опублікуванню таємні рішення, тобто такі, що містять відомості, які містять державну таємницю. Вони доводяться до відома тих працівників ОВС, яким вони адресовані. Звичайно, що не підлягають опублікуванню й усні та конклюдентні управлінські рішення.

Вважається, що вміння довести управлінське рішення до виконавців (деталізувати його) є однією із основних умов ефективності його виконання. У зв'язку з цим розрізняють чотири основні причини невиконання рішень: 1) рішення було не досить чітко сформульоване; 2) рішення було зрозуміле і чітко сформульоване, але виконавець його погано усвідомив; 3) рішення було чітко сформульоване і виконавець його добре зрозумів, але у нього не було необхідних умов і засобів для його виконання; 4)

рішення було грамотно сформульоване, виконавець його усвідомив і мав усі необхідні засоби для його виконання, але у нього не було внутрішньої погодженості з варіантом запропонованого рішення [9, с. 122].

На стадії доведення управлінського рішення до виконавців суб'єкти управління мають визначити його основну ідею. Для цього доцільно використати різні форми та методи тлумачення приписів рішення; вивчити інші управлінські рішення та документи, що містять приписи та рекомендації з аналогічних або суміжних питань, а також навчальні та практичні посібники, наукові коментарі, статті; у разі потреби залучити до роботи фахівців та вчених.

Ієрархічність системи управління в органах внутрішніх справ відображається і на порядку доведення управлінського рішення до виконавців, особливо це стосується рішень МВС та ГУМВС (УМВС). Так, будь-яке управлінське рішення МВС спочатку направляється (передається) до відповідних структурних підрозділів МВС потім до ГУМВС або УМВС, де воно передається відповідним підрозділам (службам) пізніше до міськрайлінорганів де також передається у відповідні служби, які у свою чергу доводять його до безпосередніх виконавців. Тобто має місце так званий процес «ознайомлення» заінтересованих органів (посадових осіб) із управлінським рішенням. Приведена вище схема доведення управлінських рішень в ОВС є класичною, однак безпосередніми виконавцями деяких управлінських рішень МВС можуть бути не низові підрозділи ОВС, тобто міськрайліноргани, а ГУМВС чи УМВС.

Під час з'ясування сутності управлінського рішення воно може уточнюватись та деталізуватись. Потреба в цьому виникає і при реалізації приписів загального характеру, коли поставлене суб'єктом управління завдання виконується зусиллями багатьох підпорядкованих йому ланок, кожна із яких здійснює свої функції. Під час уточнення та деталізації управлінських рішень можуть задаватися питання, приводиться досвід вирішення подібних ситуацій в минулому, цитуватись нормативні акти тощо. Для уточнення та деталізації управлінських рішень можуть залучатись спеціалісти (експерти, провідні науковці, фахівці з певного виду діяльності тощо), що дозволяє більш чітко сформулювати завдання певним виконавцям, усунути дублювання в роботі і виявити питання, які не знайшли відображення в загальному рішенні.

Доведення рішення до виконавців потребує визначення способів і форм передачі рішення, часу на його передачу, уточнення способів і засоби підтримки зв'язку і порядку взаємодії виконавців тощо. Форми, у яких доводяться заходи до виконавців, можуть бути найрізноманітнішими. Це листи, вказівки, завдання до нижчестоящих органів (посадових) осіб у яких викладаються пропозиції чи вимоги зробити якісь конкретні дії. Необхідні завдання чи вимоги можуть бути доведені до відома виконавців на нарадах і засіданнях, зборах трудового колективу, інструктажах тощо.

Отже, сутність стадії доведення управлінського рішення до виконавців полягає в тому, щоб побудувати у свідомості виконавців певний образ (технологію) майбутньої роботи з його виконання. Важливою вимогою на цій стадії є оперативність передачі інформації у точній відповідності до адресності та змісту. Для цього необхідно визначити способи і форми передачі рішення; визначити час, необхідний на його передачу; уточнити способи і засоби підтримки зв'язку і порядку взаємодії виконавців тощо.

Стадія забезпечення виконання управлінських рішень передбачає застосування правових, кадрових, інформаційних, психологічних, фінансових та матеріально-технічних умов. На цій стадії суб'єкт управління має створити виконавцям умови для їх

ефективної діяльності. Суб'єктами, які організують виконання управлінських рішень в органах внутрішніх справ України, виступають міністр, начальники ГУМВС, УМВС, УМВСТ і міськрайлінорганів, керівники служб і підрозділів, вищестоящі начальники по відношенню до підлеглих, працівники ОВС, які виконують правоохоронні функції відносно певних юридичних чи фізичних осіб. Важливу роль під час забезпечення виконання управлінського рішення відіграють штабні апарати органів внутрішніх справ, які систематично аналізують процес виконання прийнятих рішень, ефективність розстановки сил та засобів, які задіяні в їх реалізації, рівень виконавської дисципліни, вносять керівництву органів пропозиції щодо координації діяльності органів внутрішніх справ з урахуванням поставлених в управлінському рішенні завдань.

Передумовами успішного забезпечення виконання управлінського рішення є узгодженість розподілу завдань відповідно до реального потенціалу виконавців і дотримання балансу між зрозумілими обов'язками і наданими правами (ресурсами). Забезпечення виконання управлінських рішень передбачає активне використання механізму стимулювання і відповідальності, який реалізується в рамках можливостей переконуювати, спонукати і примушувати.

Важливою стадією процесу прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ є коригування. Сутність цієї стадії полягає у внесенні певних коректив, які можуть стосуватися різних аспектів (сил та засобів, які задіяні для виконання рішення; елементного складу самого рішення: нова мета, нові завдання, інші терміни виконання управлінського рішення тощо). Для своєчасного внесення коректив в управлінське рішення важливим є порівняння відповідності діючих установок виконуваним завданням та умовам діяльності органів, що можливо лише при наявності добре налагодженої системи контрольно-наглядової діяльності.

Заключна стадія процедури прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ - підбиття підсумків, яка дає змогу розкрити недоліки, допущені при організації виконання рішення. Остаточному підведенню підсумків, їхній оцінці передують дії щодо дослідження, порівняння й оцінки локальних результатів у різних частинах, осередках системи. Але ці оцінки згодом підлягають сумарному узагальненню й аналізу.

Підбиття підсумків, тобто оцінка успіхів та невдач під час забезпечення виконання (реалізації) управлінського рішення має бути диференційованою відповідно до їх впливу на перебіг (а не тільки на результат) подій. Ця стадія управлінського процесу передбачає встановлення зворотного зв'язку щодо реалізації рішення, пошук його нових альтернатив, коригування рішення (навіть перегляд поставленої мети). Можуть бути використані різні форми підбиття підсумків організації виконання управлінських рішень: обговорення на нарадах, засіданнях колегій, видання наказів, оглядів і т. ін. Однак цю стадію не слід ототожнювати із підбиттям підсумків після виконання управлінського рішення, так як вона немає ніякого відношення до досліджуваної нами у цій статті заключної стадії прийняття управлінського рішення, а саме підбиття підсумків.

Отже, сутність такої стадії, як підбиття підсумків полягає у ретельному аналізі суб'єктом управління всього комплексу виконаної роботи з організації виконання (реалізації) управлінського рішення, у зіставленні кінцевих результатів цієї роботи із її основними цілями та завданнями, із заходами, які розроблені та спрямовані на повноцінне виконання управлінських рішень.

Висновки. Наприкінці зазначимо те, що на підставі узагальнення практики

прийняття управлінських рішень в МВС, ГУМВС, УМВС областях, міських, районних і прирівняних до них ОВС повинні виявлятися типові помилки, пов'язані з прийняттям подібного роду рішень. На основі їх аналізу повинні розроблятися науково-практичні рекомендації, які були б спрямовані на підвищення професійного рівня прийнятих рішень, їх правомірність, обґрунтованість, доцільність, оптимальність тощо. Навчання працівників органів внутрішніх справ основам прийняття управлінських рішень дозволить усунути багато суб'єктивних факторів, які негативно впливають на їх обґрунтованість, законність та науковість.

Встановлено, що до стадій процедури прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ необхідно віднести: 1) ухвалення управлінського рішення; 2) підбір і розстановку виконавців; 3) доведення управлінського рішення до виконавців (деталізація рішення); 4) забезпечення виконання управлінського рішення; 5) коригування управлінського рішення; 6) підбиття підсумків.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Анохин П.К. Проблемы принятия решения: Монография / П.К. Анохин. — М.: Наука, 1976. — 319 с.
2. Козелецкий Ю. Психологическая теория решений / Ю. Козелецкий. — М.: Прогресс, 1979. — 504 с.
3. Кокорева Т.А. Системный анализ процедур принятия управленческих решений / Т.А. Кокорева. — М.: Прогресс, 1991. — 208 с.
4. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. — К.: НАВСУ, 1999. — 702 с.
5. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник / О.М. Бандурка. — Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. — 480 с.
6. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение: Монография / Ю.А. Тихомиров. — М.: Наука, 1972. — 288 с.
7. Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення: Монография / А.О. Дегтяр. — Х.: Вид-во «Магістр», 2004. — 224 с.
8. Архипова К.И. Организационное управление: Учеб. пособие для вузов / К.И. Архипова, В.В. Кульба. — С. А. Косяченко, и др.; под. ред. Н.И. Архиповой. — М.: Изд-во ПРИОР, 1998. — 448 с.
9. Мельник А.Ф. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф.Мельник, О.Ю.Оболєнський, А.Ю.Васіна, Л.Ю.Гордієнко. За ред. А.Ф.Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.

