

УДК 351.74(477)

**В. В. КОНОПЛЬОВ,**

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,  
 член-кореспондент Національної академії правових наук України,  
 декан Єваторійського факультету Харківського національного університету внутрішніх справ

## ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СУЧАСНІЙ АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Проаналізовано наукову і довідкову літературу та норми чинного законодавства щодо визначення поняття, змісту та видів інформаційного забезпечення розробки та прийняття управлінських рішень у сучасній адміністративній діяльності органів внутрішніх справ. Зосереджено увагу на дослідженні окремих напрямів удосконалення інформаційного забезпечення адміністративної діяльності органів внутрішніх справ.

**Ключові слова:** органи внутрішніх справ, чинне законодавство, поняття, зміст, напрями, адміністративна діяльність, інформаційне забезпечення.

Важливим напрямом підвищення ефективності сучасної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ (далі – ОВС) є її належне інформаційне забезпечення, оскільки вирішення завдань щодо охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, охорони та захисту громадського порядку і громадської безпеки, боротьби з правопорушеннями неможливе без формування відповідних інформаційних систем (мереж, банків, баз даних тощо). Слід цілком погодитися з думкою академіка О. М. Бандурки, який зазначає, що «без інформації немає процесу управління, без неї неможливо сформулювати цілі управління, оцінити ситуацію, визначити проблеми, спрогнозувати розвиток подій, підготувати управлінські рішення, проконтролювати їх виконання. Тільки завдяки інформаційним процесам система ОВС може ефективно впливати на зовнішнє її оточення, направляти свою діяльність на успішне вирішення завдань, які стоять перед нею, здійснювати координацію між її складовими частинами» [1, с. 159–160].

Процес підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності ОВС безпосередньо пов'язаний з одержанням, обробкою, використанням, поширенням та зберіганням певної інформації. *Особливість* інформаційного забезпечення управлінських рішень полягає у тому, що воно, так би мовити, «пронизує» усю процедуру з їх підготовки, прийняття та організації виконання. Це ще раз підкреслює обґрунтованість нашої позиції, коли під час дослідження конкретних етапів підготовки чи прийняття управлінських рішень

ми не виділяли інформаційне забезпечення в окрему стадію.

Аналіз інформаційного забезпечення процесу підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності ОВС дозволив виявити низку негативних факторів, які впливають на його ефективність, а саме: відсутність науково обґрунтованих засад одержання, обробки, використання, поширення та зберігання інформації; трудомісткість процесів підготовки, накопичення та обробки інформації; недосконалість організації взаємодії з обміну інформацією.

Незважаючи на численні дослідження проблемних питань інформаційного забезпечення ОВС [2; 3 та ін.], багато питань у цій сфері залишаються невирішеними, що не може не позначитися негативно на ефективності процесу підготовки та прийняття управлінських рішень.

Останнім часом над цією проблематикою працювали такі вчені, як О. М. Бандурка, І. І. Веремеєнко, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, М. І. Єропкін, В. О. Заросило, А. Т. Комзюк, А. П. Ключниченко, Я. Ю. Кондратьєв, О. П. Коренев, М. В. Корнієнко, В. П. Петков, В. М. Плішкін, Л. Л. Попов та ін. Однак, демократизація суспільства, проведення в Україні адміністративної реформи, яка безпосередньо стосується і діяльності ОВС, пріоритетність прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у державі, і як слід посилення їх охорони та захисту, відхід правоохоронних структур, зокрема і ОВС, від карально-репресивних методів діяльності до обслуговуючих, а саме до надання адміністративних

(управлінських) послуг, актуалізують дослідження проблемних питань інформаційного забезпечення розробки та прийняття управлінських рішень у сучасній адміністративній діяльності ОВС.

Метою цієї статті є аналіз наукової, довідкової літератури та норм чинного законодавства щодо визначення поняття, змісту та основних напрямів інформаційного забезпечення розробки та прийняття управлінських рішень у сучасній адміністративній діяльності ОВС.

Переходячи до безпосереднього аналізу предмета дослідження, слід зазначити, що інформація (від латин. слова – *informatio* – роз'яснення, викладення) – це відомості (або їх сукупність) про предмети, явища та процеси оточуючого нас світу [4, с. 83]. В енциклопедичному словнику поняття «інформація» визначається як «відомості, що передаються людьми усним, письмовим або іншим способом; загальнонаукове поняття, яке включає обмін відомостями між людьми, людиною і автоматом, автоматом і автоматом; обмін сигналами у тваринному і рослинному світі; передавання ознак від клітини до клітини, від організму до організму» [5, с. 304].

У науковій літературі з управління інформація визначається як: 1) нові відомості, що прийнятні, зрозумілі та оцінені як корисні для вирішення тих чи інших завдань [6, с. 211–212]; 2) дані, що знімають невизначеність з якого-небудь питання, пов'язаного з пізнанням реального процесу або об'єкта [7, с. 48]; 3) відомості про факти, події, процеси, явища, стан об'єктів (їх властивості, характеристики) у певній предметній галузі, які використовуються для оптимізації прийнятих рішень під час управління цими об'єктами [8, с. 8]; певна сукупність різних повідомлень, відомостей, даних про відповідні предмети, явища, процеси [9, с. 91].

Зазначимо, що поняття «інформація» дістало і законодавче визначення. Так, у ст. 1 Закону України «Про інформацію» під останньою розуміються будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [10].

Як наукова категорія інформація в управлінських структурах характеризується низкою вимог. В. М. Плішкін до основних вимог інформації відносить: цільове призначення, обсяг, цінність, повноту, надійність, вірогідність, надмірність, швидкість передавання та переробки інформації [6, с. 318]. Як зазначає О. М. Бандурка, «для всіх видів інформацій-

ного забезпечення важливе значення мають вірогідність і точність, кількість і якість інформації, її цінність, корисність і своєчасність, але найважливішим в інформаційному забезпеченні управління органами внутрішніх справ є ефективне використання інформації» [1, с. 172].

Загальні вимоги, які ставляться до інформації як базового елементу інформаційного забезпечення управлінських рішень в адміністративній діяльності ОВС, визначені в Законі України «Про інформацію», до яких належать: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації та ін. [10]. Проте, слід звернути увагу на той факт, що чинна редакція наведеного Закону не закріплює таких важливих вимог до інформації, як об'єктивність, вірогідність, точність, актуальність, достатність, узгодженість і системність інформації. У зв'язку з наведеним вважаємо за доцільне внести зміни й доповнення до ст. 2 Закону України «Про інформацію» у частині визначення наведених вимог до інформації.

Похідним від терміна «інформація» є поняття «інформаційне забезпечення», під яким у науковій літературі розуміють: 1) органічну єдність роботи щодо визначення змісту, обсягів, якості інформації, необхідної для здійснення управління, а також заходів щодо раціональної організації процесів збирання, систематизації, накопичення та обробки цієї інформації шляхом застосування різноманітних методів, методик і технічних засобів [1, с. 160]; 2) комплекс організаційних, правових, технічних і технологічних заходів, засобів і методів, які забезпечують у процесі управління і функціонування системи інформаційні зв'язки елементів (суб'єктів і об'єктів) шляхом оптимальної організації інформаційних масивів баз даних і знань [6, с. 531].

На нашу думку, під *інформаційним забезпеченням* підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності ОВС необхідно розуміти сукупність дій щодо одержання, обробки, використання, поширення та зберігання документованої або публічно оголошеної інформації, спрямованих на задоволення інформаційних потреб зазначених органів. Зазначимо, що Закон України «Про інформацію» визначає певні види інформації за її змістом, зокрема: інформація про фізичну особу; інформація довідково-енциклопедичного характеру; інформація про стан довкілля (екологічна

інформація); інформація про товар (роботу, послугу); науково-технічна інформація; податкова інформація; правова інформація; статистична інформація; соціологічна інформація та ін. [10]. Проте, наведені види інформації не відображають усієї специфіки інформаційного забезпечення розробки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності ОВС. Аналіз практики діяльності ОВС дозволяє виділити додаткові види інформації, на основі якої здійснюється інформаційне забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень, а саме: *оперативна інформація*, до якої належить інформація про вчинені правопорушення, розшукуваних злочинців, викрадені транспортні засоби, зброю тощо, результати оперативно-розшукових заходів та ін.; *аналітична інформація*, тобто відомості, отримані під час аналізу первинних даних про різні сторони адміністративної діяльності ОВС, джерелами якої є довідки про результати перевірок, аналітичні довідки, огляди; *службова інформація*, яка міститься в наказах, розпорядженнях та вказівках вищестоящих органів (посадових осіб), рішеннях Колегії МВС України; *адміністративна інформація*, яка дає кількісну характеристику явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній, міграційній та інших сферах життя і збирається, використовується, поширюється та зберігається органами публічної адміністрації відповідно до чинного законодавства.

У загальному вигляді інформаційне забезпечення управлінських рішень в адміністративній діяльності ОВС можна поділити на два *етапи*: підготовчий та основний. Так, *підготовчий етап* включає: фіксацію первинних даних; збирання первинних даних; збереження первинних даних. На цьому етапі важливого значення набувають комунікації, тобто канали зв'язку, якими надходить інформація. Отже, на підготовчому етапі відбувається виявлення обставин, факторів, причин, що викликають необхідність підготовки та прийняття управлінських рішень, визначаються конкретні ресурси, можливості для переведення виниклої чи виявленої управлінської ситуації з одного рівня на інший, опрацьовуються різні альтернативні варіанти використання адміністративного та інших ресурсів, створюються і нормативно закріплюються оптимальні моделі передбачуваних дій.

Під час основного етапу здійснюються: обробка інформації; оформлення та розмноження підсумкової інформації; передача підсумкової

інформації зацікавленим особам. На основному етапі забезпечується доведення управлінських рішень до виконавців, аналізується їх сприйняття на виконавчому рівні; здійснюється оперативний контроль і періодичне підбиття проміжних підсумків перебігу виконання рішень, запровадження в дію нових резервів і засобів, остаточна оцінка результатів реалізації рішень і досягнутого рівня змін.

Таким чином, підготовчий та основний етап інформаційного забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності ОВС відрізняються, з одного боку, специфікою змісту інформації та роботи з нею, з іншого – її взаємозв'язком і взаємозалежністю. Тому не можна ні аналізувати, ні підвищувати інформаційний рівень управлінських рішень, не враховуючи вплив на них змісту та якості інформаційної роботи на підготовчому та основному етапах.

Слід відзначити, що інформацію, яка необхідна для повсякденної діяльності, накопичують усі без винятку органи (служби, підрозділи) внутрішніх справ та їх працівники. Так, наприклад, дільничні інспектори міліції: 1) збирають відомості, які характеризують дільницю, зокрема про: підприємства, організації, установи, сільськогосподарські підприємства, готелі, санаторії, кінотеатри, навчальні заклади, установи житлово-комунального господарства; підприємства торгівлі й громадського харчування; гуртожитки; 2) ведуть обліки: об'єктів дозвільної системи; осіб, які мають в особистому користуванні вогнепальну зброю; власників автомашин і мотоциклів з числа осіб, узятих на профілактичний облік; іноземних громадян та осіб без громадянства, які проживають на дільниці постійно; злочинів, які були вчинені на дільниці; осіб, які проживають на дільниці та вчинили злочини. Така інформація слугує орієнтиром для подальшого прийняття управлінських рішень. Наприклад, знаючи кількість осіб, які проживають на дільниці і вчинили злочини, дільничний інспектор міліції може перевіряти їх на причетність до вчинення подібних та інших злочинів.

Для забезпечення оперативного обміну повідомленнями та інформацією між окремими органами (підрозділами, службами) внутрішніх справ створюються галузеві інформаційні мережі, які є складовою частиною інформаційної мережі МВС України. Інформаційні галузеві мережі всіх рівнів (центральний, регіональний, територіальний) – це відомчі мережі закритого типу, до яких не допускається

підключення інформаційних мереж загально-го користування. При побудові комп'ютерних мереж використовуються новітні інформаційні технології із застосуванням оптоволоконних, провідних та радіоканалів передачі даних, сертифікованих програмно-апаратних засобів, які забезпечують надійність, вірогідність і конфіденційність обміну.

Слід зазначити, що спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Міністерства оборони України, Міністерства юстиції України від 10 серпня 1994 р. було затверджено Інструкцію про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю [11], в якій серед форм такої взаємодії передбачена також інформаційна, зокрема: спільна підготовка та подання до органів влади країни узагальнених інформацій про стан криміногенної ситуації, пропозицій про заходи щодо її поліпшення; взаємне інформування правоохоронними органами один одного про виявлені ними у процесі здійснення своїх функцій причини та умови, що сприяють злочинам та іншим правопорушенням та ін.

Підготовка та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності ОВС триває у певному інформаційному середовищі, змістовним аспектом якого є зовнішня та внутрішня інформація. Так, щоб прийняти певне управлінське рішення, суб'єкт управління використовує інформацію, яка надходить ззовні або створюється ним під час пізнавальної та аналітичної діяльності. *Зовнішня інформація* є дуже важливою для правильного вибору заходів попередження та припинення правопорушень. З метою її отримання працівнику ОВС необхідно використовувати комунікативні зв'язки з населенням, залучати різні засоби комунікації, що дозволить здобути нову потрі-

бну інформацію про осіб, які є свідками або потерпілими від правопорушень або можуть володіти інформацією про вчинення певного правопорушення, осіб, схильних до вчинення правопорушень (які зловживають спиртними напоями, наркомани, особи без конкретного місця проживання тощо).

Сутність *внутрішньої інформації* полягає у тому, що вона зберігається в пам'яті суб'єкта управління. Така процедура завжди залишається неусвідомленим явищем, яке виникає внаслідок відображення органами чуття об'єкта, щойно він потрапляє в поле інтересів суб'єкта пізнання. Звідси таке інформаційне забезпечення полягає в інтелектуальному, спеціальному пізнанні.

**Висновки.** У наш час в органах внутрішніх справ значно збільшився обсяг інформації, зросла і кількість розпорядчо-директивних управлінських рішень, які надходять від вищестоящих органів (посадових осіб), які потребують негайного виконання, збільшився обсяг ручних довідкових картотек та існуючих банків даних, які досягли тієї межі, коли наявні технічні засоби і технології не дозволяють оперативно та доброякісно обробляти важливу для підготовки і прийняття управлінських рішень інформацію. У зв'язку з цим необхідна якнайшвидша інформатизація інформаційного забезпечення управлінських рішень в адміністративній діяльності ОВС, чого можна досягти лише за допомогою створення комплексу взаємопов'язаних інформаційних систем у рамках як конкретного органу (служби, підрозділу) внутрішніх справ, так і всієї їх системи. Отже, чим повніша і достовірніша інформація, чим оперативніше та якісніше її опрацьовано, тим вищою є обґрунтованість і потенційна ефективність управлінських рішень в адміністративній діяльності ОВС.

#### Список використаних джерел

1. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
2. Берг А. И. Управление. Информация. Интеллект / А. И. Берг. – М. : Наука, 1976. – 245 с.
3. Дегтяр А. О. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття й реалізації державно-управлінських рішень / А. О. Дегтяр // Актуальні проблеми державного управління. – 2002. – № 2 (13) : у 2 ч. – Ч. 1. – С. 51–54.
4. Словник іноземних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : Наук. думка, 1974. – 565 с.
5. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – 6-ое изд. – М. : Сов. энцикл., 1987. – 1704 с.
6. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.
7. Четвериков В. С. Основы управления в органах внутренних дел : учеб. пособие / В. С. Четвериков, В. В. Четвериков. – М. : Новый Юрист, 1997. – 128 с.

8. Росоловський В. М. Основи інформаційної безпеки автоматизованої інформаційної системи державної податкової служби України : навч. посіб. / В. М. Росоловський, Г. Г. Анкудович, К. О. Катарноза. – Ірпінь : Акад. ДПС України, 2003. – 466 с.

9. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : [монографія] / Дегтяр А. О. – Х. : Магістр, 2004. – 224 с.

10. Про інформацію : закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>. – Редакція від 10.08.2012.

11. Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю : наказ МВС України, СБУ, Держ. ком. у спр. охорони держ. кордону України, Держ. мит. ком. України, М-ва оборони України, М-ва юстиції України від 10 серп. 1994 р. № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0225-94>.

Надійшла до редколегії 26.07.2013

**КОНОПЛЁВ В. В. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ  
ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ  
УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Проанализирована научная и справочная литература, нормы действующего законодательства относительно определения понятия, содержания и видов информационного обеспечения разработки и принятия управленческих решений в современной административной деятельности органов внутренних дел. Сконцентрировано внимание на исследовании отдельных направлений совершенствования информационного обеспечения административной деятельности органов внутренних дел.

*Ключевые слова:* органы внутренних дел, действующее законодательство, понятие, содержание, направления, административная деятельность, информационное обеспечение.

**KONOPLOV V. V. THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF DATAWARE  
OF DEVELOPMENT AND MAKING OF MANAGERIAL DECISIONS  
WHILE ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF POLICE**

Scientific researches, reference literature and also norms of current legislation concerning determination of a concept, content and types of dataware relative to the development and making of managerial decisions while modern administrative activity of police are analyzed in the article. The author determined that dataware of development and making of managerial decisions while administrative activity of police is the scope of actions: obtainment, processing, usage, sharing and preservation of documentary or public information, to meet the needs in information. The fact is proved that all the relevant data of police in terms of which dataware of development and making of managerial decision is conducted can be combined in such groups as: operative information, analytical information, directive and planning (department) information, statistical information, administrative information, mass information and legal information.

Special attention was paid to the research of questions, which are related to the determination of stages content of dataware in this sphere. An analysis of scientific literature allows distinguishing preparatory and basic stage. Preparatory stage includes: primary data holding; collection of primary data; preservation of primary data. Communication lines – channels of communication, which are used for receiving of information are essential while this stage. Basic stage includes: processing of information, execution and duplication of total information, information transfer to the interested persons. Explanation of managerial decisions to the executors, analysis of interpretation of managerial decisions by the executors, conducting of operative control and making of interim conclusions concerning execution of decisions, introducing of new reserves and means, total estimation of results regarding realization of decisions and reached level of changes are guaranteed while basic stage.

*Keywords:* police, current legislation, concept, content, directions, administrative activity, dataware.