

ЩОДО ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК СОЦІАЛЬНОЇ СИСТЕМИ

Правоохоронна діяльність в цілому та діяльність органів внутрішніх справ зокрема органічно вплетена у соціальне життя суспільства, визначається ним та сама впливає на нього. Тому ефективність роботи органів внутрішніх справ неможливо розглядати поза зв'язками із соціальними реаліями. Правоохоронна діяльність різноманітна за своїм змістом, формами та методами реалізації тощо. Це соціальна діяльність – специфічна форма людської активності. Вона здійснюється людьми та заради людей, людина є суб'єктом діяльності та її об'єктом, вона формулює цілі діяльності, визначає засоби їх досягнення, оцінює ступінь досягнутого. Як і будь-яка людська діяльність, за своєю природою вона багатопільова. Жодна людина, жодна соціальна організація не можуть обмежуватися якоюсь однією метою. Державою на органи внутрішніх справ покладається виконання багатьох функцій. Так, до основних функцій ОВС відносяться: гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; забезпечення охорони громадського порядку, попередження, припинення злочинів та інших правопорушень; своєчасне виявлення, розкриття і розслідування злочинів, розшук осіб, котрі їх скоїли; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання адміністративних стягнень тощо [1; 2, с.62]. Вважають, що ефективність виконання цих функцій слугує критерієм оцінки роботи органів внутрішніх справ в цілому [3, с.40]. Однак, для реалізації основних функцій необхідно, щоб в органах внутрішніх справ було створено належні кадрові, матеріально-технічні, фінансові, побутові та інші умови, для чого поряд з основними здійснюються допоміжні функції забезпечення.

Сьогодні не викликає заперечення твердження, що діяльність правоохоронних органів України в цілому і органів внутрішніх справ зокрема потребує подальшого удосконалення. Проблеми удосконалення управління діяльністю та персоналом органів внутрішніх справ України розглядалися теоретиками права, провідними вченими Бандуркою О.М., Венедиктовим В.С. та іншими [див., наприклад 2, с.4–8]. Але до тепер відсутнє глибоке комплексне наукове дослідження життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України, її впливу на ефективність діяльності органів внутрішніх справ та організаційно-правових засад її забезпечення.

Ефективність функціонування органів внутрішніх справ неможливо вірно зрозуміти та оцінити лише за характером зовнішньоспрямованої діяльності без урахування діяльності внутрішньоорганізаційної, управлінської. Різні види та напрямки діяльності органів внутрішніх справ необхідно розглядати в їх діалектичному зв'язку та взаємозалежності, що виступає як один із окремих випадків зв'язку філософських категорій одиничного, особливого та загального.

У цій тріаді загальним стосовно до діяльності органів внутрішніх справ є управління, покликане забезпечити оптимальність функціонування сис-

теми МВС та її розвиток з метою ефективного вирішення поставлених перед нею завдань [9, с.14]. По суті, ефективність діяльності будь-якої соціальної системи-організації – це ефективність управління нею, здійснюваного або зовні, з боку суб'єкта управління, або всередині системи. Саме в ході управління визначаються цілі, завдання та функції органів внутрішніх справ, їх структурних підрозділів та окремих працівників, розробляються та вдосконалюються організаційні структури, створюється ресурсне (кадрове, матеріально-технічне, інформаційне) забезпечення, розробляються управлінські рішення та забезпечується контроль за їх реалізацією.

Особливим стосовно до діяльності органів внутрішніх справ є окремі види оперативно-службової діяльності, що реалізується відповідно до їх функцій та компетенції, закріплених у відповідних законодавчих та нормативних актах. Ці види діяльності здійснюються у двох напрямках: зовні системи (зовнішньоспрямована, контактна діяльність), забезпечуючи реалізацію її основних функцій (функцій-завдань), та всередину системи (внутрішньоорганізаційна, управлінська діяльність), забезпечуючи функціонування органів внутрішніх справ як соціальних організацій. Види зовнішньоспрямованої діяльності можливо класифікувати за різних підстав. Наприклад, з точки зору покладених на органи внутрішніх справ завдань, ця діяльність складається із виявлення, попередження та розкриття злочинів, розслідування злочинів, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки тощо. З точки зору функціонального змісту та порядку здійснення, виділяють діяльність оперативно-розшукову, адміністративну, процесуальну, профілактичну. За спеціалізацією праці можна виділити діяльність підрозділів КР, ДСБЕЗ, ДАІ, ППСМ, дільничних інспекторів і т.д. Внутрішньоорганізаційна діяльність – це діяльність управлінська, її особливістю є те, що вона охоплює своїм впливом усі види та напрямки зовнішньоспрямованої діяльності. Тому у рамках оперативно-розшукової, процесуальної, або, наприклад, адміністративної діяльності завжди присутні елементи організації.

Одиничним стосовно до діяльності органів внутрішніх справ є конкретна праця працівників різних служб та підрозділів. Ця робота за своїм характером може бути управлінською (наприклад, працівник штабу або апарату по роботі з персоналом) або предметною (оперуповноважений КР, слідчий, інспектор ДАІ). Але ефективність предметної праці пов'язана не тільки з витратами визначеної інтелектуальної, фізичної енергії та досягнутими при цьому результатами, але і з організацією цієї праці, професійною придатністю працівника виконувати покладені на нього службові завдання.

Повернімося до внутрішньоорганізаційної діяльності ОВС. Будь-яка організація створюється для вирішення яких-небудь зовнішніх завдань, але існує не тільки для їх реалізації. Справа у тому, що успішне функціонування соціальної організації залежить, по-перше, від того, які фактори зовнішнього середовища сприяють або погрожують її існуванню та, по-друге, від здатності її керівників та апарату до аналізу цих факторів, їх урахування при визначенні стратегії та тактики діяльності та розвитку організації. Організація як соціальна система й потрібна для того, щоб, спираючись на

внутрішньоорганізаційну (управлінську) діяльність, підтримувати своє існування. Невипадково тому управлінська діяльність розуміється як внутрішня життєдіяльність суб'єкта управління, об'єктивно необхідна для формування та реалізації управлінських функцій, підтримання власної життєздатності, забезпечення удосконалення управлінських елементів та процесів [10, с.139–140]. Діяльність управлінського апарату, по суті, пов'язана лише з необхідністю підтримувати життєдіяльність організації, вносячи за необхідністю корективи в її організаційні структури, технологію здійснення процесів управління та ресурсне забезпечення. Ефективність управлінської діяльності пов'язана із здатністю апарату управління так організаційно забезпечити діяльність органу внутрішніх справ, щоб він був здатний протистояти дезорганізуючим впливам зовнішнього середовища, зберігаючи при цьому свої цілісність та надійність функціонування як соціальної системи, створеної для вирішення конкретних правоохоронних завдань.

З усіх питань та функцій, що становлять зміст внутрішньоорганізаційної управлінської діяльності, центральна і головна проблема – кадрова. Не тільки тому, що персонал як елемент структури будь-якої організації, його підготовка та можливості визначають здатність організації до виконання покладених на неї завдань, але й тому ще, що всі інші елементи, функції внутрішньорганізаційного планування, встановлення структури, штатів й т.д. – спрямовані, націлені прямо та безпосередньо на персонал, на створення умов забезпечення його роботи [11, с.135]. З точки зору теорії управління органи внутрішніх справ відносяться, як вже зазначалося, до соціальних систем. Оскільки в основі їх функціонування лежать відносини типу «людина-людина», оскільки величезний вплив на неї справляють інтереси та потреби особистості, групи, колективу. Ця думка не нова. Ще за давніх часів Мо-Цзи казав: «Якщо, управляючи царством, не піклуватися про службовців, то країна буде втрачена» [12, с.657]. Вся історія розвитку теорії та практики управління соціальними системами нерозривно пов'язана кадровою роботою, науковим управлінням персоналом певної організації.

Однак повернемося до подальшого розгляду життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України в контексті реалій сьогодення. Аналізуючи фактори, що вплинули на зростання в Україні правопорушень з початку 90-х років та структуру злочинності майже за останнє 10-річчя ХХ ст., А.С. Мацко поряд з головною причиною – економічною кризою в Україні, визначає наступні умови, що впливають на рівень та види злочинності:

1. Зниження рівня матеріального забезпечення населення порівняно з 1992р. на 69%, знецінення впродовж досліджуваного періоду вкладів населення України, стійка тенденція невиплати заробітної плати тим, хто зайнятий у сфері виробничо-промислового комплексу, низька платоспроможність, що призвела до зменшення вдвічі рівня споживання населенням послуг.

2. Зменшення можливості легального заробітку для населення, що веде до зростання фактичного безробіття.

3. Поляризація населення за рівнем його доходів. При цьому наводяться наступні цифри: за даними Міністерства статистики України, кількість

осіб, що матеріально забезпечені, становить лише 12% всього населення країни; спроможність прогодувати власну сім'ю – 36-37%, решта – 45-47% – на межі виживання. Ця остання категорія перебуває в умовах недоїдання і неможливості фізіологічного та духовного розвитку.

4. Суттєве збільшення тіншового сектора економіки країни, в якому перебуває значна кількість людей. За даними Міністерства статистики України та розрахунками експертів, обсяг продукції тіншового сектору економіки становить близько 40% від валового внутрішнього продукту, поза банківськими рахунками перебуває більш ніж 2 млрд. доларів США готівкою, близько 17% активного населення зайнято в різних секторах тіншової економіки. Ця економіка як альтернативна модель легального підприємництва та господарювання розбещує суспільство, гальмує процес реформ і впливає на криміногенну ситуацію.

5. Крах панівної ідеології минулих десятиліть, що так чи інакше єднала суспільство, та марні поки що спроби знайти якусь консолідуючу ідею.

6. Зниження в суспільстві авторитету всіх ланок державного управління [13, с.79–81].

Органів внутрішніх справ одними з перших зазнають як позитивних, так і негативних впливів з боку різноманітних соціальних явищ та процесів, серед яких – різке зниження рівня життя переважної кількості населення при надшвидкому збагаченні окремих його груп, різке зростання злочинності, корумпованість, загальний правовий нігілізм, зневіреність громадян у можливості державних органів належно виконувати свої функції, труднощі з державним фінансуванням, соціальна та правова незахищеність населення. Ці фактори суттєво впливають як на зовнішнє середовище соціальної системи (органів внутрішніх справ), так і на елементи всередині системи, оскільки працівники органів внутрішніх справ, як громадяни України, зазнають тих же труднощів.

При цьому на відміну від інших громадян, що не перебувають на державній службі, працівники органів внутрішніх справ в значній мірі позбавлені можливості власними легальними діями підвищити свій рівень життя, вирішити житлові та інші соціально-побутові проблеми. Таке становище обумовлене обмеженнями та заборонами, пов'язаними з проходженням державної служби, напруженістю та інтенсивністю їх праці.

На сучасному етапі стає зрозумілим, що охоронні механізми по відношенню до персоналу органів внутрішніх справ не відповідають сучасному стану розвитку українського суспільства та ситуації, що склалася у сфері боротьби зі злочинністю. Це стало можливим в силу: упущення в ході здійснення економічних реформ, що сприяли криміналізації економіки та різкому соціальному розшаруванню суспільства; активізації злочинності; корумпованості державних органів влади, в тому числі й правоохоронних; зростанню навантаження на персонал органів внутрішніх справ; неефективності дії окремих положень законодавства про службу в органах внутрішніх справ внаслідок відсутності механізмів практичної їх реалізації, що у визначеній мірі сприяло відтоку з органів внутрішніх справ професійних працівників та падінню авторитета цих органів серед населення; недостатність законодавчої бази стосовно охоронних механізмів персоналу.

Тому створення державою сприятливих та безпечних умов службової діяльності працівників ОВС, забезпечення належного рівня їх життєдіяльності є однією з передумов ефективної діяльності органів внутрішніх справ в цілому як соціальної системи.

Сьогодні під впливом певних причин і факторів у соціальній структурі органів внутрішніх справ намітився ряд небажаних тенденцій, що стосуються і демографічної, і професійно-кваліфікаційної, і освітньої структур. І вивчення цих причин показує, що неабияку роль у цих процесах відіграє неможливість забезпечити високий рівень життєдіяльності персоналу ОВС, що забезпечував би задоволення потреб та інтересів працівників на належному рівні з урахуванням соціально-економічних та політичних перетворень у країні. Це підтверджують і результати соціологічних опитувань.

Так, в результаті опитування працівників органів внутрішніх справ, що навчаються в Національному університеті внутрішніх справ (серпень-листопад 1998р.), з'ясувалося наступне. Всього було опитано 530 осіб, з яких особи рядового складу склали 4,6%, молодшого начальницького складу – 19,1%, середнього начальницького складу – 64,2% і старшого начальницького складу – 12,0%, тобто більшість респондентів має вже певний досвід роботи в ОВС. За віковими ознаками більшість склали молоді особи до 30 років – 68,8%, до вікової групи 30-40 років належали 29,7% опитаних і більше 40 років – 1,4%. За результатами опитування з'ясувалося, що задоволені умовами праці лише 17,1% працівників. Більшість респондентів не зовсім задоволені умовами праці – 61,4%. Повністю не задоволені 22,5% працівників. В той же час на запитання «Якщо б Ви шукали роботу за теперішнього часу, чи поступили би Ви на службу в органи внутрішніх справ?» більше половини опитаних відповіли позитивно – 51,2%. Негативно на це питання відповіли 4,8% респондентів і скоріше всього «ні» – 12,1%. Насторожує той факт, що 31,7% опитаних працівників було важко відповісти і вони не змогли визначитися із своєю позицією щодо цього запитання.

Головними причинами незадоволення умовами праці були названі низька і нестабільна оплата праці, низький рівень соціального захисту, погане матеріально-технічне забезпечення професійної діяльності, ненормований робочий день, низький авторитет органів внутрішніх справ у суспільстві і т. ін.

Дещо подібними є результати іншого дослідження. З'ясування причин, що спонукали майже 20% працівників піти з органів внутрішніх справ, дали такі результати:

- низький заробіток – 47,5%;
- ненормований робочий день – 20,3%;
- погане ставлення оточуючих до міліції – 17,2%;
- інші причини – 14,2%;
- робота не приносить задоволення – 6,1%;
- розчарування у професії – 4,6%;
- проблеми зі здоров'ям – 2,7%;
- наявність небезпеки, ризику – 2,3%;
- не подобається службова дисципліна – 1,9% [7, с.23].

Отже, успішна службова діяльність працівників органів внутрішніх справ можлива за наявності багатьох умов. І однією з них є впевненість у надійному захисті з боку держави їх прав, свобод, інтересів та обов'язків і як громадян даної держави, і як осіб, що здійснюють функції державного органу. Відсутність моральної задоволеності від змісту роботи, незадоволеність її організацією, умовами, оплатою, відсутність упевненості у своїх правовій та соціальній захищеності стають в наш час головними причинами відтоку кваліфікованих працівників з органів внутрішніх справ. Дійсно, соціальна організація має ряд обов'язків перед працівником, які вона в даний час не виконує на належному рівні. І справа не тільки і не стільки у низькій заробітній платі або затримках з її виплатою, скільки в характері та змісті роботи, почутті правової та соціальної захищеності працівників, підвищенні їх службової кваліфікації. Адже неможливо сперечатися з висновком, що чим більш привабливою для працівників з точки зору задоволення їх потреб та інтересів є організація, тим більша вірогідність її ефективного функціонування.

З урахуванням цього провідна внутрішня мета може бути визначена як правова та організаційна оптимізація системи відносин «орган внутрішніх справ як соціальна організація – працівник». Основними складовими її реалізації є: забезпечення соціальної інтегрованості особового складу, його надійної соціальної та правової захищеності, створення надійних правових, матеріальних, фінансових, побутових, медичних, житлових умов для успішного виконання працівниками службових обов'язків, створення такого морально-психологічного клімату в колективі та системи моральних і матеріальних стимулів, які б орієнтували персонал на підвищення творчої та ділової активності, зразкове виконання свого службового обов'язку, створення дієвої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників, що забезпечує постійне зростання професіоналізму особового складу.

Якщо соціальна організація (органи внутрішніх справ) не в змозі належним чином забезпечити життєдіяльність своїх працівників, то це відбивається в першу чергу на кількісному та якісному складі її персоналу (негативним чином), а потім, як наслідок – погіршує ефективність її діяльності взагалі.

Список літератури: 1. Закон України «Про міліцію»// ВВР України. 1991. №4. Ст.20 (з наступними змінами та доповненнями). 2. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 3. Егорьшев С.В. Органи внутрішніх дел как социальная организация: проблемы их реформирования и повышения эффективности деятельности. Дис. ... д-ра социолог.наук. Уфа, 1997. 4. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х., 1996. 5. Ануфрієв М.І., Венедиктов В.С., Іншин М.І. Соціально-правовий захист працівників ОВС України: Науково-практичний посібник. Х., 2000. 6. Ануфрієв М.І. Основні напрямки кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України: організаційно-правовий аспект: Монографія. Х., 2001. 7. Венедиктов В.С., Іншин М.І. Організаційно-правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ України: Науково-практичний посібник. Х., 2002. 8. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади. Авто-

реф. дис... д-ра юрид. наук Х., 2002. 9. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / Под ред. проф. Малкова В.Д. М., 1990. 10. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1980. 11. Манохин В.Н. Конституционные основы советского административного права/ Под ред. Н.М.Кониной. Саратов, 1983. 12. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник /Под ред.В.А.Козбаненко. М., 2000. 13. Мацко А.С. Боротьба зі злочинністю та дотримання прав людини правоохоронними органами // Україна: права людини в перехідний період/ Під ред. В.І.Свтінова. К., 2001.

Надійшла до редколегії 26.06.03