

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Джафарова Марина Вячеславівна

УДК 351.74.083

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ
РІШЕНЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
У ВІДНОСИНАХ З НАСЕЛЕННЯМ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

ХАРКІВ – 2008

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ, МВС України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор
Бандурка Олександр Маркович,
Київський міжнародний університет,
радник-наставник ректора.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Петков Валерій Петрович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, проректор –начальник Кіровоградського
юридичного інституту ХНУВС;

кандидат юридичних наук

Іщенко Оксана Володимирівна,
ГУМВС України в Харківській області,
заступник начальника УДЗР ГУМВС України в Харківській області.

Захист відбудеться 23 жовтня 2008 року о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 23 вересня 2008 року.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

О.П. Рябченко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. У системі державного управління органи внутрішніх справ посідають особливе місце, це обумовлено, перш за все, тими функціями, які вони покликані виконувати, а також тим, що їх діяльність здійснюється безпосередньо серед населення і охоплює практично всі сфери суспільного життя. Кожна практична дія органу внутрішніх справ, в чому б вона не проявлялася, розпочинається з прийняття певного управлінського рішення, яким передбачено безперервний комплекс заходів щодо його реалізації.

Особливістю системи органів внутрішніх справ є масштабність та важливість прийнятих ними управлінських рішень, які стосуються широких верств населення і зачіпають інтереси більшої кількості громадян особисто. Вони, як правило, приймаються в умовах обмежених часових ресурсів, ризику, інформаційної невизначеності, тому проблема підвищення їх якості є особливо актуальною. Це зумовлено процесами переорієнтації морально–правових цінностей в країні, насамперед на людину, гарантування її прав і свобод, встановленням партнерських відносин між органами внутрішніх справ та населенням.

Органами внутрішніх справ приділяється постійна увага всебічному та об'єктивному розгляду звернень громадян як одній з основних форм взаємодії з населенням. Минулого року ними розглянуто 11 млн. звернень громадян, що майже на третину більше, ніж у 2006 році. За результатами перевірок приймалися численні управлінські рішення щодо захисту конституційних прав громадян та інтересів держави, усунення порушень законів. Найбільша кількість звернень громадян до органів внутрішніх справ у 2007 р. стосувалася питань забезпечення законності, боротьби зі злочинністю (58%); з питань забезпечення соціального і правового захисту особи (27%); з питань нагляду за додержанням і застосуванням чинного законодавства (7%); з питань боротьби із корупцією (8%).

Аналіз статистичних даних за 2007 р. дає можливість стверджувати, що МВС України посідає друге місце після Міністерства праці та соціальної політики України за кількістю розглянутих звернень, які надійшли від громадян.

На сьогодні основними причинами виконання необґрунтованих рішень органами внутрішніх справ є низький рівень практики застосування адміністративних процедур стосовно їх підготовки та прийняття, які не в повній мірі відповідають вимогам часу та змісту адміністративно-правової реформи. Крім того, на цей час дослідження адміністративно–процедурних питань прийняття управлінських рішень ОВС не є систематичними та комплексними, хоча останнім часом у вітчизняній і зарубіжній літературі проблемам методології прийняття управлінських рішень надається все більша увага.

Науково–теоретичне підґрунтя для виконання дисертаційного дослідження склали праці вітчизняних і зарубіжних вчених в галузі теорії управління, адміністративного права та процесу,

зокрема: В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, І.В. Арістової, Г.В. Атаманчука, В.Д. Бакуменка, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Є.О. Безсмертного, Р.Ф. Васильєва, В.Р. Весніна, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, А.О. Дегтяра, Є.В. Додіна, В.М. Князева, Л.В. Ковалю, Ю.М. Козлова, А.Т. Комзюка, В.В. Конопльова, О.П. Коренєва, М.М. Мартиненка, В.І. Московця, Н.Р. Нижник, В.Г. Перепелюка, В.П. Петкова, В.М. Плішкіна, Ю.О. Тихомирова, О.Г. Фролової, М. Альберта, Б. Гурне, Г. Драммонда, Д. Марча, М. Мескона, Х. Райфі, Г. Саймона, Ф. Хедоурі та інших.

Водночас треба зазначити, що глибоке, комплексне дослідження адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ, зокрема, у відносинах з населенням до даного часу не проводилось, а відсутність монографічної літератури з цієї проблематики свідчить як про складність цього питання, так і про недостатню увагу з боку вчених правознавців.

Таким чином, недостатня теоретична розробленість обраної теми, її наукова новизна, значимість та актуальність для практичної діяльності органів внутрішніх справ зумовлюють потребу у проведенні поглибленого наукового дослідження.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до п. 3.1 Приоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність на період 2004–2009 рр., затверджених наказом МВС України № 755 від 5 липня 2004 р., п.3.7 Приоритетних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ від 12 грудня 2005 р.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення змісту та особливостей адміністративних процедур щодо підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням, їх місця в загальній системі управлінських рішень та актів управління, а також розробка конкретних практичних рекомендацій та наукових пропозицій щодо удосконалення правового регулювання адміністративно–процедурних питань прийняття та реалізації зазначеного виду рішень.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно було вирішити такі основні завдання:

- з'ясувати особливості становлення і розвитку взаємодії між органами внутрішніх справ та населенням в Україні;
- сформулювати поняття та визначити особливості управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням;
- здійснити класифікацію видів управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням;
- розмежувати поняття «управлінське рішення» та «нормативно–правовий акт»;

- охарактеризувати роль і місце адміністративних процедур в діяльності органів внутрішніх справ;
- визначити сутність адміністративних процедур прийняття і реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням;
- здійснити характеристику способів забезпечення законності адміністративних процедур прийняття і реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням;
- визначити вимоги до управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням, дотримання яких забезпечить ефективність рішень;
- сформулювати основні напрямки вдосконалення адміністративних процедур прийняття і реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які формуються в сфері прийняття та реалізації працівниками ОВС управлінських рішень у відносинах з населенням.

Предмет дослідження становлять адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми. За допомогою логіко–семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1–1.3). Порівняльно–правовий метод та методи класифікації, групування використовувались для визначення окремих видів управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням (підрозділ 1.3). За допомогою історико–правового методу досліджувалися процеси становлення та розвитку взаємодії органів внутрішніх справ і населення (підрозділ 1.1). Системно–структурний метод використано для визначення місця правових норм, які регулюють адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням (підрозділи 2.1–2.3). Статистичний і документальний аналіз застосовувались для визначення недоліків правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ та їх посадових осіб по здійсненню управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням (підрозділи 1.1). Компаративний метод використано для вироблення пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням (підрозділ 2.5).

Нормативну базу дисертаційного дослідження становлять Конституція України, закони України, укази Президента України та Постанови Кабінету Міністрів України, нормативно–правові акти Міністерства внутрішніх справ України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним з перших спроб у вітчизняній адміністративно–правовій науці комплексних досліджень,

присвячених адміністративно–процедурним питанням прийняття і реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

- набуло подальшого розвитку з’ясування особливостей взаємодії органів внутрішніх справ з населенням, які полягають у встановленні добровільного та рівноправного зв’язку, обміну інформацією та засновані на принципах взаємодопомоги та співробітництва;
- вдосконалено поняття управлінського рішення органів внутрішніх справ. Порівняно з існуючими, його пропонується розглядати як зовнішній вираз конкретних дій, зроблених на основі аналізу оперативної обстановки та оцінки функціонування органу внутрішніх справ, що має відносно особливий правовий характер і визначається орієнтацією на досягнення конкретних результатів;
- уперше визначені особливості управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням, які відображають основний зміст та характер взаємодії органів внутрішніх справ із зовнішнім середовищем і визначають головні напрямки правоохоронної зовнішньо–адміністративної діяльності;
- вперше розглянуто роль і місце управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням, з урахуванням притаманних їм властивостей запропоновано класифікацію зазначеної категорії рішень за ознаками: 1) цільового призначення; 2) за способом прийняття; 3) залежно від джерела виникнення; 4) залежно від змісту волі прийняття управлінського рішення та ступеня свободи дії суб’єкта, який організовує його виконання; 5) за видами критеріїв; 6) залежно від початку й кінця вирішення завдання; 7) за методом аналізу інформації; 8) за часом дії; 9) за способом фіксації.
- подальшого розвитку набуло встановлення співвідношення понять «нормативно–правовий акт» і «управлінське рішення». Виявлення їх властивостей на практиці дає можливість розуміти «управлінське рішення» дещо ширше, ніж поняття «нормативно–правовий акт»;
- дістало подальшого розвитку визначення змісту адміністративної процедури, що полягає у офіційно встановленому порядку прийняття та виконання суб’єктами відповідних адміністративно-правових відносин управлінського рішення (акта) та порядок вчинення адміністративних й організаційних дій (заходів) з метою реалізації й забезпечення прав, свобод, законних інтересів громадян;
- вдосконалено теоретичне положення щодо сутності адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням із застосуванням системного підходу в контексті врахування особливостей адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. Вперше досліджено процедури прийняття та реалізації оперативних управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням, особливість яких полягає у негайному виконанні останніх;

- дістала подальшого розвитку характеристика способів забезпечення законності адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням;
- набуло подальшого розвитку положення про ефективність управлінського рішення ОВС у відносинах з населенням шляхом визначення вимог, що ставляться до нього, зокрема, надійності та раціональності;
- вперше розроблені науково–практичні рекомендації щодо визначення основних напрямків подальшого вдосконалення адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання висновків та пропозицій дисертації:

- сфері науково–дослідної діяльності – для подальшої розробки адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням;
- правотворчості – для вдосконалення правового регулювання прийняття та реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням;
- правозастосовчій діяльності – використання одержаних результатів дозволить поліпшити практику застосування адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням;
- навчальному процесі – матеріали дисертації можуть бути використані під час проведення занять з дисциплін «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ» та «Адміністративне право».

Апробація результатів дисертації. Дисертація обговорювалась за розділами і в цілому на спільних засіданнях кафедр адміністративної діяльності ОВС та кафедри адміністративного права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ. Результати дисертаційного дослідження доповідалися на науково–практичних конференціях: «Забезпечення правопорядку та безпеки громадян у контексті реформування міліції громадської безпеки» (Харків, 2006); «Актуальні проблеми сучасної науки» (Харків, 2006); «Права людини в діяльності органів внутрішніх справ України» (Євпаторія, 2006), (тези опубліковані).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладені в одинадцяти статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях.

Структура дисертації. Дисертація обумовлена логікою дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 175 сторінок. Список використаних літературних джерел складається із 227 найменувань і займає 18 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, мету та завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукову новизну і практичне значення отриманих результатів, особистий внесок дисертанта, висвітлено апробацію результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 «Загальна характеристика управлінських рішень органів внутрішніх справ та адміністративних процедур» складається з трьох підрозділів, які присвячено дослідженню змісту та формам взаємодії ОВС з населенням; з'ясуванню особливостей й видів управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням; розгляду питань, що дозволяють визначити зміст та межі адміністративної процедури в діяльності органів внутрішніх справ.

У **підрозділі 1.1. «Взаємодія органів внутрішніх справ з населенням як об'єкт організаційно-управлінського впливу»** встановлено, що взаємодія органів внутрішніх справ з населенням як соціальне та правове явище має еволюцію розвитку під впливом економічних, політичних, соціально-психологічних факторів. Вона включає постійні, безперервні спільні дії, кінцевою метою яких є підвищення ефективності правоохоронної діяльності, налагодження довірливих стосунків з оточенням для створення сприятливого соціального середовища.

За змістом взаємодія виступає як цілеспрямована діяльність у вигляді сукупності прийомів, методів й засобів досягнення поставленої мети. За формою розрізняють взаємодію внутрішню й зовнішню. Втілення в життя відповідних форм та методів взаємодії органів внутрішніх справ з населенням відбувається через реалізацію спеціальних управлінських рішень, які передбачають питання організації тактично виваженого та психологічно вірного співробітництва між ними. Від подібних управлінських рішень, які приймаються органами внутрішніх справ, значною мірою залежить активізація й удосконалення діяльності по боротьбі з правопорушеннями, їх профілактика, охорона громадського порядку.

Аналіз напрямків, змісту й форм взаємодії, які використовуються на сучасному етапі розвитку суспільства й держави органами внутрішніх справ, дає можливість стверджувати, що поняття «взаємодія» поглинає принципи партнерства: рівноправність сторін, добровільність прийняття зобов'язань, відповідальність за виконання зобов'язань, додержання норм законодавства, свобода обговорення проблем, які мають взаємний інтерес, повага позицій і точок зору партнерів. З метою посилення участі громадян в правоохоронній діяльності набуває актуальності співпраця органів внутрішніх справ з громадськими формуваннями, але аналіз стану правового забезпечення доводить, що існуючі нормативні акти потребують змін і доповнень щодо функцій, повноважень, матеріального заохочення членів громадських формувань, контролю та допомоги в їх діяльності. Зокрема, потрібно вирішити питання про розширення повноважень членів громадських формувань при здійсненні ними завдань щодо охорони громадського порядку, припинення правопорушень і

злочинів, затримання злочинців, а також забезпечення особистої безпеки членів громадських формувань шляхом надання спеціальних засобів самозахисту.

У підрозділі 1.2. «Сутність та види управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням» проаналізовані існуючі погляди на зміст управлінського рішення органів внутрішніх справ. Дане питання достатньо розкрито в працях вітчизняних та зарубіжних науковців, сформульовані різні думки з приводу розуміння наведеного поняття.

Доведено, що управлінське рішення ОВС у відносинах з населенням – це зафіксований певним способом (усно або письмово) волевий акт, висновок, зроблений на основі аналізу оперативної обстановки та оцінки функціонування органу внутрішніх справ (підрозділу, відділу), прийнятий суб'єктом управління (керівником органу або підрозділом, співробітником), в межах його компетенції та встановленому порядку, який містить постановку цілей, методи та стратегію їх виконання, розподіл обов'язків серед виконавців і відображає основний характер та зміст взаємодії органів внутрішніх справ із громадськістю (перш за все, щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки тощо).

Зазначено, що в системі органів внутрішніх справ всі управлінські рішення доцільно поділити на ті, що приймаються в наступних сферах: 1) управлінські рішення фінансово-господарської діяльності та матеріально-технічного забезпечення; 2) кадрової роботи; 3) боротьби зі злочинністю і охорони громадського порядку. До управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням слід віднести управлінські рішення в сфері боротьби зі злочинністю й охорони громадського порядку, зміст яких повинен бути адекватним стану розвитку суспільних відносин, відповідати вимогам діючого законодавства, забезпечувати правову захищеність громадян.

Підкреслюється, що необхідність прийняття управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням зумовлена, насамперед, змінами обстановки, які бувають непередбачуваними, не прогнозованими, незнайомими, а також вказівками та розпорядженнями вищестоящих органів управління.

Встановлено, що управлінські рішення ОВС у відносинах з населенням мають розглядатися в контексті цілей загальнодержавного напрямку. Більшість названих рішень приймається саме міськими, районними, лінійними відділами міліції, оскільки вони знаходяться ближче за інших органів внутрішніх справ до населення, безпосередньо впливають на створення позитивного соціально-психологічного клімату серед громадськості, створюють відношення до органів влади й управління в цілому, в свою чергу, це обумовлює соціальну значимість їх діяльності і, головне, управлінських рішень, які вони приймають. Крім того, вказані рішення являються найбільш відповідальними й складними. Відповідальними, оскільки впливають на долю та майбутнє

громадян, інтереси держави, а складними від того, що органам внутрішніх справ доводиться мати справу з недостатньо прогнозованими явищами соціальної дійсності.

Найбільш доцільним вважається розроблення такого управлінського рішення ОВС у відносинах з населенням, як спеціальний план заходів по охороні громадського порядку, мета якого забезпечити охорону життя й здоров'я, прав і свобод громадян, створити сприятливі умови для належного функціонування державних та громадських організацій.

В роботі проведено аналіз співвідношення понять «нормативно-правовий акт» і «управлінське рішення». Нормативно-правовим актом, на відміну від управлінського рішення, вважається виданий письмово, з дотриманням чіткої процедури в односторонньому порядку посадовою особою МВС України державно-владний, обов'язковий документ, мета якого встановити, змінити або скасувати правові норми, що стосуються певного кола осіб. Управлінські рішення можуть бути оформлені не тільки письмово, а й висловлюватися усно або виявлятися в різних матеріально-технічних діях.

Різноманітність видів управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням обумовила потребу їх класифікації за певними групами. З метою поліпшення й прискорення роботи суб'єкта управління під час пошуку перспективних управлінських рішень схожих проблем, забезпечення прийняття нових, з урахуванням вже діючих, виключення повторної (дублюючої) адміністративної процедури прийняття зазначених рішень з одних і тих же питань, скорочення управлінської документації та переписки доцільно запровадити класифікатор довгострокових (перспективних) управлінських рішень органів внутрішніх справ, у якому передбачити створення підсистеми «Перспективні управлінські рішення органів внутрішніх справ у відносинах з населенням».

У *підрозділі 1.3. «Поняття адміністративної процедури»* визначається роль та місце адміністративної процедури в системі сучасного адміністративного права України, уточнюється поняття саме цієї категорії щодо якої існують різноманітні підходи.

На підставі аналізу думок вчених, робиться спроба розмежувати такі поняття, як «адміністративний процес», «адміністративна процедура» і «адміністративне провадження». Адміністративний процес як вид процесуальної діяльності здійснюється за певними правилами, визначеними адміністративно-процесуальними нормами, які застосовуються тільки, коли виникає необхідність у дотриманні певних процесуально-правових меж правового регулювання. Провадження у своїй сукупності становлять структуру адміністративного процесу. Адміністративно-процесуальні провадження співвідносяться з адміністративним процесом як категорії особливого і загального, вони є найважливішим елементом структури адміністративного процесу. Різниця між провадженнями визначається предметом провадження. Якщо «процес» являє собою сукупність дій, то «процедура» - офіційно встановлений порядок дій.

Особливу увагу приділено з'ясуванню сутності адміністративного процесу та процедур управлінської нормотворчості. Обґрунтовано недоцільність регулювання адміністративно-процесуальними нормами процедур підготовки і прийняття нормативно-правових актів органів внутрішніх справ, включення адміністративних процедур нормотворчості до структури адміністративного процесу.

Адміністративну процедуру визначено як офіційно встановлений порядок прийняття та виконання суб'єктами відповідних адміністративно-правових відносин управлінського рішення (акта) та порядок вчинення адміністративних й організаційних дій (заходів) з метою реалізації й забезпечення прав, свобод, законних інтересів громадян. Таке визначення дає можливість розмежувати індивідуальні адміністративні акти, що опосередковують відносини органів виконавчої влади з фізичними і юридичними особами, які регулюються адміністративно-процесуальними нормами, та інші управлінські акти, що регламентуються матеріальними нормами.

Встановлено специфіку регулятивної дії нормативно-правових актів органів внутрішніх справ, яка в сучасних умовах обумовлена змінами не лише методів регулювання суспільних відносин, а й змінами самих принципів і пріоритетів у правоохоронній діяльності.

Доведено, що нормативно-правові акти органів внутрішніх справте регулюють у своїй більшості відносини організаційно-процедурного характеру. Сукупність управлінських рішень, які приймаються в Міністерстві внутрішніх справ України, окремих підрозділах та службах внутрішніх справ, створюють систему. У зв'язку з цим, розгляд всіх управлінських рішень, що приймаються, доцільно уявити, як єдиний комплекс взаємозв'язаних і взаємо обумовлюючих одне одного рішень. Цілісність системи управлінських рішень визначається єдиною метою їх прийняття - боротьба зі злочинністю, забезпечення громадського порядку, а також взаємозв'язком основних напрямів правоохоронної діяльності, форм та методів їх реалізації, закономірностями організації і функціонування самої системи органів внутрішніх справ України. Управлінські рішення становлять основу організації і проведення всіх адміністративних процедур, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку та особистої безпеки громадян. Тому своєчасність підготовки, прийняття й втілення їх на практиці є одним з найважливіших завдань як для органів внутрішніх справ, так і для населення.

Розділ 2 «Адміністративно-процедурні питання прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням» складається з трьох підрозділів, які присвячено безпосередньому дослідженню адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням; сутності та значенню їх законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ.

У підрозділі 2.1. «Адміністративні процедури прийняття управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням» аналізуються зміст та особливості адміністративних процедур прийняття управлінських рішень.

Зазначається, що структура управління органів внутрішніх справ спирається на ієрархічний підхід, особливістю якого є підпорядкованість елементів управління, що проявляється через відносини субординації.

Відносини субординації та ієрархічність структури управління органів внутрішніх справ проявляється у адміністративних процедурах розробки та прийняття управлінських рішень. Так, нормативно-правовий акт МВС України реалізується керівниками структурних підрозділів органів внутрішніх справ. Вони пропонують рішення, розробляють шляхи його реалізації, передають виконавцям, які реалізують первинне і розроблені (вторинні) рішення. Підхід до реалізації управлінських рішень підпорядкованими органами внутрішніх справ (ГУ МВС, УМВС, обласними, районними, міськими відділами міліції) на виконання нормативно-правових актів МВС України передбачає розроблення окремих управлінських рішень, які містять заходи по окремим його нормам.

Процедурою прийняття управлінського рішення структурними підрозділами ОВС визначено сукупність систематизованих стадій, які включають визначення загальної мети, формулювання варіанту управлінського рішення, його обговорення, погодження та прийняття в певній формі.

Адміністративні процедури підготовки та прийняття оперативного (короткострокового) управлінського рішення ОВС у відносинах з населенням мають певні особливості: специфічність призначення; багатосуб'єктність; дефіцит часу на підготовку.

У підрозділі 2.2 «Адміністративні процедури реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням» відмічено, що реалізація управлінського рішення ОВС у відносинах з населенням має певні особливості, які залежать від: 1) характеру управлінської ситуації, що має бути вирішена шляхом прийняття управлінського рішення ОВС у відносинах з населенням; 2) способу організації реалізації такого рішення, за допомогою якого здійснюється вплив на управлінську ситуацію.

Адміністративну процедуру реалізації управлінського рішення на виконання наказів МВС України доцільно уявити як сукупність двох стадій: підготовчої і безпосередньо розроблення управлінського рішення органу внутрішніх справ. Тобто, основу організації виконання управлінського рішення МВС України у відносинах з населенням складає принцип його деталізації, що передбачає розподіл (диференціацію) на низку окремих конкретних рішень. Така диференціація здійснюється у просторових та часових межах (по службах й органах; задачах та інтервалах часу, який відводиться для повного виконання рішення). Забезпечення виконання

кожного окремого рішення (норми) зводиться до визначення та реалізації найбільш оптимальних конкретних заходів.

Зосереджено увагу на специфіці адміністративних процедур реалізації оперативних управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням. Дефіцит часу на їх підготовку суттєво змінює процедуру вироблення та прийняття, зводячи її до невідкладного виконання.

У підрозділі 2.3. *«Забезпечення законності адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням»* серед існуючих форм контролю підкреслюється важливість комплексного інспектування, яке проводиться спеціально сформованими бригадами і носить багатоцільовий характер. Звернено увагу на те, що комплексне інспектування органів внутрішніх справ вимагає обов'язкового складання двох основних управлінських документів (концептуальних управлінських рішень), які пояснюють: 1) виявлені недоліки в організації оперативно-службової діяльності; 2) конкретні заходи щодо їх усунення (практична, організаційна-методична допомога, яка надана перевіреному органу або підрозділу).

Дієвість контролю та перевірки виконання управлінських рішень Органів внутрішніх справ у відносинах з населенням в значній мірі залежить від якості адміністративних процедур їх підготовки. Вони повинні розроблятися на основі всебічного та глибокого вивчення явищ життя та практики, враховувати погляди та пропозиції громадськості, заяви громадян, ініціативу трудових колективів та членів громадських формувань.

Визначено необхідність скорочення документації, а отже, і кількості управлінських рішень, що значно полегшить пошук, аналіз, обробку, перевірку виконання.

Розділ 3 «Удосконалення адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням» складається з двох підрозділів, які присвячено безпосередньо дослідженню ефективності управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням, а також напрямком вдосконалення адміністративних процедур прийняття та реалізації таких рішень.

У підрозділі 3.1. *«Ефективність управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням»* визначено, що на оптимальність вибраного управлінського рішення ОВС у відносинах з населенням впливає стан зовнішньо-адміністративних управлінських відносин (між органами внутрішніх справ і фізичними та юридичними особами), так і внутрішньо-організаційних (між начальниками та підлеглими). Складність останнього визначається, в основному, інформаційною забезпеченістю адміністративних процедур прийняття рішення. Проте, найбільш суттєвий вплив на можливість отримання оптимального варіанту управлінського рішення здійснює характер функціонування органу внутрішніх справ щодо конкретного стану вирішуваної проблеми у зовнішньому середовищі.

Серед вимог, які висуваються до управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням, виділені: наукова обґрунтованість, законність, об'єктивність, гласність (відкритість), комплексність, соціальна спрямованість, компетентність, відповідальність, несуперечливість, компетентність, інформативність. Окрім цих вимог, запропоновано віднести вимогу надійності та актуальності, що полягає у потенційній можливості виконання заходів, передбачених рішенням.

На своєчасність та якість виконання управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням впливає оціночно-емоційне відношення до них з боку виконавців і населення. Отримання максимальної ефективності управлінського рішення можливе за умови, якщо оцінки його доцільності у суб'єкта управління, виконавця й громадськості збігаються.

У підрозділі 3.2. «Напрямки вдосконалення адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням» обґрунтовується питання співвідношення цільових комплексних програм й планів удосконалення діяльності органів внутрішніх справ (установчих управлінських рішень) з планами економічного й соціального розвитку країни. Наголошується необхідність включення в якості складових частин (підрозділів) вказані рішення органів внутрішніх справ, які містять заходи щодо вирішення конкретних завдань боротьби зі злочинністю до складу комплексних планів економічного та соціального розвитку країни. Обов'язкове узгодження та взаємопов'язане планування розвитку країни із плануванням системи органів внутрішніх справ підвищить якість вирішуваних питань охорони правопорядку і укріплення законності на території всієї держави.

З метою вдосконалення адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень Органів внутрішніх справ у відносинах з населенням вбачається актуальним розроблення для суб'єктів управління методичних рекомендацій, які надавали наступні пояснення стосовно: 1) їх значення в загальній системі рішень; 2) вимоги, що ставляться до зазначеного виду рішень; 3) класифікація управлінських рішень; 4) багатоаспектність їх змісту; 5) застосування системного підходу та системного аналізу під час адміністративних процедур прийняття зазначених рішень; 6) оптимізація останніх; 7) методи підготовки, прийняття й реалізації управлінських рішень; 8) їх інформаційне забезпечення; 9) оцінка їх ефективності.

ВИСНОВКИ

В результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України і практики його застосування, теоретичного осмислення численних наукових праць у різних галузях юриспруденції, автором сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення теоретичних засад та правового регулювання адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням. До основних із них віднесені такі:

1. Раціональним є вживання в теорії і на практиці терміну «сфера взаємодії органів внутрішніх справ з населенням» із закріпленням у законодавстві. Сутність цього терміну полягає у поступовому розвитку подальших взаємостосунків на принципах партнерства, зокрема, добровільності, рівноправності, взаємодопомоги, які дозволяють в процесі спільних узгоджених дій встановити відкриті й довірливі стосунки, покращити стан правопорядку та знизити рівень злочинності. Взаємодія органів внутрішніх справ з населенням носить різноманітний та ускладнений характер. Вона реалізується на партнерських засадах, в різних формах, і потребує прийняття з боку міліції спеціальних управлінських рішень, які стосуються профілактичної роботи, правової освіти населення, впливу на поведінку неповнолітніх, виконання загальнообов'язкових рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих у межах їх компетенції.

2. Під управлінським рішенням органів внутрішніх справ слід розуміти зафіксований яким-небудь способом (усно або письмово) вольовий акт, висновок, зроблений на основі аналізу оперативної обстановки та оцінки функціонування органу внутрішніх справ (підрозділу, відділу), прийнятий суб'єктом управління (керівником органу або підрозділом, співробітником), в межах його компетенції та встановленому порядку, який містить постановку цілей, методи та стратегію їх виконання. З метою вдосконалення здійснення спільних заходів органів внутрішніх справ і населення щодо охорони громадського порядку та запобігання правопорушень, доцільно виділити їх у типові управлінські рішення ОВС у відносинах з населенням. Таке рішення має бути прийняте у формі статуту з відповідним внесенням до загального класифікатору управлінських рішень органу внутрішніх справ.

3. Управлінське рішення ОВС у відносинах з населенням відображає основний зміст та характер взаємодії органів внутрішніх справ з громадськістю, визначає головні напрями правоохоронної зовнішньо-адміністративної діяльності (перш за все, щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки тощо).

4. Надано наступну класифікацію управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням: 1) за цільовим призначенням: стратегічні (програмні); установчі; тактичні; оперативні; 2) за способом прийняття управлінського рішення: колективні (групові) і одноособові; 3) залежно від джерела виникнення: на виконання розпоряджень вищестоящих органів та ініціативні; 4) залежно від змісту волі прийняття управлінського рішення та ступеня свободи дії суб'єкта, який організовує його виконання: імперативні та рекомендує; 5) за видами критеріїв: багатокритеріальні та однокритеріальні; 6) залежно від початку й кінця вирішення завдання: вихідні й підсумкові; 7) за методом аналізу інформації: аналогічні та евристичні; 8) за часом дії: довгострокові, короткострокові, одноразові; 9) за способом фіксації: письмові й усні.

5. Нормативно-правовий акт органу внутрішніх справ слід вважати остаточним варіантом управлінського рішення. Управлінське рішення доречно розглядати в декількох аспектах: як вид діяльності, як форму впливу суб'єкта на об'єкт, як послідовність певних стадій. Таке розуміння змісту управлінського рішення ширше від поняття нормативно-правовий акт, яким передбачено закінчену дію.

6. Адміністративною процедурою підготовки і прийняття управлінського рішення органів внутрішніх справ у відносинах з населенням визначено сукупність систематизованих стадій: 1) формулювання загальної мети (збір та аналіз інформації; формулювання проблеми - її визначення, дослідження, уточнення, фіксація; висування управлінських гіпотез та припущень); 2) розробка варіанту управлінського рішення; 3) обговорення управлінського і погодження рішення із зацікавленими особами; 5) прийняття рішення в певній формі.

Аналіз нормотворчої діяльності МВС України дає можливість запропонувати стадії нормотворчості: 1) підготовка нормативно-правового акту; 2) прийняття нормативно-правового акта; 3) державна реєстрація нормативно-правового акта; 4) вступ нормативно-правового акта в дію. Адміністративну процедуру реалізації управлінського рішення на виконання наказів МВС України доцільно уявити як сукупність двох етапів: підготовчого і безпосередньо розроблення управлінського рішення.

7. Стадіями адміністративної процедури реалізації управлінського рішення ОВС у відносинах з населенням визначені: 1) з'ясування управлінського рішення організатором його виконання (розв'язання питання про наявність або створення необхідних організаційних передумов; деталізація управлінського рішення); 2) підбір та розстановка виконавців (доведення рішення до безпосередніх виконавців, їх інструктаж та навчання; забезпечення їх діяльності - правове, організаційне, кадрове, психологічне, матеріальне, технічне, фінансове); 3) контроль за діяльністю виконавців та облік результатів їх роботи (організація взаємодії між виконавцями та координація їх зусиль; коригування управлінського рішення); 4) підсумовування виконаного рішення.

8. Способами забезпечення законності адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням виділено: відомчий, державний, громадський, внутрішній та зовнішній контроль.

9. Під раціональним управлінським рішенням ОВС у відносинах з населенням розуміється теоретично обґрунтоване, своєчасне, несуперечливе і найбільш прийнятне рішення в конкретній ситуації. Під надійністю управлінського рішення ОВС у відносинах з населенням слід розуміти потенційну можливість виконання заходів, що містяться в ньому. Обґрунтовано, що вказана вимога залежить як від умов функціонування зовнішнього середовища (вказана імовірність впливу на органи внутрішніх справ), так і від умов функціонування самого органу, його надійності.

10. З метою вдосконалення адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень стає доцільним:

- розроблення для суб'єктів управління методичних рекомендацій, які розкривають на конкретних прикладах зміст заходів, що призводять до науково обґрунтованого управлінського рішення ОВС у відносинах з населенням;
- частину 6 статті 14 Закону України «Про участь громадян у охороні громадського порядку й державного кордону» рекомендовано викласти в наступному вигляді «для відбиття нападу на будівлі, приміщення, споруди і транспортні засоби, незалежно від їхньої приналежності, або їх звільнення у разі захоплення»;
- в пункті 4 частини 3 статті 13 Закону України «Про участь громадян у охороні громадського порядку й державного кордону» викласти весь перелік адміністративних правопорушень, за здійснення яких членами громадських формувань можуть бути складені адміністративні протоколи;
- запровадити класифікатор управлінських рішень органів внутрішніх справ за допомогою інформаційно-пошукових систем.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ:

1. Джафарова М.В. Сутність і поняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ // Наше право. – 2004. – №2. – ч.1. – с. 51–55.
2. Джафарова М.В. Еволюція взаємодії громадськості з органами внутрішніх справ України // Наше право. – 2004. – № 2. – ч.2. – с. 19–23.
3. Джафарова М.В. Система державного управління органами внутрішніх справ // Наше право. – 2004. – №4. – с. 35–39.
4. Джафарова М.В. Основні функції керівника органів внутрішніх справ // Наше право. – 2005. – №2. – с. 35–39.
5. Джафарова М.В. Щодо визначення поняття «державне управління» // Право та безпека. – 2005. – Т.4. – №1. – с. 26–29.
6. Джафарова М.В. Контроль за виконанням управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням // Наше право. – 2005. – № 3. – с. 84–90.
7. Джафарова М.В. Законність в управлінських рішеннях органів внутрішніх справ у відносинах з населенням // Право та безпека. – 2006. – Т.5. – №1. – с. 61–66.
8. Джафарова М.В. Способи забезпечення законності управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням // Наше право. – 2005. – № 3. – ч.1. – с. 49–55.
9. Джафарова М.В. Роль громадської думки при прийнятті управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням // Наше право. – 2006. – № 1. – с. 34–38.

10. Джафарова М.В. Адміністративні процедури прийняття управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням // Наше право. – 2006. – № 3. – ч.1. – с. 72–75.
11. Джафарова М.В. Класифікація управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – Випуск 35. – 2006. – С. 270–276.

АНОТАЦІЇ

Джафарова М.В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2008.

Дисертацію присвячено аналізу адміністративно-процедурних питань прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням.

З'ясовані поняття, сутність, особливості й види вищезгаданих управлінських рішень.

Розглянуті роль та межі адміністративної процедури в сучасній науці адміністративного права. Детально охарактеризовані стадії адміністративних процедур прийняття і реалізації управлінських рішень ОВС, названі відповідні етапи, які входять до структури стадій. Розкрито значення функції контролю під час здійснення адміністративних процедур прийняття та реалізації управлінських рішень ОВС у відносинах з населенням. Значну увагу в дисертації приділено характеристиці вимог, які ставляться до управлінських рішень і безпосередньо впливають на їх ефективність.

Ключові слова: взаємодія, нормотворчість, адміністративна процедура, прийняття управлінських рішень, реалізація, законність, ефективність.

Джафарова М.В. Административные процедуры принятия и реализации управленческих решений органов внутренних дел в отношениях с населением. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2008.

Диссертация посвящена анализу административно-процедурных вопросов принятия и реализации управленческих решений органов внутренних дел в отношениях с населением.

Определены понятие, сущность, особенности и виды вышеназванных решений.

Подчеркивается на необходимости внедрения классификатора долгосрочных (перспективных) управленческих решений ОВД, цель которого облегчить и ускорить работу субъекта управления при поиске названных решений однотипных проблем, обеспечить принятие новых, с учетом

действующих, исключить повторную административную процедуру принятия решений по одним и тем же вопросам, сократить управленческую документацию.

Рассмотрены сущность и значение административной процедуры в современной науке административного права. Получило дальнейшее исследование рассмотрение стадий административных процедур принятия и реализации как оперативных, так и перспективных управленческих решений ОВД в отношениях с населением.

В исследовании делается вывод, что административная процедура принятия нормативно-правовых актов МВД Украины (управленческих решений высшего уровня управления) подразумевает проведение нормотворчества, стадиями которого являются: 1) подготовка нормативно-правового акта; 2) принятие нормативно-правового акта; 3) государственная регистрация нормативно-правового акта; 4) вступление нормативно-правового акта в действие.

Раскрыты особенности административной процедуры реализации нормативно-правового акта МВД Украины, под которой понимается выполнение названного управленческого решения нижестоящими субъектами управления, путем принятия на его основе вторично разработанных управленческих решений.

В работе проанализированы значение законности и функции контроля во время проведения административных процедур принятия и реализации управленческих решений, Усовершенствованы критерии оценки эффективности управленческих решений в административной деятельности ОВД, с помощью которых возможно определить их качество, то есть их соответствие установленным требованиям и ожидаемым от них результатов. Кроме требований научной обоснованности, своевременности, законности, непротиворечивости, компетентности, конкретности, информативности, которые ставятся к управленческим решениям, предложено отнести требования надежности и актуальности.

Ключевые слова: взаимодействие, нормотворчество, административная процедура, принятие управленческого решения, реализация; законность, эффективность.

Dzhafarova M.V. The administrative procedure of adoption and realization of management decisions of law enforcement bodies in attitudes with population. – Manuscript.

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law. – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2008.

The thesis touches problem of the coordination of law enforcement bodies with the population as one of the elements of building open contemporary society and effective democratic state.

The author researches the methods and the ways of the state PR-services work in Ukraine. Besides, the factors that ensure the positive result of their communicative activity are examined.

The peculiarities of administrative procedure of adoption and realization of management decisions of law enforcement bodies in attitudes with population are determined.

The views of scientist on problems of legality which had an influence on process of pass of management decisions of the law-enforcement bodies in relations with population are considered.

The essence and value legality at acceptance and realization of management decisions of law enforcement bodies in attitudes with population are considered.

Key words: coordination, normative regulation, administrative procedure of the adoption of management decisions, realization, legal liability.