УДК 351.79:008.2

С. В. Пєтков, канд. юрид. наук, доц.

Кримський юридичний інститут
Національного університету внутрішніх справ,
кафедра адміністративного права та адміністративної діяльності
вул. Стівена, 14, Сімферополь, 95053, Україна

ПЛАНУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

У статті розглянуто один з найскладніших видів розумової діяльності — планування та досліджується специфіка його вияву в діяльності органів внутрішніх справ, в першу чергу, у внутрішньо організаційній управлінській діяльності. У статті містяться висновки та пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ у зв'язку з впровадженням ефективного планування.

Ключові слова: менеджмент, управлінська діяльність, планування, спеціальні типові плани, органи внутрішніх справ, працівники органів внутрішніх справ.

Знання психологічних закономірностей, застосування в процесі діяльності певних психологічних методів понятійного апарату ефективного менеджменту полегшує працю людини, допомагає їй регулювати та будувати взаємовідносини з іншими людьми, глибше розуміти мотиви вчинків людей, пізнавати дійсність, правильно оцінювати її та використовувати результат пізнання на практиці управління будь-якою організацією. Практично немає сфери діяльності людини, де залучення науки про менеджмент не допомогло б у її упорядкуванні. Без знання закономірностей менеджменту неможливо керувати людьми. Науковий менеджмент розкриває закономірності, знання яких необхідні кожному, хто покликаний впливати на людей, наплавляти їх зусилля, виховувати їх. Знання психології менеджменту дають можливість контролювати особливі пізнавальні, вольові, емоційні процеси, перевіряти, наплавляти ці процеси на інших осіб, правильно приймати рішення в умовах виживання організації [1].

Проблему планування в органах внутрішніх справ в юридичній та управлінській науці торкались в своїх працях ряд провідних вчених: О. М. Бандурка, О. К. Безсмертний, А. С. Васильєв, М. І. Єропкін, М. І. Іншин, В. М. Плішкін та ряд інших юристів, але і досі пізнання його сутності і соціально-юридичного характеру залишається актуальним у зв'язку з постійними змінами у соціальній структурі суспільства, в цілому, і в ОВС України, зокрема.

Метою написання цієї статті є аналіз поняття **планування** як одного з видів розумової діяльності, розкриття його значення у внутрішньо-організаційній управлінській та правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ і внесення, на основі цього, пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ у зв'язку з впровадженням ефективного планування.

Планування є одним з найскладніших видів розумової діяльності. Планування — одна з основ ефективного менеджменту. Планування в Японії, США вважається життєво необхідним у будь-якій сфері і користується значною увагою. Планування — процес прийняття конкретних рішень, які необхідно реалізовувати практично. Оскільки таких рішень іноді необхідно прийняти дуже багато, то основна суть планування полягає в їх взаємозв'язку. За допомогою планування органі-

© С. В. Пєтков, 2005

зація пристосовує свої ресурси до змін внутрішніх й зовнішніх умов і веде боротьбу з невизначеністю майбутнього, що постійно посилюється внаслідок ускладнення соціально-економічного життя суспільства. “При аналізі діяльності керівника, процес планування і очікуванні результати, співвіднесені з метою, реально і постійно не співпадають з результатами, що отримуються, а це викликає необхідність дій оперативного контролю і управління” [2, 85]. Таким чином, планування діяльності організації нерозривно пов’язане з іншими напрямками впливу менеджера на діяльність колективу з метою оптимізації роботи всієї системи.

Найважливішою умовою ефективного планування є його **комплексність**, яка передбачає взаємозв’язок усіх видів планів, що складаються в межах організації (відділу, управління організації). Це дозволяє враховувати одночасно спеціалізацію підрозділів і загальноорганізаційні завдання з одного боку, поточні та перспективні цілі з іншого. Якщо організація крупна, то процес планування здійснюється одночасно на всіх рівнях з урахуванням тих проблем, які існують як на верхніх, так і на нижніх поверхах ієрархії. В організаціях з невисоким рівнем централізації вище керівництво приймає рішення тільки з найбільш важливих питань стратегії, а в іншому це право надається право підрозділам.

Процес планування складається з кількох етапів. *Перший* етап — оцінка політичних та економічних обставин, в яких діє організація. Для цього після необхідних досліджень, з’ясовуються можливості організації на сьогодні і в майбутньому, тобто визначається та роль, яку вона може відігравати в майбутньому. *Другий* етап — постановка конкретних завдань, які виходять з кінцевої мети діяльності. Виділяються їх пріоритети, і конкретизуються результати, які очікуються, терміни. На основі завдань визначають конкретні напрямки розвитку організації. *Третій* етап — розгляд очікуваної ситуації, в якій буде виконуватися план. Ці ситуації (пропозиції) можна розподілити на зовнішні та внутрішні. До зовнішніх належать політичні й соціальні умови, прогнозований рівень розвитку техніки, технології і науки. До внутрішніх — майбутня структура організації, її стратегія, політика в сфері капіталовкладень, діловий клімат. На цьому етапі виробляється оцінка рівня ризику і з’ясовуються можливі наслідки для організації у випадку виникнення ризикових ситуацій. Надійне уявлення про майбутнє є неможливим без прогнозування. Чим більша організація, тим більше вона повинна передбачати майбутнє, тим вагомішу роль у її житті відіграє прогнозування. *Четвертий* етап — вибір кращого способу діяльності, виходячи з наявних альтернатив. Обравши одну з альтернатив і скоригувавши її на момент невизначеності, організація береться за здійснення п’ятого етапу. *П’ятий* етап — розробка загальних планів, які формуються на рівні вищого керівництва у вигляді системи цілей та завдань. Далі вони перетворюються в частково деталізовані плани функціональних напрямків.

Будь-яке **планування повинне бути орієнтованим на майбутнє**. Але в кожної організації підхід до цього майбутнього власний. З точки зору ефективного менеджменту, існує три варіанти такого відношення, яке можна охарактеризувати такими принципами, як: “поживемо–побачимо”, “передбачимо–приготуємося”, “зробимо самі”. Згідно з ними і реалізується підхід до планування. Своє матеріальне втілення процес планування знаходить у плані-документі, в якому фіксуються мета діяльності організації в межах конкретного відрізку часу, узгоджені дії окремих підрозділів у цілому, а також варіанти розв’язання проблеми в непередбачених ситуаціях [3, 23].

У межах планування доцільно виділити **три категорії планів — стратегічні, плани для дій, що повторюються,** та **плани для певних дій**. Стратегічні плани являють собою набір конкретних цілей, яких необхідно досягти до встановленого періоду. Вони охоплюють найбільш загальні проблеми розвитку організації та її далеку перспективу. Розробляються самостійно в різних напрямках, але при цьому підпорядковуються визначеній ієрархії. За своїм характером наближені до

прогнозів і служать для розробки двох інших категорій планів — для дій, які повторюються і які не повторюються. Плани дій, що повторюються, передбачають послідовність дій, спрямованих на вирішення стандартних завдань. Це певний алгоритм, що виконується при виникненні стандартної ситуації (подзвонив телефон — підняв слухавку — відповів... тощо). Як правило, вони досить прості і навіть примітивні. Плани дій, що не повторюються, надзвичайно складні, бо вимагають від автора майстерності та глибокого наукового аналізу. Складаються, як правило, з крупних деталізованих програм і проектів, що передбачають діяльність організації в нестандартних, а іноді в непередбачених ситуаціях.

Тому планування повинно спиратись на ряд принципів. *По-перше*, участь у плануванні якомога більшої кількості працівників організації. Це не означає, що залучати навіть рядових працівників, хоча їх думки теж треба враховувати. Вважається, що люди лише виконують і плани, які самі склали. *По-друге*, безперервність, що виявляється в спадкоємності планів. *По-третє*, координація та інтеграція, які забезпечують комплексність планування. *По-четверте*, забезпечення досягнень встановлених завдань. Для цього реальні події постійно звіряються з очікуваними і проводиться коригування Планів. *По-п'яте*, планування має передувати іншим управлінським функціям організації, мотивації та контролю. *По—шосте*, економічність — досягнення намічених цілей з мінімальними витратами. *По-сьоме*, гнучкість планування. Забезпечення здатності планів змінювати спрямованість при виникненні непередбачених обставин.

Найбільш наближеними до повсякденного життя будь-якої організації вважається **оперативне планування**. Його мета — з'ясувати щоденну завантаженість робочих місць. Найбільш вдалий підхід, на думку фахівців, знайдений у Японії. Стратегія організації в Японії орієнтована на реалізацію "викорінення всього зайвого". Поняття "зайвого "розуміє все те, що не приносить удачі [4, 104]. Ключові концептуальні підходи базуються на наступних чотирьох моментах. На обов'язковому формуванні достатньо автономних і самостійних взаємодіючих ланок. На обов'язковому виконанні кожною ланкою точно і в строк своїх функцій, принципова особистість японської системи — горизонтальні зв'язки. Гнучке використання працівників. Безперервність втілення творчих і новаторських ідей [5, 48]. Отже, безперечно, що планування — творчий процес і досягає в ньому успіху той, хто виявляє максимум творчості і винахідливості, використовуючи нетрадиційний підхід. Необхідно підкреслити, що можливості планування не безмежні. Вони обмежуються передусім можливістю вироблення точних планових пропозицій, швидкою зміною ситуації, особливо зовнішньої. Ефективність діяльності організації (її успіх чи невдача) певною мірою залежить від умілого планування.

Плани є різновидом управлінських рішень, але за своїм значенням в організаційній роботі планування заслуговує самостійного і більш докладного розгляду, тому що воно дає можливість цілеспрямовано використовувати всі сили і засоби апарату, зосередити зусилля колективу на виконанні головних завдань, дисциплінує виконавців, підвищує їх відповідальність за доручену справу.

Будь-яка творча діяльність відрізняється своєю цілеспрямованістю, плановістю, передбаченням результатів майбутніх дій. Кожна робота повинна бути заздалегідь спланована. Планування — необхідна передумова правильної організації будь-якої діяльності та особливо діяльності управлінської.

При плануванні роботи в ОВС повинні дотримуватися наступні загальні вимоги. Об'єктивний облік сформованих обставин, сил і засобів. Добре продумані плани, що базуються на глибокому аналізі обстановки, тверезому обліку всіх "за" і "проти", є основою цілеспрямованої, погодженої, досить напруженої, але спокійної і ритмічної роботи. При плануванні повинні враховуватися вказівки вищих і місцевих органів. Конкретність. У планах передбачаються чіткі й конкретні заходи, терміни їх виконання і названі відповідальні за це працівники, що дозволяє здійснюва-

ти контроль за проведеною роботою та її ефективністю. Актуальність і реальність планованих заходів. У плані повинні передбачатися тільки основні заходи, спрямовані на рішення головних, а не другорядних завдань. Недоцільно вносити в план такі пункти, що відбивають звичайні службові обов'язки працівників. Плановані заходи повинні бути завжди об'єктивно виконувані (нереально, наприклад, планувати скорочення злочинності на визначений відсоток, тому що це залежить від цілого ряду об'єктивних умов, а не тільки від діяльності органів внутрішніх справ). Наступність. При плануванні необхідно враховувати результати роботи за попередній період, на основі яких і складається новий план. Стабільність планів, тобто недопущення в ході їхнього виконання необґрунтованих змін. Природно, що в процесі службової діяльності може змінюватися характер завдань, що стоять перед колективом, і це заважає внесенню відповідних доповнень у план. Але при нормальному, звичайному плині життя план повинен бути суворо стабільним. Якщо ж він буде перероблятися без серйозних на те підстав, то це неминуче підірве у виконавців упевненість, породить скептичне ставлення до плану, послабить активність працівників щодо його виконання.

Необхідно підняти рівень планування, зробивши його цілеспрямованим, поставивши в центр уваги основні проблеми. Через перевантаженість планів дрібними, другорядними питаннями багато заходів виконуються наспіх, губиться загальна перспектива. Щоб уникнути цього, необхідно, крім поквартального і річного планування роботи, розробляти перспективний план, що по ряду позицій був би пов'язаний з планом розвитку ОВС на великий проміжок часу. Інакше важко, а іноді й неможливо, позбутися вузьковідомчого підходу до справи, правильно і вчасно враховувати при організації роботи соціально-економічні перетворення, що проходять у країні. Поточні плани роботи МВС, його управлінь і відділів, УМВС, міських і районних відділів внутрішніх справ, що мають внутрішні структурні підрозділи, складаються на рік, а в інших органах на квартал. У планах роботи МВС-УМВС передбачаються тільки найбільш важливі заходи, що вимагають комплексних зусиль різних підрозділів і служб. Питання, що не є комплексними, відбиваються в планах роботи галузевих служб. З метою забезпечення стабільності й наступності планів заборонено після їх складання розробляти додаткові заходи, якщо це не зумовлюється якими-небудь надзвичайними обставинами. У необхідних випадках можуть складатися плани разових заходів (наприклад, з охорони громадського порядку в дні свят й інших масових заходів, під час ліквідації великих пожеж і стихійних лих). При цьому рекомендується застосовувати типові плани, розробляти плани на картах і великомасштабних схемах.

Важливе значення має й **особисте планування роботи всіх працівників та особливо керівників органів внутрішніх справ**. Воно сприяє чіткому і своєчасному виконанню службових обов'язків, планових завдань, доручень і вказівок менеджера, дозволяє раціонально розподіляти і використовувати робочий час, усувати нерівномірність навантаження протягом дня, тижня, місяця, забезпечувати ритмічність трудового процесу, полегшує складання звіту про зроблену роботу й аналіз її результатів. Складанню плану особистої роботи повинно передувати групування завдань за їх цільовим призначенням, змістом, обсягом і послідовністю виконання. Після цього визначаються час і умови, необхідні для виконання роботи. Потім намічаються терміни початку і закінчення виконання планованих заходів, а перелік їх зводиться в план. Особисті плани роботи, що повинні бути прості за формою і не забирати багато часу, складаються на місяць, тиждень, день. Для цього використовуються настільні календарі, переносні і настільні блокноти, касети із секціями на кожен день місяця, а також графіки. Особисте планування має важливе значення й, наприклад, в організації роботи слідчого. У його виробництві, як правило, знаходиться декілька кримінальних справ, при веденні яких необхідно суворо дотримуватися процесуальних термінів. Крім того, слідчий виконує окремі

вимоги, зобов'язаний займатися профілактичною роботою, пропагандою правових знань, підвищенням кваліфікації. Періодично слідчий чергує в складі оперативної групи. Відтак, без чіткого плану роботи на день, тиждень, декаду, місяць просто неможливо вчасно і якісно виконувати всі ці різноманітні обов'язки. Тому план роботи слідчого повинен бути простим, наочним і динамічним. Таким вимогам найкраще відповідає календарний графік, у якому можна відзначити дні і навіть години виконуваної роботи. Для складних і групових кримінальних справ (особливо, коли їх ведуть декілька слідчих) дуже корисні сіткові графіки, що наочно висвітлюють не тільки терміни виконання окремих слідчих дій, але і весь процес розслідування від початку до кінця.

Вміле використання сучасних технічних досягнень допоможе працівникам ОВС вміло та ефективно організувати свою роботу. Електронні довідники, функції органайзерів у мобільних телефонах, щоденники тощо нададуть значну допомогу в цьому процесі. Працівників ОВС необхідно навчати скорочитанню та скоропису, вмінню складати оптимальні плани. Самоменеджмент це лише один з елементів ефективного планування. Зараз чи не головне місце в науковій організації управлінської праці, а особливо документаційного забезпечення управління мають посісти технічні відділи. Програмісти ОВС працюють над розробкою програм, які допомагають при складанні процесуальних документів. Зв'язок, інформаційне забезпечення, планування, розстановка сил і засобів на місцевості, пересування патрулів, тощо все це може знайти своє забезпечення в сучасній комп'ютерній техніці.

У плануванні неприпустимі шаблон і формалізм. Кожен орган внутрішніх справ при складанні плану повинен виходити зі своїх основних завдань, умов роботи. Однак головні заходи в плані доцільно розташовувати у визначеному порядку і відповідних розділах. Так, план роботи будь-якого органу внутрішніх справ повинен відбивати: короткий аналіз оперативної обстановки і задач; організаційні заходи; інформацію і пропозиції у вищі органи; заходи щодо удосконалення діяльності апарату; поліпшення роботи з кадрами, їх виховання і навчання; заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю, підтримки громадського порядку, забезпечення безпеки руху транспорту і пішоходів, пожежної безпеки тощо; розширення і зміцнення зв'язків з громадськістю; питання фінансової і господарської діяльності. Важливо, щоб план роботи був складений, обговорений і затверджений вчасно, тобто до початку планованого періоду. Відтак, вищий орган внутрішніх справ повинен вчасно направляти нижчим інстанціям проект свого плану роботи на наступний період. В іншому випадку загальмується розробка планів у підлеглих чи органах, коли вони будуть складені без обліку керівних директивних указівок.

Останнім часом штабними апаратами здійснена робота в галузі удосконалення планування за допомогою сучасних наукових методів. На основі узагальнення практики розроблені методичні рекомендації для складання планів, типові схеми-структури планів. Це дозволило більш цілеспрямовано використовувати сили і засоби на найважливіших ділянках. При плануванні враховуються соціально-економічні, демографічні та інші фактори, що впливають на стан злочинності і громадського порядку.

Потреба у прогнозуванні зумовлюється, насамперед, природою державного управління, покликаного вирішувати перспективні проблеми. Прогнозування — це наукове передбачення, яке засноване на аналізі визначених закономірностей та умов їх реалізації. У сучасних умовах у зв'язку з прискоренням темпів розвитку соціального суспільства роль прогнозування в управлінні зростає. Значення прогнозування в управлінні полягає в тому, що, здійснюючи його, суб'єкт управління заздалегідь оцінює можливість і наслідки своїх управлінських дій. Прогнозування нерозривно пов'язано з перспективним плануванням. Планування фактично являє

собою конкретизацію прогнозування щодо визначених часових рамок і засобів реалізації прогнозу. І прогнозування, і планування мають на меті передбачати майбутнє, але якщо в планах це майбутнє виражене у вигляді конкретних завдань, цілей, заходів, термінів і виконавців, то у прогнозі все це носить імовірний характер. Штабними підрозділами разом з ученими розробляються науково обґрунтовані кримінологічні прогнози на майбутнє, що випливають з глибокого аналізу обстановки. Все це дає можливість намітити головні напрямки діяльності органів внутрішніх справ і на тривалий період розробити систему конкретних заходів для посилення боротьби зі злочинністю і порушеннями громадського порядку. Велика робота проводиться в ОВС і при розробці спеціальних типових планів на випадок дій у складній оперативній обстановці, при проведенні масових заходів і т. ін. Ці плани, як правило, забезпечуються ілюстрованими схемами і картами. Штабні апарати вживають заходів і з упорядкування особистого планування роботи керівників і працівників.

Свідченням зростання рівня планування є **впровадження** у практику **довгострокового планування роботи**, яке введене вперше в органах внутрішніх справ. Цьому передували вивчення й узагальнення багаторічної інформації об'єктивного прогнозування основних тенденцій і явищ, з якими органи внутрішніх справ можуть стикнутися в майбутньому.

Література

1. Кузьмин И. Психотехнология и еффективный менеджмент. — М.: Техшкола бизнеса, 1994. — 190 с.

2. Неверкович С. Д., Тюков А. А. Теоретические проблемы исследований процесса принятия решений в организационно-управленческой деятельности // Вопросы психологии. — 1981. — № 1. — С. 85-88.

3. Ковалев А. Г. Коллектив и социально-психологические проблемы руководства. — М.: Политиздат, 1978. — 279 с.

4. Курицын А., Ролавцев В., Сорочтин А. Организация управления и подготовки персонала в японских компаниях. — М.: Наука, 1989. — 232 с.

5. Монден Я. Как работают японские предприятия. — М.: Экономика, 1983. — 259 с.

С. В. Петков

Крымский юридический институт
Национального университета внутренних дел,
кафедра административного права и административной деятельности,
ул. Стивена, 14, Симферополь, 95053, Украина

ПЛАНИРОВАНИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

РЕЗЮМЕ

При помощи планирования любая организация приспосабливает свои ресурсы к внешним и внутренним изменениям и ведет борьбу с неопределенностью в будущем. Такую же роль планирование играет и в системе органов внутренних дел, помогая более качественно осуществлять правоохранительную деятельность, связанную с обеспечением общественного порядка, с выявлением и раскрытием преступлений и иных правонарушений, а также эффективно организовывать внутреннюю управленческую деятельность.

Ключевые слова: менеджмент, управленческая деятельность, планирование, специальные типовые планы, органы внутренних дел, работники органов внутренних дел.