

ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

З огляду на важливі завдання, які покладено на органи внутрішніх справ (далі – ОВС), інтенсивний внутрівідомчий нормотворчий процес, систематичне прийняття великої кількості ненормативних індивідуальних актів управління особливого значення набуває правове забезпечення процедури прийняття управлінських рішень в ОВС. Процедурні питання прийняття управлінських рішень під час діяльності державних органів у цілому та ОВС зокрема досліджували В. Авер'янов, Г. Атаманчук, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Конопльов, Л. Коваль, Б. Лазарев, В. Плішкін, В. Тимошук, Ю. Тихомиров, В. Цветков та інші вчені. Однак єдиного розуміння їх сутності, системи стадій та їх особливостей так і не знайдено, тому існує об'єктивна потреба наукового пошуку у цих напрямках. Завданням цієї статті є з'ясування сутності самої категорії «управлінське рішення»; аналіз вимог, які висуваються до управлінських рішень в ОВС; розгляд процедурних аспектів прийняття управлінських рішень; визначення особливостей управлінських рішень ОВС України у цілому та їх процедурних аспектів зокрема.

Щоденно кожна людина приймає велику кількість рішень, а для представника влади їх прийняття є водночас як правом, так і службовим обов'язком. В одному із тумачних словників української мови *рішення* визначається як: 1) постанова, розпорядження якої-небудь організації, зборів; 2) продуманий намір зробити що-небудь; 3) найважливіший, найістотніший для дальшого ходу, розвитку чого-небудь [1, с. 527]. Як зазначає В. М. Плішкін, «під рішенням іноді розуміють і знаходження певного варіанту дій, і сам процес діяльності, і її кінцевий результат» [2, с. 227].

Щодо *управлінського рішення*, то під ним розуміють: 1) свідомий акт організаційної діяльності начальника, пов'язаний з вибором мети, шляхів та засобів її досягнення» [3, с. 141]; заснований на законах та підзаконних актах акт відповідного керівника, що містить постановку цілей, обґрунтування засобів їх здійснення, прийнятий в установленому порядку і забезпечуючий організаційну сталість та вдосконалення діяльності [2, с. 398]; соціальний акт, який підготовлений на основі варіантного аналізу та оцінки, прийнятий у встановленому порядку, має директивне загальнообов'язкове значення, містить постановку цілей і обґрунтування засобів їх здійснення, а також організовує практичну діяльність суб'єктів і об'єктів управління [4, с. 33].

З вищеванеденого можна зробити висновок про багатоаспектний зміст категорії «управлінське рішення», яке розглядається як:

вид управлінської діяльності; соціальний акт; вибір та прийняття певних варіантів вирішення проблеми; вид роботи в апараті управління; певний етап процесу управління; варіант впливу управляючої підсистеми на керовану; організаційно-практична діяльність керівника; послідовність певних етапів, кожний з яких складається із відповідних стадій.

Як правило, в науковій літературі до загальних ознак управлінських рішень відносять: соціальну сутність; директивність та загальнообов'язковість; активну та організуючу спрямованість визначення цілей та систему засобів їх здійснення; додержання строків виконання рішень; наявність системи правил, що визначають порядок розробки, обговорення, прийняття, набрання рішенням відповідної сили, внесення до нього змін та порядок відміни; наявність можливих варіантів дій і вибору одного з них, згідно з об'єктивно існуючою обстановкою, інтересами та потребами; вибір та прийняття варіанта дій є результатом свідомої, розумово-психологічної діяльності [2–5 та ін.].

До *вимог* управлінських рішень в ОВС ми відносимо: 1) законність. Зважаючи на те, що будь-яке управлінське рішення є підзаконним, воно, по-перше, не повинно суперечити нормативним актам вищої юридичної сили; по-друге, прийматись з передбачених питань, компетентним суб'єктом та з дотриманням відповідної процедури; 2) об'єктивність, яка полягає у тому, що управлінське рішення повинно прийматися за умов повного та всебічного дослідження фактичних обставин ситуації й встановленням об'єктивної істини; 3) відкритість, що передбачає забезпечення доступності до обговорювання важливих питань усіх зацікавлених суб'єктів; 4) відповідальність, яка полягає у невідворотності покарання за прийняття незаконного або некваліфікованого управлінського рішення.

Слід зазначити, що в науковій літературі виділяються й інші вимоги, які висуваються до управлінських рішень, зокрема: системність, комплексність, несуперечливість, компетентність, актуальність, вмотивованість, зрозумілість [2–6 та ін.], які, на думку автора, охоплюються такими вимогами, як: законність, об'єктивність, відкритість та невідворотність відповідальності.

У юридичній літературі пропонуються різні класифікації управлінських рішень, за основу яких взято певні критерії. Так, наприклад, В. М. Плішкін класифікує управлінські рішення за такими критеріями: функціональний зміст; організація розробки; діапазон проблематики; організаційне оформлення; тривалість здійснення [2, с. 230–232].

На думку автора, управлінські рішення в ОВС доцільно класифікувати за наступними критеріями: 1) назва: накази, розпорядження, інструкції, рішення, вказівки та ін.; 2) форма вираження:

усні, письмові; 3) спрямування: які стосуються внутрівідомчих питань (проведення атестації, службових перевірок, конкурсів на заміщення вакантних посад та ін.); які стосуються зовнішньо-адміністративної діяльності (видача дозволів, висновок за результатом розгляду звернень громадян); 4) залежність від адресата: загальні (нормативні), які стосуються багатьох суб'єктів; індивідуальні, які стосуються однієї особи (наприклад, накладення дисциплінарного стягнення); 5) залежність від урегульованості правовими нормами: порядок прийняття яких врегульовано правовими нормами (процедурні управлінські рішення); порядок прийняття яких правовими нормами не регулюється (непроцедурні управлінські рішення).

Перейдемо до розгляду *процедурних аспектів* прийняття управлінських рішень. Відразу ж зазначимо, що термін «прийняття управлінських рішень» є узагальнюючим, який охоплює нижченаведені стадії: 1) підготовка прийняття управлінського рішення; 2) прийняття управлінського рішення; 3) забезпечення виконання (реалізація) прийнятого рішення. Розглянемо виділені нами стадії (етапи) більш детально. Так, *підготовка прийняття управлінського рішення* є першою стадією управлінського циклу. Однак, беручи до уваги те, що в так званих «нескладних управлінських рішеннях», як правило, усних, підготовчий етап є не завжди чітко вираженим, то і, як правило, вищенаведена стадійність більш характерна для прийняття відносно складних і особливо проблемних завдань, коли необхідно висунути управлінські гіпотези і з'ясувати можливі варіанти рішення. Але, незалежно від складності проблеми, що розглядається, та відповідного їй рішення, всі стадії прийняття управлінського рішення присутні, однак можуть бути лише більш або менш яскраво вираженими. Зважаючи на це, доцільним буде розгляд процедури прийняття управлінського рішення у вигляді нормативного-правового акту, де виділені нами вище стадії виражені досить чітко.

На думку автора, до основних етапів стадії процедури підготовки управлінського рішення необхідно віднести: 1) виявлення проблеми; 2) призначення відповідальних, які будуть готувати проект рішення; 3) оформлення проекту управлінського рішення; 4) погодження управлінського рішення; 5) доопрацювання проекту управлінського рішення.

Так, існуючий на кожний момент стан системи управління дає змогу її керівникам виявити проблеми та сформулювати цілі діяльності з тим, щоб система могла функціонувати максимально ефективно. Виникають проблемні ситуації внаслідок дії об'єктивних та суб'єктивних причин, факторів та обставин. Якщо виявлено декілька проблем одночасно, то необхідно визначити значущість кожної проблеми, а потім послідовність їх розв'язання,

починаючи із найважливішої, найактуальнішої. Джерелами інформації про існуючі проблеми можуть бути: інформація у ЗМІ, безпосереднє виявлення, доповідні записки та рапорти (заяви) підлеглих, контрольні перевірки тощо. Виявлення проблеми, яка потребує розв'язання, пов'язане з висуненням управлінських гіпотез, тобто припущень про необхідність та можливі засоби, способи та методи здійснення яких-небудь позитивних змін у системі, середовищі її функціонування.

Після того як проблема виявлена та проаналізована, і є доцільність прийняття управлінського рішення у формі нормативного акту, призначаються конкретні виконавці, які будуть готувати його проект.

З призначенням відповідальних, які будуть готувати проект рішення, починається наступний етап стадії підготовки управлінського рішення, в нашому випадку відомчого нормативно-правового акту. Призначаючи відповідальних, необхідно одночасно призначити керівника робочої групи. У таку групу доцільно включити як науковців так і практиків, які займаються напрямками роботи, де виявлено певні проблеми. До цієї робочої групи повинні надсилатись пропозиції як із практичних підрозділів ОВС, так і з навчальних закладів, для чого попередньо повинно бути відпрацьоване інформування про початок розробки тих чи інших проектів нормативних актів з визначенням групи з їх підготовки та місця її дислокації.

Після опрацювання пропозицій настає наступна стадія – оформлення проекту управлінського рішення. Належне оформлення управлінського рішення є результатом прояву владного волевиявлення суб'єкта управлінських відносин.

З оформленням рішення вступає в силу така стадія як погодження управлінського рішення, яке може бути як внутрішнім (з питань лише внутрішньо-організаційної діяльності), так і зовнішнім (з питань, які зачіпають суб'єктів управлінських відносин, що не перебувають в організаційній підпорядкованості ОВС), або водночас внутрішньо-зовнішнім (потребують водночас внутрішнього та зовнішнього узгодження). Отже, масштаби погодження можуть бути різними, залежно від об'єму і змісту управлінського рішення, сфери його дії, кола відносин, які ним регулюються. Погодження управлінського рішення дає можливість врахувати думки інших служб і підрозділів, діяльність яких пов'язана з вирішенням питань, суміжних або аналогічних тим, які викладені в ньому. У результаті погодження досягається необхідна однозначність у регулюванні аналогічних питань, встановлюються чіткі межі регулювання і попереджається «втручання» в компетенцію суміжних підрозділів.

Останньою стадією процедури підготовки управлінських рішень в ОВС є доопрацювання проекту управлінського рішення після отримання відгуків, які повинні бути повними, аргументованими й обґрунтованими.

Після того як проект управлінського рішення доопрацьовано, настає друга стадія досліджуваної нами процедури *прийняття управлінського рішення*, яка в більшості випадків означає підписання або затвердження його відповідним керівником. Крім цього, на стадії прийняття управлінського рішення необхідним є підбір і розстановка виконавців та доведення управлінського рішення до виконавців (деталізація рішення).

Окремо в процедурному аспекті ми виділяємо стадію *забезпечення виконання управлінського рішення*, яке полягає у створенні виконавцям умов для їх ефективної діяльності і включає в себе наступні види забезпечення: кадрове, фінансове, матеріально-технічне, організація взаємодії між виконавцями та забезпечення контролю виконання.

До *особливостей управлінських рішень* в ОВС ми відносимо:

- 1) їх спрямованість на вирішення як внутрішньо-організаційних завдань (проведення атестації, стажування, перепідготовки, підвищення кваліфікації, здійснення контролю над підлеглими та ін.), так і на вирішення основних завдань та функцій, які стоять перед ОВС;
- 2) перевагу внутрішніх управлінських рішень над зовнішніми (позавідомчими), тому що переважна більшість управлінських відносин здійснюється саме під час внутрішньої діяльності;
- 3) можливість прийняття управлінських рішень як у єдиноначальному порядку, так і колегіальному (колективному), де переважає перший;
- 4) зв'язок великої кількості з взаємодією та координацією правоохоронної діяльності;
- 5) визначальну роль імперативного методу під час прийняття управлінських рішень в ОВС, що впливає із прав та обов'язків осіб, які наділені для цього відповідними владними функціями (накладення дисциплінарних стягнень) або правом ініціативи порушення процесу адміністративного провадження (розгляд скарг громадян, порушення справи про адміністративне правопорушення);
- 6) їх прийняття з ініціативи владного суб'єкта, як правило, згода чи бажання іншої сторони не є обов'язковою умовою їх прийняття (порушення дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення), вони можуть виникати всупереч бажанню іншої сторони чи незалежно від її згоди;
- 7) процедурні аспекти прийняття одних управлінських рішень (висновку за результатами проведення службової перевірки, атестації, розгляду скарги тощо) чітко врегульовані правовими нормами, інші правовими нормами не регулюються або регулюються лише опосередковано, зокрема (прийняття усного розпорядження, наказу, вказівки тощо).

В ос-

танньому випадку більш доцільним, на думку автора, буде застосування терміна «не правові (позапроцедурні, непроцедурні) управлінські рішення».

До особливостей процедури прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ ми відносимо: 1) регулювання як законодавчими так і підзаконними актами, які містять норми адміністративного права; 2) зв'язок із практичною реалізацією завдань, функцій та повноважень ОВС; 3) упорядкування управлінських відносин в ОВС, які регулюються адміністративно-правовими нормами, що є їх метою; 4) відношення до різних видів (напрямоків) діяльності ОВС; 5) наявність зовнішнього та внутрішнього спрямування; 6) складаються із послідовно здійснюваних дій, які можна об'єднати у певні етапи (стадії); 7) їх суб'єкти можуть бути як юридично нерівними, так і юридично рівними, однак нерівність є домінуючою; 8) є обов'язковими для виконання, їх порушення призводить до анулювання прийнятих рішень, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні процедурних правил.

Беручи до уваги подані вище особливості, вважаємо доцільним **процедури прийняття управлінських рішень** визначити як урегульовані адміністративно-правовими нормами етапи (стадії) здійснення послідовних дій щодо вирішення управлінських питань як під час зовнішньої, так і внутрішньо-організаційної діяльності ОВС.

Список літератури: 1. Тлумачний словник української мови. / Укладачі Ковальова Т. В., Коврига Л. П. Х., 2005. 2. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю. Ф. Кравченка. К., 1999. 3. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 4. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М., 1972. 5. Конопльов В. В. Управлінські рішення в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: сутність та організаційно-правові питання підготовки та прийняття: Монографія. Сімферополь, 2006. 6. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк, 2000.

Надійшла до редакції 05.01.07

Є. Я. Осніцев

СПОЛУЧЕННЯ ФОРМАЛЬНИХ І НЕФОРМАЛЬНИХ КОМПОНЕНТІВ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ПІДРОЗДІЛІВ ОВС ЯК ОДИН ІЗ ЧИННИКІВ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

Організаційні структури управління не терплять відсталості, вони повинні приводитися у відповідність із завданнями систем, що змінюються. Громіздкі структури, не виправдано роздуті штати деяких установ гальмують виконання покладених на них функцій. Тому питання оптимізації, спрощення і здешевлення апарату, підвищення рівня роботи всієї системи управління залишаються актуальними.