

УДК 351.74(477)

М.Д. МАРТИНОВ, ГУМВС України в Харківській області

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Ключові слова: діяльність, органи внутрішніх справ

Побудова правової держави, визначена ст.1 Конституції України, потребує глибоких перетворень у сфері соціально-політичних відносин у суспільстві, що передбачає вдосконалення діяльності правоохоронних органів як одного з гарантів забезпечення успішної реалізації вказаних процесів [1]. Як відомо, органи внутрішніх справ України здійснюють державний захист громадян та їх законних інтересів. Крім того, Міністерство внутрішніх справ є одним із основних суб'єктів системи забезпечення національної безпеки України, яка формує збалансовану державну політику та проводить комплекс узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів у політичній, економічній, соціальній, військовій, прикордонній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах від внутрішніх і зовнішніх загроз [2]. Незважаючи на виключну важливість для держави і суспільства функцій, на даний час система управління органами внутрішніх справ є недосконалою для їх ефективного виконання. Наслідками цього є: загроза національній безпеці держави; перетворення МВС України в орган, який діє нижче власних можливостей; розбалансування правоохоронної системи; ускладнення криміногенної ситуації; плинність персоналу, відсутність в його роботі вмотивованості та створення корупційної атмосфери.

Вирішення організаційних, кадрових, матеріально-технічних та інших проблем органів внутрішніх справ України потребує від

вчених і практиків пошуку нових шляхів вдосконалення їх діяльності, тобто проведення реформування, яке має стати складовою частиною загальнодержавної стратегії. У зв'язку з цим дослідження проблемних питань, а також знаходження шляхів підвищення ефективності управлінської діяльності, запропоновані в статті, вбачаються актуальними і своєчасними. Метою статті є аналіз організаційних проблем, які стримують розвиток ОВС України, а також надання пропозицій щодо вдосконалення їх функціонування. Розробці теоретичних та методологічних основ управління органами внутрішніх справ України, а також питанням, пов'язаним з підвищенням його ефективності, присвячені праці вчених: О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, А.С. Васильєва, А.Т. Комзюка, О.В. Негодченко, О.І. Остапенка, В.М. Плішкіна, О.П. Рябченко, В.К. Шкарупи та багатьох інших. Дослідження вказаних авторів мають безсумнівну теоретичну і практичну значимість, однак вимоги сьогодення та сучасний стан злочинності потребують постійного розвитку вказаного наукового напрямку.

Вдосконалення системи управління ОВС завжди спрямовано на підвищення їх ефективності, тобто досягнення високих результатів оперативно-службової діяльності. Взагалі слово «ефект» означає дію як результат або наслідок будь-чого [3, с.914]. Звідси «ефективність» визначається як результативність, ступінь досягнення мети [4, с.508; 5; 6]. Відповідно під ефективністю системи управління органів внутрішніх справ слід розуміти вплив керуючої системи на керувану з метою досягнення високих результатів в їх оперативно-службовій діяльності. При цьому слід вказати на очевидну єдину спрямованість зазначених категорій: і ефект, і ефективність відображають зростання і розвиток об'єкта управління, тобто його здатність до прогресивних кількісних та якісних змін, які знаходять свій прояв у показниках роботи. Разом із тим, на нашу думку, між категоріями «ефект» і «ефективність» спостерігається певне розходження: ефект є ре-

зультатом діяльності, тобто тим станом, до якого прагне об'єкт управління. Поняття «ефект» та «результат» доцільно сприймати як тотожні, орієнтуючи на них побудову конкретної управлінської системи. Такий вид управління, який в міжнародній практиці одержав назву «управління за результатами», спрямовується на кількісне зростання кінцевих показників, хоча й має на меті зміну якісних характеристик.

Ефективність, на відміну від ефекту, враховує не тільки результат діяльності (прогнозований, запланований, досягнутий, бажаний), але і розглядає умови, за яких він досягнутий. Вказана категорія визначається співвідношенням результату (ефекту) і витрат, завдяки яким забезпечуються показники в роботі. Тому ефективність є порівняльною оцінкою результату діяльності ОВС, що відображає не тільки її здатність до забезпечення зростання показників, але й стимулювання прогресивних структурно-якісних змін. Отже, ефект являє собою один з компонентів, які співвідносяться між собою в процесі вирішення завдань оптимізації системи управління. Особливий підхід до розробки проблем вдосконалення соціальних систем слід відзначити в роботах вчених у сфері державного управління Г.В. Атаманчука та Д.Н. Бобришева, які розглядають їх як із змістовної точки зору, так і з організаційної. Науковці досліджують підвищення ефективності системи управління з погляду механізму його реалізації, що дозволяє вирішувати відповідні проблеми в комплексному вигляді [7, 8].

Як свідчить практика, до числа найбільш важливих управлінських проблем, що стримують ефективність діяльності та подальший розвиток системи ОВС України, відносяться наступні:

- недосконалість організаційної й функціональної побудови;
- неефективність планування та інспектування діяльності органів внутрішніх справ;
- недостатній вплив центрального апарату МВС України на конкретне положення справ

на місцях;

- відсутність діючих критеріїв оцінки роботи органів внутрішніх справ в боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку;
- слабка взаємодія між підрозділами системи МВС з іншими правоохоронними органами та органами державної влади;
- незадовільне матеріально-технічне забезпечення, що відстає від рівня соціально-економічного розвитку суспільства та сучасної злочинності;
- виконання міліцією невластивих їй функцій;
- недосконалість системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів;
- професійна деформація співробітників тощо.

Вирішення зазначених та інших проблем, а також обґрунтування відповідних пропозицій щодо вдосконалення системи функціонування є одним з найважливіших завдань теорії управління органами внутрішніх справ. Разом з тим, незважаючи на пошук вченими шляхів підвищення ефективності їх діяльності, практичні співробітники міліції нерідко висувають претензії до науки за її відірваність від реальій сьогодення. І це багато в чому є справедливим, тому що зв'язуюча ланка між розробленими пропозиціями та їх практичною реалізацією, тобто механізм вдосконалення системи управління органами внутрішніх справ України не налагоджений належним чином.

Необхідність підвищення ефективності діяльності міліції не викликає сумнівів, однак, враховуючи те, що вона вже неодноразово була об'єктом реформ, вбачається доцільним спочатку визначитися з тим, чому вони не призвели до бажаних результатів. На нашу думку, існуючі заходи щодо реформування ОВС, а також прийняття певної кількості нормативно-правових актів є спробою пристосувати систему до зовнішніх умов, а не комплексним вирішенням проблем. Прикладом даного ствердження було прийняття Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, затвердженої Постановою

Кабінету Міністрів України від 24.04.1996 р. № 456 [9], в якій основна увага приділялася лише окремим напрямкам її діяльності. Ресурс підвищення ефективності діяльності ОВС лише за рахунок удосконалення управління та організаційно-штатних структур, покращання дисципліни особового складу та посилення внутрішнього контролю вже практично вичерпано, тому варто вести мову про системне реформування, потрібні водночас нові підходи до боротьби зі злочинністю та забезпечення громадського порядку. Зазначене передбачає створення сучасної системи поглядів на основні напрямки та принципи вдосконалення управління, організаційно-штатної побудови, правового, кадрового, інформаційного, ресурсного забезпечення на основі наукового аналізу сучасної та прогнозованих тенденцій. Необхідно визначати цілі реформування та розробляти методи і технології його здійснення, враховуючи те, що реформа не є самостійною метою, вона повинна відповідати державним та суспільним завданням, створювати умови для зміни системи на користь ефективної роботи у майбутньому. При цьому відносно легко розробити плани реформи, сформулювати нові завдання, цілі та цінності, але більш складним завданням вбачається їх реалізація на тривалій основі.

Слід зазначити, що реформування ОВС, проведене за часів незалежності України, було частковим та неповним, в ньому були відсутні концептуальний підхід та системність. У зв'язку з цим сучасне реформування має здійснюватися поетапно, з урахуванням вимог сьогодення, забезпечуючи комплексний підхід до їх розвитку на найближчу та віддалену перспективи. При цьому на першому етапі реформування необхідно досягти позитивних зрушень у функціонуванні органів внутрішніх справ на найбільш важливих ділянках оперативно-службової діяльності, перш за все, у боротьбі зі злочинністю та її профілактиці, а також покращанні стану охорони громадського правопорядку на всій території держави. На другому етапі слід

увільнити систему МВС України від виконання невластивих їй функцій, підвищити результати її діяльності до рівня, якій соціально схвалюється, і на цій основі відновити та підтримати належний престиж міліції в суспільстві. На третьому етапі необхідно досягти головної мети реформування і розвитку органів внутрішніх справ – формування досконалої системи, приведення її до європейських стандартів, того стану, який дозволяє забезпечити надійний захист особи, суспільства та держави від злочинних посягань, відчутти реальне поліпшення громадської безпеки з одночасним падінням рівня злочинності. При цьому особливої актуальності набуває вивчення історії правоохоронних органів та запозичення позитивного досвіду в сфері організаційної побудови і функціонування поліції зарубіжних країн, а також визначення шляхів його використання для реформування органів внутрішніх справ України з урахуванням національних особливостей нашої держави. В той же час, здійснення вказаного процесу не повинно розходитися з певними реформами економічної та політичної систем, а також парламентською, адміністративною, муніципальною та іншими складовими державно-правової реформи.

На наш погляд, вдосконалення ОВС необхідно розпочати, перш за все, з реформування всієї правоохоронної системи та сектору безпеки України на основі попередньо узгодженої концепції. В разі окремого реформування кожної силової структури може виявитись, що певні важливі напрямки правоохоронної діяльності не будуть забезпечуватись жодним із існуючих органів. Криміногенна ситуація в державі, у тому числі – організована та транснаціональна злочинність, расові, міжнаціональні та міжетнічні конфлікти, релігійний та політичний екстремізм, неконтрольовані міграційні процеси, злочинність серед неповнолітніх та відсутність координуючого органу в цьому напрямку діяльності, незаконна трансплантація людських органів, екологічні кризові та інші явища ставлять перед міліцією більш складні та якісно

нові завдання. При цьому, на їх неефективне вирішення безпосередньо впливає недосконалість чинного законодавства. Реформування ОВС України та інших силових відомств має починатись не з внесення змін до базових законодавчих актів, якими регулюється їх діяльність, а коригування нормативно-правових актів, які є фундаментальними для правоохоронної діяльності, – Конституції України і Кримінально-процесуального кодексу України. Наприклад, в Основному законі необхідно визначити правовий статус органів внутрішніх справ як в системі правоохоронних органів, так і органів державної влади, як це зроблено в багатьох зарубіжних країнах. Таке визначення мало би позитивні наслідки у вирішенні органами внутрішніх справ завдань, передбачених для них чинним законодавством, конкретизувало би функції, правову основу та принципи діяльності, систему, структуру та організацію функціонування, порядок прийняття та проходження служби, головні засади правового та соціального захисту співробітників, а також порядок фінансового та матеріально-технічного забезпечення, контролю та нагляду за їх діяльністю тощо. При цьому стратегію діяльності ОВС необхідно розробляти на основі Концепції Національної безпеки України, що дозволить мати єдині постійні напрямки діяльності, незалежно від змін політичної ситуації в державі.

Вкрай актуальним є питання щодо приведення чинного законодавства у відповідність з Конституцією України, оскільки далеко не всі його норми регламентують вимоги сьогодення, рівень і характер злочинної діяльності, особливо її організованих форм. Так, потребують якнайшвидшого прийняття закони України: «Про органи внутрішніх справ України», «Про профілактику правопорушень», «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого та Кримінально-процесуального кодексів України», «Порівняльна таблиця текстів чинних статей Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та їх нова редакція, інші закони та нормативно-правові

акти. Необхідно також законодавчо врегулювати статус, процесуальні та соціальні гарантії слідчих, що значно зміцнить професійне ядро співробітників міліції, закріпить досвідчених спеціалістів на службі. Подальшому розвитку системи МВС України перешкоджає відсутність законодавчого визначення поняття «органи внутрішніх справ», їх завдань та повноважень, структурної побудови системи ОВС та інших умов їхньої діяльності. Проте, прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ України» вирішить вказані проблеми, а також відобразить нову модель діяльності органів внутрішніх справ, дозволить визначити їх місце та роль у правоохоронній системі, підвищити авторитет серед населення.

Органи внутрішніх справ разом з іншими правоохоронними структурами через свою головну правоохоронну функцію активно впливають на збереження, більш ефективно використання економічних ресурсів, тобто розвиток у потрібному напрямку виробничих відносин. В зв'язку з цим, вкрай необхідним є прийняття Концепції економічної безпеки України, а на її основі – Закону України «Про економічну безпеку України», які б передбачали створення системи національної безпеки, визначили життєво важливі національні економічні інтереси, індикатори та загрози економічній безпеці, вказали механізми її забезпечення. Вказані документи повинні стати стратегічним орієнтиром на найближчі 10–20 років, створити основи економічної безпеки на більш тривалій період, дозволити розробити чітку програму дій силових структур, надати правові підстави для розробки науково обґрунтованих комплексних підходів до пізнання феномену «тіньова економіка».

Одним із важливіших шляхів вирішення проблем вдосконалення системи управління ОВС України є належне фінансове і матеріально-технічне забезпечення, а також модернізація їх діяльності (оснащення сучасними засобами зв'язку, мобільними мережними станціями й пристроями оперативної іденти-

фікації, обчислювальними комплексами, електронними засобами таємного спостереження і контролю та іншими технічними засобами), що дозволить вирішити питання людського фактору. Поряд з цим дуже важливим напрямком ефективної роботи ОВС є вдосконалення організаційної структури, здатної самостійно адаптуватися до змін у сучасному суспільстві. На сьогодні розроблено таку модель функціонування системи органів МВС України, згідно якої створено блоки служб за певними напрямками діяльності, але «блочний» підхід є доцільним лише за умови, якщо він буде не механічним об'єднанням нині діючих структурних підрозділів, а зміняться їх статусне та функціональне призначення, тобто відбудеться зміна внутрішнього змісту. На даний час структура системи та організація управління ОВС є надто громіздкою, численні підрозділи і відділи дублюють один одного, що спричиняє неузгодженість та паралелізм у виконанні функцій. Звідси – низький рівень впливу управлінських структур на ефективність діяльності системи. Коригування організаційної структури ОВС повинне базуватися на принципах ефективності, раціональності, відповідності завданням, технологічного та кадрового оснащення, суспільного авторитету. Зменшення кількості управлінських ланок, оптимізація штатної чисельності працівників міліції, а також побудова перепони величезної кількості вказівок та доручень з боку центрального апарату підвищать ефективність оперативно-службової діяльності. Зазначене має відбуватися за рахунок концентрації управлінського впливу на ключових напрямках та розмежуванні компетенції між центром та іншими суб'єктами управління, усуне паралелізм в роботі, зосередить основні зусилля співробітників на безпосередньому виконанні своїх функціональних обов'язків.

Слід зазначити, що централізована система постановки завдань перед ОВС за відсутності механізму їх узгодження з регіонами і відповідного коригування не дозволяє диференційовано підходити до планування робо-

ти регіональних і районних підрозділів міліції, а також визначати перед ними пріоритети, виходячи з місцевої специфіки. В результаті зусилля окремого міськрайліноргану витрачаються не на вирішення своїх актуальних проблем, а на участь в загальних заходах, що формалізує показники роботи підрозділів міліції. В зв'язку з цим необхідна гнучка децентралізація системи управління підрозділами ОВС та налагодження механізму її узгодження з регіонами. При цьому постановка завдань перед міліцією повинна бути заснована на узгодженні загальнодержавних потреб та регіональних інтересів із залученням представників законодавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Одним з напрямків підвищення ефективності діяльності ОВС є уникнення складної та бюрократизованої системи зовнішнього і внутрішнього документообігу, яка істотно загострює їх діяльність. В зв'язку з цим вважається за доцільне впровадити в практичну діяльність єдині норми створення уніфікованих управлінських документів та організації роботи із службовими документами в умовах застосування електронного документостворення і документообігу з метою запобігання втрат електронної службової інформації. Необхідно також перенацілити персонал ОВС не на формування цифр, а на роботу з людьми, тими, хто працює в низовій ланці; скоротити кількість відомчої статистичної звітності, адже зараз майже 25 % працівників апарату МВС та обласних управлінь задіяні в цьому напрямку роботи. Отже, виникає необхідність визначення: наскільки оптимально реалізуються функції МВС України його структурними підрозділами, а також розробки механізму, направлено на скорочення затратності системи ОВС і підвищення економічної віддачі від їх діяльності.

Вкрай серйозним питанням, яке потребує якнайшвидшого розв'язання, залишається оцінка ефективності діяльності органів внутрішніх справ України. В зв'язку з цим необхідно розробити відповідні критерії, які мають сприяти реалізації стратегічних цілей

державної політики в правоохоронній сфері, відображати реальний стан правопорядку в державі та унеможливити фальсифікацію статистики у будь-якій формі. Під час розробки критеріїв потрібен комплексний підхід (наприклад, в Росії критерії складаються з 18 показників, при підрахуванні яких виводиться середній бал, потім робиться висновок щодо ефективності роботи співробітників ОВС). Вважається за доцільне впровадити зазначену систему оцінювання і в Україні, враховуючи раніш розроблені МВС України пріоритети роботи міліції у вигляді директив. При цьому зазначені критерії повинні бути єдиними, уніфікованими для всіх правоохоронних структур, в тому числі – Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Генеральної прокуратури України. На даний час відсутність вказаних критеріїв призводить до дублювання функцій, а отже - погіршення результативності діяльності правоохоронних органів, за якої кожне відомство намагається привласнити собі позитивні показники, а не працювати заради єдиного результату.

Радикальних змін потребує також обліково-реєстраційна дисципліна в ОВС, про їх необхідність свідчать відомості щодо рівня злочинності в Україні та за кордоном. Так, наприклад, у Великобританії він становить 822 злочини на 10 тисяч населення, в Данії – 946, Німеччині – 1,6 тис., Білорусі та Росії – відповідно 132 і 168, в Україні – 91 злочин [10]. Таке положення справ в ОВС України пояснюється прямою залежністю надання завищених показників в роботі від просування по службі, розподілу премій та інших заохочень. Для того, щоб уникнути погіршених показників, працівники міліції скорочують час роботи з кожною конкретною справою та заявником, відхиляються від прийому заяв громадян, якщо робота з ними мало перспективна з точки зору звітності. Отже, не-об'єктивність та шкідливість таких штучних підходів негативно впливає на відношення до міліції з боку населення.

Також вкрай необхідною має стати мак-

симальна взаємодія ОВС з органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськими організаціями. В зв'язку з цим вважається за доцільне розглянути можливість розробки механізму її здійснення в межах існуючих правових відносин і створити рамкові умови, які мають регламентувати розробку пріоритетів у сфері правоохоронної політики на місцевому рівні, залучити муніципалітети до фінансування діяльності міліції.

Таким чином, політичне, економічне та соціальне становлення суспільства в процесі побудови демократичної правової держави, а також сучасний стан злочинності зумовлюють потребу приведення правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування ОВС України у відповідність до нових умов їх діяльності та розвитку.

Однієї з основних цілей вдосконалення системи управління органами внутрішніх справ України є пошук її збалансованої моделі, в якій у максимально можливому ступені мають бути враховані інтереси органів державної влади, правоохоронців і громадян, при цьому системність і комплексність проведення реформування є запорукою його успіху. Кардинальна реформа органів внутрішніх справ - це не тільки відповідь на незадоволеність громадян діяльністю сучасної міліції, але й частина міжнародних зобов'язань держави. Реформування системи внутрішніх справ є не суто внутрішньою справою МВС України, а діяльністю інших органів державної влади та всього суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про основи національної безпеки України» // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
3. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М. : Советская энциклопедия, 1975. – 856 с.
4. Економічна енциклопедія : в 3 т. Т. 1 /

редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Вид. центр «Академія», 2002. – 950 с.

5. Зуб А. Т. Стратегический менеджмент: Теория и практика : учеб. пособие [для вузов] / А. Т. Зуб. – М. : Аспект Пресс. – 2002. – 415 с.

6. Мізюк Б. М. Стратегічне управління : підручник / Б. М. Мізюк. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Львів : Магнолія плюс. – 2006. – 392 с.

7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит. – 1997. – 387 с.

8. Бобрышев Д. Н. Основные категории теории управления : учеб. пособие / Д. Н. Бобрышев. – М. : АНХ СССР. – 1988. – 189 с.

9. Постанова Кабінету Міністрів України «Концепція розвитку системи МВС України» : від 24.04.1996 р., № 456.

10. Негодченко О. В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх

справ щодо забезпечення прав і свобод людини : монографія / О. В. Негодченко. – Дніпропетровськ, 2003.

11. Зеленецький В. С. Аналіз факторів, що обумовлюють менталітет правоохоронних органів / В. С. Зеленецький, О. Г. Кальман // Вісті Кримінологічної асоціації України. – 2004. – Вип. 1 (матеріали наук.-практич. конф. «Економічна злочинність в Україні: причини та заходи протидії» (м. Харків, 19.06.2004 р.).

12. Бандурка О. М. Основи управління в ОВС України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Х. : Основа, 1996. – 398 с.

13. Кравченко Ю. Ф. Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Кравченко Юрій Федорович ; Ун-т внутр. справ. – Х., 1998. – 191 с.

Мартинов М. Д. Сучасні проблеми організації діяльності органів внутрішніх справ України та шляхи їх вирішення // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 290–296 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10mmdsiv.pdf>

Розглядаються сучасні проблеми організації оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України на основі теоретичного аналізу поняття ефективності системи управління, запропоновані шляхи їх вирішення.

Мартынов М.Д. Современные проблемы организации деятельности органов внутренних дел Украины и пути их решения

Рассматриваются современные проблемы организации оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Украины на основе теоретического анализа понятия эффективности системы управления, предложены пути их решения.

Martynov M.D. Modern Problems of the Organization of Activity of Law-Enforcement Bodies of Ukraine and a Way of their Decision

Modern problems of the organization of operatively-office activity of law-enforcement bodies of Ukraine on the basis of the theoretical analysis of concept of a system effectiveness of management are considered, ways of their decision are offered.