

МІСЦЕ ТА РОЛЬ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Розробкою різноманітних проблем управління в органах внутрішніх справ України займалися та продовжують займатися багато дослідників [1-13]. Ці напрацювання переважно плідно втілюються у практичній діяльності ОВС України. У той же час динаміка змін сучасного світу у цілому, а також розбудова української державності потребує якісних зрушень у сучасній системі державного управління. На нашу думку, одним із актуальних напрямків трансформування управлінської діяльності ОВС України постає подальший розвиток методології стратегічного управління. Вважаємо за можливе дослідити в межах цієї роботи деякі питання щодо вирішення зазначеної проблеми.

Під час дослідження ми виходили передусім із того, що система ОВС України – це відкрита система, яка пристосовується до зовнішнього та внутрішнього середовища, і головні причини того, що відбувається всередині системи, слід шукати за її межами – ззовні. Крім того, зважаючи на те, що наріжним каменем сучасної методології управління є наступне: управління системою – це адаптація, ми переконані, що з огляду на різноманітний вплив багатьох чинників зовнішнього та внутрішнього середовища системи ОВС України досить складно нею управляти ефективно.

Керівництво МВС України визнає необхідність свідомого управління змінами на основі наукового обґрунтування процедури їх передбачення, регулювання, пристосування до цілей системи ОВС України, до змін зовнішніх умов. Так само і сама система має адекватно реагувати на зміни у зовнішньому середовищі. Необхідно зазначити, що сучасним інструментом управління розвитком системи ОВС України в умовах зростання змін у зовнішньому середовищі і пов'язаної з цим невизначеності постає методологія стратегічного управління.

На нашу думку, передусім слід з'ясувати значення слова «стратегія». Досить складно виявляється дати однозначне визначення цього поняття, оскільки воно таке багатогранне, що навіть при незначній зміні кута зору на нього суть змінюється. Стратегія – це засіб досягнення кінцевого результату. Стратегія об'єднує всі частини певної організації у єдине ціле. Стратегія охоплює усі основні аспекти організації. Стратегія – це довгостроковий план організації. Стратегія – це результат аналізу сильних та слабких сторін організації, а також визначення можливостей та перешкод її розвитку. Стратегія – це заздалегідь запланована реакція організації на зміни зовнішнього середовища та ін.

Взагалі слово «стратегія», як відомо, стародавнє і походить від грецького «strategia», мистецтво або наука бути полководцем. Історія свідчить, що найбільш талановиті та успішні полководці надто велике значення надавали правильній побудові забезпечення армії, а також рішенням стосовно того, коли починати битву, а коли вступати до переговорів з народом, політиками, дипломатами. У Стародавньому Китаї у період між 480 та 221

рр. до н.е. вже була написана книга «Мистецтво стратегії», тобто вже 23 століття тому поняття стратегії поставало невід'ємним елементом світогляду людей. Стратегії надавався зміст, який сьогодні можливо було б назвати нормою оптимальної поведінки або організації, або окремої людини. Сун Цу, наприклад, писав: «Той, хто отримав сотні перемог у сотнях конфліктів, навряд чи має велику майстерність. Той, хто володіє високою майстерністю використання стратегії, підкоряє інших, не вступаючи з ними у конфлікт» [14, с. 35].

Сучасні дослідники поняття стратегії у загальному його визначенні збігаються, хоча під час розшифровки окремих його складових займають різні позиції. Наприклад, Квін вважає, що стратегія повинна:

- містити чіткі цілі, досягнення яких постає вирішальним для загального кінця справи;
- підтримувати ініціативу;
- концентрувати головні зусилля у потрібний час у потрібному місці;
- передбачати таку гнучкість поведінки, щоб використовувати мінімум ресурсів для досягнення максимального результату;
- визначати скоординоване керівництво;
- припускати коректний розклад дій;
- забезпечувати гарантовані ресурси [14, с. 57].

Мінцберг визначає поняття стратегії через так звану комбінацію 5-ти «П»:

- стратегія – це план дій;
- стратегія – це прикриття, тобто дії, що спрямовані на те, щоб перехитрувати своїх противників;
- стратегія – це порядок дій, тобто план може бути нереалізований, але порядок дій має бути забезпечений у будь-якому випадку;
- стратегія – є позиція у навколишньому середовищі, тобто зв'язок зі своїм оточенням;
- стратегія – це перспектива, тобто бачення того стану, до якого необхідно прагнути [15, с. 131].

За останні роки поняття «стратегія» широко використовується фахівцями у теорії та практиці управління як набір правил, якими керуються соціальні системи під час прийняття управлінського рішення. Разом з тим стратегію розглядають і як загальний комплексний план, за допомогою якого забезпечується мета соціальної системи. Стратегія визначає цілі та головні шляхи їх досягнення таким чином, що система отримує єдиний напрямок дій. Отже, стратегія визначає межі можливих дій системи та управлінських рішень, що нею приймаються.

Це дозволяє зробити висновок, що стратегія ОВС України – це генеральний план дій, що визначає пріоритети стратегічних завдань, ресурси та послідовність кроків задля досягнення стратегічних цілей. Головне завдання стратегії полягає у тому, щоб перевести систему ОВС України із її сучасного стану у майбутній стан, який є бажаним для керівництва МВС України.

Визнаючи те, що поняття стратегії є центральним у теорії стратегічного управління, вважаємо за необхідне визначити й інші складові категорія-

льного апарату стратегічного управління. Проаналізуємо передусім зміст наступних понять: стратег, місія, потенціал, цільові настанови, цілі. До категорії осіб, що приймають стратегічні рішення, належать ті, від кого безпосередньо залежить успіх або невдача певної організації. У системі ОВС України стратеги можуть займати різні посадові позиції: міністр, заступники міністрів, начальники Головного штабу МВС України, штабів обласних Управлінь, начальники Департаментів МВС України, начальники УМВС України різних областей, ректори відомчих вузів системи МВС України та ін. На нашу думку, для належного функціонування системи ОВС України зазначеним особам мають бути притаманні наступні риси: адекватна система цінностей та етичних норм; високий рівень соціальної відповідальності; суворе дотримання законності; обґрунтоване сприйняття новацій; здатність йти на виправданий ризик, зважений стиль управління і т.ін.

Варто зазначити, що одним із ключових понять сучасної теорії стратегічного управління постає поняття «місія». Різні автори по-різному визначають це поняття: деякі називають місію організації гіперметою або таким вираженням мети, яке дозволяє легко відрізнити її діяльність від діяльності інших подібних їй організацій. З нашої точки зору, для аналітичних цілей доцільно розглядати місію системи ОВС України як ту роль, яку вона повинна відігравати у розбудові української державності та громадянського суспільства в Україні. У нових умовах сьогодення значно посилюється соціальна місія системи ОВС України – забезпечення прав та свобод громадян на рівні світових стандартів.

Наступним важливим поняттям, яке потребує свого визначення, є потенціал організації. Звичайно потенціал організації складається із ресурсів та джерел їх поповнення, її зв'язків, стану та організаційної системи у цілому. У той же час потенціал організації є джерелом формування конкурентної переваги організації і саме тому потребує постійного розвитку та удосконалення. Зокрема, потенціал системи ОВС України є стратегічним ресурсом цієї системи, який забезпечує усталеність у неадекватних умовах макросередовища, дозволяє нейтралізувати негативний вплив зовнішніх чинників (підвищення рівня криміналізації українського суспільства, поширення транснаціональної організованої злочинності тощо). Визнаючи значення усіх складових потенціалу системи ОВС України, вважаємо за необхідне наголосити на провідній ролі людського потенціалу ОВС України, оскільки розвиток цього потенціалу – основа стратегії структурно-інноваційного розвитку системи ОВС України.

Що стосується цільових настанов організації, то вони можуть розглядатися як довгострокові результати, яких прагне досягти організація для виконання своєї місії. Ці настанови життєво важливі для успіху будь-якої організації, оскільки вони постають орієнтирами її напрямків розвитку, підставою для оцінки досягнень, фундаментом синергетичного ефекту, вихідними точками мотивації персоналу організації. На нашу думку, для системи ОВС України цільовими настановами виявляються наступні: в межах своїх повноважень розбудова правової, демократичної, соціальної держави; створення зони стабільності, громадського порядку та громадсь-

кої безпеки як в Україні, так і у Європі; якісне надання різноманітних послуг населенню; сприяння розвитку громадського суспільства шляхом формування та розвитку партнерських відносин між ОВС України та громадянами.

Визнаючи важливість визначення поняття «цілі», спробуємо зробити аналіз цієї категорії. Будемо розглядати цілі як результати, яких прагне досягти організація у найближчій перспективі. Цілі можуть бути поставлені перед організацією в цілому, її структурними підрозділами, конкретними виконавцями. Цілі на відміну від цільових настанов відрізняються чіткістю, ясністю, вимірністю, досяжністю, співвідношенням з місією, а також повинні мати часові рамки їх досягнення. Під час формування цілей системи ОВС України, на нашу думку, доцільно враховувати відмінні риси цілей, наприклад за такою схемою:

- вони мають бути настільки ясними та чіткими, щоб не залишалося місця для їх неправильного або багатозначного тлумачення;

- цілі повинні відбивати кількісно усе, що можливо і навіть у першу чергу суб'єктивні очікування, фіксуючи те, яким має бути результат, якщо мета досягнута;

- і керівник, і підлеглий повинні бути впевнені, що ціль, яка поставлена, може бути досягнута;

- цілі повинні відповідати стратегії, інтересам виконавців;

- цілі мають визначатися за шкалою часу за строками їх досягнення.

Безумовно, питання щодо коректного визначення цілей системи ОВС України потребують свого подальшого вивчення, особливо з огляду на динаміку змін, що відбувається як в українському суспільстві, так і у країнах Співдружності Незалежних Держав, Європейського Союзу та ін.

Спираючись на проаналізований категоріальний апарат стратегічного управління, вважаємо за доцільне з'ясувати причини потреб у стратегічному управлінні, зокрема системи ОВС України. У роботі відстоюється точка зору, що виникнення та практичне використання методології стратегічного управління обумовлені об'єктивними причинами, що впливають із характеру змін, у першу чергу, у зовнішньому середовищі зазначеної системи. У розвитку методології стратегічного управління існує декілька етапів:

- управління на основі контролю за виконанням, при якому реакція певної організації на зміни з'являється після закінчення подій. Це реактивна адаптація, яка найбільш природна для організації, але потребує багато часу на усвідомлення неминучих змін, вироблення нової стратегії та адаптації до неї системи. В умовах зростання темпів змін це є неприйнятним;

- управління на основі екстраполяції, коли темп змін прискорюється, але майбутнє ще можна передбачити шляхом екстраполяції минулих тенденцій (довгострокове планування);

- управління на основі передбачення змін, коли почали виникати несподівані явища і темп змін прискорився, проте не настільки, щоб неможливо було вчасно передбачити майбутні тенденції та визначити реакцію на них шляхом вироблення відповідної стратегії (стратегічне планування);

– управління на основі гнучких негайних рішень, яке виникає у нинішній час, в умовах, коли більшість важливих завдань виникають настільки стрімко, що їх неможливо вчасно передбачити (стратегічне управління у реальному масштабі часу) [14, с. 48].

Аналіз показав, що звичайно суб'єктом планування у будь-якій сфері суспільного життя було міністерство, відомство. Не завжди ефективна робота цих структур у минулому обумовлена, зокрема, недостатніми можливостями, неповним обсягом стратегічної інформації, значною перевантаженістю оперативними питаннями. План формувався як «жорстка конструкція», при якій ігнорувалася базовий принцип стратегічного планування – адаптивність планів. Це важлива, але не головна відмінність довгострокового планування від планування стратегічного. Головна різниця між довгостроковим та стратегічним плануванням полягає у трактуванні майбутнього. У системі довгострокового планування робиться припущення, що майбутнє може бути передбачено шляхом екстраполяції тенденцій зростання, що історично склалися. Керівники різних структур звичайно виходять із того, що у перспективі результати діяльності покращаться у порівнянні з минулим, і що посилку закладають в обґрунтування планів. Типовий результат такої практики – постановка оптимістичних цілей розвитку, з якими не збігаються реальні результати. Вони можуть бути вище, але частіше суттєво нижче за ті, що планувалися.

У системі стратегічного планування не передбачається, що майбутнє неодмінно повинно бути краще, ніж минуле, і його можна вивчати методами екстраполяції. У зв'язку з цим під час стратегічного планування важливе місце посідає аналіз перспектив розвитку організації, завданням якого є з'ясування тих тенденцій, небезпек, можливостей, а також окремих надзвичайних ситуацій, які спроможні змінити тенденції, що склалися. Цей аналіз доповнюється аналізом позицій у конкурентній боротьбі, наприклад боротьбі правоохоронних органів з організованою транснаціональною злочинністю.

Стратегічне управління з'явилося шляхом еволюційного розвитку із стратегічного планування, яке складає його сутнісну основу. Особливо важливо зрозуміти концепцію стратегічного управління, яка формується з використанням системного та ситуаційного підходів. Для системи ОВС України це дозволяє зрозуміти структуру процесу планування стратегії, роль і методологію сегментації сфери впливу; вивчити новий методологічний інструментарій, що використовується під час аналізу стратегічних альтернатив та виборі стратегій; позначити та спроектувати систему управління реалізацією стратегії, а також організаційні структури управління, які дозволяють досягти цілі, що поставлена перед системою ОВС України, в умовах стратегічних змін. Принципи системності передбачають розгляд сучасної організації, у першу чергу, як соціально-економічної системи, що має низку специфічних особливостей, які притаманні конкретній системі. Через ситуаційний підхід реалізується принцип адаптивності, що є базовим принципом стратегічного управління. Сутність цього підходу полягає у тому, що всі внутрішньоорганізаційні розбудови (культура організації, ор-

ганізаційна структура, система планування та ін.) є реакцією організації на відповідні зміни у зовнішньому середовищі та деякі зміни у внутрішньому середовищі. На нашу думку, використання системного підходу в ОВС України вже має певні позитивні результати. Що стосується запровадження ситуативного підходу в нових реаліях сьогодення, то він вельми актуальний і потребує свого реального запровадження, подальшого дослідження та розвитку.

Визнаючи важливість якісного здійснення системою ОВС України оперативного управління, вважаємо за доцільне акцентувати увагу на визначенні сутності саме стратегічного управління з огляду на наведені вище обставини. Наголошуємо, що стратегічне управління – це процес, який визначає послідовність дій системи ОВС України щодо розробки та реалізації стратегії. Він складається із постановки цілей, вироблення стратегії, визначення необхідних ресурсів та підтримки взаємовідносин із зовнішнім середовищем, які дозволяють ОВС України досягти вирішення поставлених завдань. З нашої точки зору, можна виділити два кінцевих результати стратегічного управління системи ОВС України.

Перший результат – це потенціал системи ОВС України, який забезпечує досягнення цілей у майбутньому. Вважаємо, що потенціал системи ОВС України складається не лише із фінансових, матеріально-технічних, інформаційних, людських ресурсів, але й може включати: різноманітні управлінські послуги державним, недержавним органам, громадським організаціям, окремим громадянам; набір правил соціальної поведінки, дотримання яких дозволить системі ОВС України належним чином забезпечувати громадський порядок та громадську безпеку.

Другим результатом стратегічного управління системи ОВС України має поставати внутрішня структура та організаційні зміни, які забезпечуватимуть системі чутливість до змін у зовнішньому середовищі. Для зазначеної системи це має означати наявність спроможності своєчасно виявити та правильно розтлумачити зовнішні зміни, а також керувати адекватними діями-відповідями, які передбачають наявність стратегічних можливостей для розробки, впровадження нових організаційно-правових заходів, управлінських послуг, технологій, організаційних змін. Слід підкреслити, що і перший, і другий результат стратегічного управління системи ОВС України визначається її архітектонікою та якістю персоналу. Вважаємо, що зазначені чинники також потребують свого детального вивчення. Крім того, актуальним виявляється проведення досліджень, спрямованих на створення структури архітектоніки системи ОВС України, яка враховує одночасне використання двох типів управління – оперативного та стратегічного.

На нашу думку, подальші дослідження стратегічного управління в ОВС України мають враховувати існування двох напрямків розвитку такого управління. Перший напрямок – регулярне стратегічне управління – постає подальшим логічним розвитком стратегічного планування і складається із двох взаємодоповнюючих підсистем: підсистеми аналізу та планування стратегії; підсистеми реалізації стратегії. Сутність цього напрямку – управління стратегічними можливостями системи. Другий напрямок – стратегі-

чне управління у реальному масштабі часу – пов'язаний, як правило, з вирішенням стратегічних завдань, що виникають несподівано. Таке управління розвивається у тих сферах, де зміни у зовнішньому середовищі відбуваються так часто і так непередбачено, що потребують негайної адекватної реакції та організації, оскільки не залишається часу для перегляду стратегії. Тобто, організація вимушена одночасно паралельно займатися уточненням стратегії та вирішенням стратегічних завдань, що виникли. Якщо перший напрям отримав широке розповсюдження з огляду на його глибоке дослідження, то другий напрям знаходиться на стадії становлення.

Безумовно, дана робота порушує лише деякі питання стратегічного управління, зокрема системи ОВС України. Вважаємо, що попереду подальші ґрунтовні дослідження з цієї проблеми, які сприятимуть належному виконанню органами внутрішніх справ України своєї нової соціальної місії.

Список літератури: 1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 2. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: Монография. М., 1998. 3. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях. Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. 4. Марочкін І.Е. Організація судових та правоохоронних органів: навчальний посібник. Х., 2000. 5. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Багуцький, В.М. Парашук та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 6. Бачило І.Л. Функції органів управління. К., 1990. 7. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. К., 1999. 8. Петров Г.И. Основы советского социального управления. Л., 1974. 9. Основы управления в ОВД / Под ред. А.П. Коренева. 3-е изд., с изм. и доп. М., 1999. 10. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (теоретичні та практичні аспекти): монографія / За загальною редакцією О.М. Бандурки. Х., 1999. 11. Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю: Монографія. Ірпінь, 2002. 12. Ануфрієв М.І. Основні напрямки кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України (організаційно-правовий аспект): Монографія. Х., 2001. 13. Кравченко Ю.Ф. Актуальні проблеми розвитку міліції України на порозі ХХІ століття // Вісник Університету внутрішніх справ. 1999. № 8. 14. Ансофф И. Стратегическое управление. М., 1989. 15. Минцберг Г. Стратегический процесс. Спб., 2001.

Надійшла до редколегії 20.12.04

О.Ю. Синявська

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ НАУКОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Серед багатьох факторів, які визначають ефективність діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, охороні громадського порядку, безпеки та спокою в країні, реалізації інших функцій, покладених на ОВС, важливими є управління та організація праці. Знання та використання наукових основ управління та організації праці в органах внутрішніх справ є необхідним для успішної діяльності усіх працівників ОВС за сучасних умов.