



ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

ТЕРЕЩУК Олександр Дмитрович - кандидат юридических наук, начальник ГУ МВС України у м. Києві, генерал-майор міліції

Стаття посвящена дослідженню особливостей визначення ефективності суб'єктів охорони громадського порядку. В процесі дослідження автором пройдено шлях від аналізу сутності поняття ефективності до визначення ролі контролю та пошуку найбільш ефективних методів та критеріїв оцінки ефективності в сфері охорони громадського порядку

Ключові слова: ефективність, контроль, громадський порядок, методи оцінки, критерії оцінки.

Постановка проблеми в загальному вигляді

Перспективи побудови розвинутого демократичного суспільства, орієнтованого на людину, значною мірою залежить від здатності влади в сучасних умовах інтеграції, глобалізації, конкуренції забезпечувати всезростаючі, диференційовані потреби окремих громадян і суспільства в цілому, тобто – від ефективності держави. Незалежно від того, в якому регіоні проживають громадяни – вони завжди схильні очікувати від влади діяльності, яка б задовольняла їх потреби: соціальні, екологічні, політичні духовні. Не останнє місце в цьому переліку посідають потреби безпеки, бажання відчувати себе захищеним, в тому числі внаслідок забезпечення державою високого рівня громадського порядку. Враховуючи реформаційні процеси, які тривають в Україні, питання оцінки ефективності державної діяльності, зокрема в сфері забезпечення охорони громадського порядку набуває особливої ваги.

Аналіз сучасних досліджень

Проблематика ефективності охорони громадського порядку завжди була в центрі уваги як науковців, так і практиків. Окремі аспекти даного питання розглядалися вітчизняними вченими, зокрема В.О. Авер'яновим, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандуркою, Ю.П. Битяком, І.П. Голосніченко, А.П. Закалюком, Р.А. Калюжним, В.В. Коваленком, О.Л. Копиленком, В.В. Конопльовим, А.Т. Комзюком, Н.Р. Нижником, В.П. Петровим, В.Ф. Опришком, В.М. Плішкіним, А.М. Подолякою, Ю.С. Шемшученком, В.К. Шкарупою та іншими. Водночас, досліджувана тематика є настільки масштабною і об'ємною, що цілий ряд положень і тверджень, що часто розглядаються в її рамках, все ще потребують детального наукового опрацювання.

Виклад основного матеріалу дослідження

Оцінка ефективності певного виду діяльності, це насамперед оцінка ефективності управління. Як зазначає В.Б. Авер'янов, «чим вище якість та ефективність управління, тим вищий ступінь матеріалізації демократії, і, у свою чергу, тим досконаліші демократичні інститути суспільства, тим ефективніше державне управління впливає на соціальні процеси» [1, с.384]. В цілому, ефективність управління в сфері охорони громадського порядку можна визначити як рівень досягнення конкретної реальної та соціально корисної мети, шляхом викорис-

тання прийнятної кількості людських, матеріальних та фінансових ресурсів з врахуванням фактору часу.

Для початку необхідно визначитися зі змістом самого терміну «ефективність». Так, на думку В.В. Конопльова, ефективність – це є властивість когось або чогось діяти таким чином, щоб були досягнуті заплановані заздалегідь наслідки. Найбільш поширеним при цьому є використання терміну «ефективність» в контексті характеристики діяльності, що призводить до потрібних результатів, тобто «ефективний» означає – дієвий, активний, результативний [2, с. 296]. Натомість В.В. Цветков зазначає, що у «науковій літературі поняття ефективності, особливо у сфері державного управління, ще не набуло навіть завершеної концептуальної розробки. Причина тому – складність і багатогранність проблеми, а головне – важко визначувати критерії ефективної управлінської діяльності» [3, с.164]. Першопочатково, поняття «ефективність» походить від латинського «effectio» (дію, виконую, вчиняю, звершую) [4, с.1417] і розуміється як результат, наслідок будь-яких причин, дій, або як явище фізичного характеру (світовий, шумовий ефект, вибух) тощо. У соціальному, правовому аспекті поняття «ефективність» зазвичай вживають для підсумкових характеристик певних видів діяльності, явищ, управлінських рішень, звідси «ефективність закону», «ефективність соціальних пільг і привілеїв», «ефективність експорту», «ефективність права» тощо. Коли йдеться про ефективність охорони громадського порядку, в цьому випадку поняття «ефективність» носить правовий характер і виражає співвідношення фактичних результатів застосування норм права та задекларованої мети. Ціль правової норми, мета, яку належить досягнути, передбачається законодавцем, або іншим нормо творцем при прийнятті відповідних правових актів: законів, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністрів, рішень колегій центральних органів виконавчої влади. Окрім головної мети в такому правовому акті можуть бути прописані проміжні цілі, етапи, заради яких інколи і видається дана правова норма.

Вираженням ефективності правової норми, її мети зазвичай є юридичні наслідки, тобто зміни у правовому статусі певної групи суб'єктів в їх конкретних правах і обов'язках. У випадку, коли такі зміни відбулися у бажаному напрямку, і поставлену мету (наприклад – зменшення кількості правопорушень у громадських місцях) було досягнуто, можна говорити про ефективність норми права. Таким чином ефективність норм права виражається через реальні зміни в суспільних відносинах, які можуть бути як очікуваними (бажаними), так і несподіваними (неочікуваними), як позитивними (корисними), так і негативними (шкідливими). При цьому ефективність норм права по суті залежить від двох чинників: належної якості правової норми та механізмів її виконання. В Україні кожна людина і громадянин мають право на ефективний захист своїх конституційних прав і свобод в цивільно-правовому, адміністративному та кримінально-правовому порядку. Найвищою формою правового захисту є судовий захист. Такий захист можна вважати ефективним, якщо він справедливий, своєчасний, здійснюється неупереджено і компетентно.

Основним критерієм оцінки ефективності охорони громадського порядку має бути контроль – спостереження за діяльністю об'єкта, перевірка її відповідності управлінським рішенням, вираженим у нормах законів, вимогах статутів, інструкцій, наказів, показниках планів, іншим чинникам, що визначають рамки мети управління. Важливою характеристикою контролю має бути його спрямованість на вивчення результатів впливу суб'єкта на об'єкт управління, виявлення відхилень від прийнятих управлінських рішень, на стан організації їх виконання, коригування та загальну координацію діяльності об'єкта управління.

Таким чином контроль у сфері охорони громадського порядку являє собою своєрідну форму зворотного зв'язку, яка дозволяє помітити, виявити наскільки точно і чітко дотримуються задані системі параметри. Контроль застосовується для вирішення таких управлінських завдань, як забезпечення неухильного виконання законів і підзаконних актів, котрі регламентують діяльність

суб'єктів і об'єктів охорони громадського порядку та їх підрозділів як об'єктів управлінської діяльності, досягнення своєчасності та належної якості виконання управлінських рішень, підвищення ефективності службової діяльності, виконавчої дисципліни, надання допомоги, вивчення передового досвіду та ін. [5, с.303 -305]. При цьому головною і найбільш поширеною формою контролю є облік, сутність якого полягає в одержанні, обробці, аналізі та систематизації даних про діяльність системи управління, про її відповідність головній меті управління та ряду поставлених завдань. Класифікація обліку може відбуватися за різними критеріями. Зазвичай розрізняють поточний і періодичний, вибірковий і загальний, повний і частковий, первинний і підсумковий види обліку. Прикладом підсумкового, загального і повного обліку є статистична інформація. Першопочатково, назва цього виду обліку походить від латинського «status», що перекладається як «стан речей», натякаючи, що статистика займається переважно описом певного стану речей, явищ, фактів, подій. Події, речі, об'єкти можна описувати в різних контекстах, але статистика віддає перевагу саме кількісному опису суб'єктів інформації. При цьому статистична інформація не обмежується виключно кількісною характеристикою, вона фіксує видові, типові якості об'єкта, узагальнює дані, підсумовує результати як в цілому, так і стосовно окремих дій і явищ. Водночас, варто враховувати, що статистика вивчає виключно суспільні явища в їх масовому вимірі. Таким чином статистика є неодмінною але не вичерпною складовою оцінки ефективності тих чи інших явищ.

Коли мова йде про ефективність охорони громадського порядку, оцінюється переважно ефективність правової діяльності в сфері охорони громадського порядку. Спектр методів, використовуваних для такої оцінки може бути дуже широким, однак переважно застосовуються наступні:

1. методи якісної оцінки (описові методи);
2. методи масового статистичного спостереження;
3. методи кількісних показників;
4. графічні і табличні методи;

5. методи групувань;
6. комбіновані методи.

До методів якісної оцінки (описових методів) пов'язаних з вивченням різних даних – усних письмових офіційних і неофіційних, відносяться ті, що характеризують якісний бік охорони громадського порядку, найбільш важливі досягнення й недоліки в роботі. Подібний метод може опиратися на громадську думку, повідомлення засобів масової інформації, офіційні матеріали контролюючих органів, а деколи – й на звернення громадян.

Сутність методів масового статистичного спостереження полягає у тому, що шляхом використання закономірностей великих чисел, можна отримати вірогідні, науково вагомі та об'єктивні дані про правові явища. Здебільшого методи масового статистичного спостереження охоплюють велику сукупність правових явищ, розповсюджуються на значну кількість людей, на територію всієї країни або ж окремих регіонів.

Застосування методів кількісних показників доцільне у випадку, коли в оцінці ефективності охорони громадського порядку використовуються тільки кількісні показники. При кількісних методах оцінка зводиться до порівняння числових даних, відсотків, балів тощо.

За допомогою графічних та табличних методів можна наглядно викласти статистичні дані, отримані іншими методами (спостереження, групувань, кількісних оцінок). Візуальне, наочне і раціональне відображення статистичних даних у вигляді таблиць, графіків сприяє кращому сприйняттю і розумінню закономірностей, динаміки розвитку процесів.

Застосування методів угруповання доцільно тоді, коли потрібно дослідити окремі групи правопорушень та стан боротьби з ними: хуліганства, вуличні пограбування, дорожні пригоди. При цьому типологізація і класифікація правових явищ і процесів дозволяє відстежити тенденції їх розвитку і вчасно вжити необхідних заходів.

Коли графіки і таблиці доповнюються описовою характеристикою, відповідними поясненнями та оцінками, коли декілька перелічених методів використовуються па-

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню особливостей визначення ефективності суб'єктів охорони громадського порядку. В процесі дослідження автором пройдено шлях від аналізу сутності поняття ефективності до визначення ролі контролю та пошуку найбільш дієвих методів і критеріїв оцінки ефективності в сфері охорони громадського порядку

SUMMARY

The article investigates the features determine the effectiveness of the subjects of public order. In research process author developing the concept of essence effectiveness analysis to determination the role of control and finding the most effective methods and criteria for evaluating the effectiveness in the field of public order

ралельно, тоді мова йде про використання комбінованих методів.

Будь-які методи оцінки ефективності охорони громадського порядку, як перелічені, так і не згадані мною, застосовуються з урахуванням багатьох чинників: морально-ідеологічних, організаційно-управлінських, фінансово-економічних, техніко-технологічних тощо. Таким чином досягнення максимальної ефективності можливе виключно при комплексному залученні всіх перелічених інструментів.

Результуючим показником ефективності управління, зокрема в сфері охорони громадського порядку, є порівняння ефекту, здобутого в системі з витратами, зусиллями, затраченими на його досягнення та кінцевою метою, яку мали досягнути.

Так, критеріями ефективності охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю можуть бути: а) показники охорони громадського порядку та профілактики злочинності; б) головні результати оперативно-службової діяльності правоохоронних органів; в) організаційно-правове, кадрове та ресурсне забезпечення; г) взаємодія з засобами масової інформації; д) прогноз розвитку криміногенної ситуації на майбутній період; є) стан і результати міжнародного співробітництва в сфері охорони громадського порядку.

Крім того, кожна з перелічених груп показників складається з ряду детальних, що характеризують окремі напрямки діяльності суб'єктів охорони громадського порядку. Зрештою, ефективність охорони громадського порядку оцінюється через кількість злочинів, вчинених в громадських місцях, їх питому вагу у структурі зареєстрованих злочинів загально кримінальної спрямованості, кількість злочинних проявів, скоєних

на вулицях міст та інших населених пунктів, участь у розкритті злочинів, вчинених в громадських місцях, дільничних інспекторів, працівників державної служби охорони, місцевої міліції, представників громадських організацій та ін. Крім того, оцінюючи ефективність охорони громадського порядку, варто брати до уваги результати діяльності спеціальних установ міліції, дозвільної системи, паспортно-імміграційної роботи та інші показники, що характеризують стан громадського порядку.

Висновки

На загальнодержавному рівні ефективність оцінюється шляхом вивчення критеріїв і показників, що характеризують діяльність суб'єкта управління в масштабах держави: охорона громадського порядку в суспільстві, стан злочинності в країні, стан захисту прав і свобод людини, забезпечення законності, безпеки дорожнього руху тощо.

В цілому ефективність охорони громадського порядку слід розуміти як належне забезпечення охорони прав і свобод людини, безпечні умови побуту і суспільної діяльності, задоволення нагальних потреб, цілей та інтересів у сфері громадської безпеки як окремої особи так і суспільства загалом.

Література

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
2. Конопльов В.В. Управлінські рішення в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : Монографія. – Сімфереполь, 2006. – 424 с.
3. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). – Х.: Право, 1996. – 192 с.
4. Большой энциклопедический словарь. / Под ред. А.М. Прохорова. М.; СПб., 2000.
5. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : Монографія. – Х., 2004. – 780 с.