

12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / І. В. Дроздова. – К., 2009. – 20 с.

УДК 351.741(477):351

О.А. Бурбело

**ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ
В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
(ПОВЕДІНКОВИЙ ПІДХІД)**

В статті пропонується нетривіальний підхід до вирішення завдань з підвищення ефективності управління в органах внутрішніх справ (ОВС), який посягає в дослідженні управління підрозділами ОВС як соціальною системою.

Ключеві слова: теорія соціальних систем, теорія організації, системний підхід, організаційна поведінка, людський капітал, цілеспрямованість, дія, операція, вчинок.

В статье предлагается нетривиальный подход к решению задач по повышению эффективности управления в органах внутренних дел (ОВД), который заключается в исследовании управления подразделениями ОВД как социальной системой.

Ключевые слова: теория социальных систем, теория организации, системный подход, организационное поведение, человеческий капитал, целенаправленность, действие, операция, поступок.

The article offers nontrivial approach to solving problems on the increase of efficiency of administration in bodies of internal affairs. The approach, mentioned above offers the study of administration of bodies of internal affairs as a social system.

Key words: theory of frames of society, theory of organization, approach of the systems, organizational conduct, human capital, purposefulness, action, operation, act.

Вирішення завдань подальшого розвитку державності в Україні висуває вимоги і до розв'язання проблеми вдосконалення управління у сфері правоохоронної діяльності. Вирішення цих проблем (поряд з іншими проблемами розвитку системи правоохоронних органів), є запорукою підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ (ОВС) в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю.

Вітчизняні фахівці відмічають три основні причини недостатньої ефективності протидії правоохоронних органів натиску криміналітету в сучасних умовах [17, 21]: перша - кадрова (брак досвіду, достатньої кількості підготовлених працівників, низькі моральні якості певної їх частини); друга- організаційна (відсутність у роботі системності, координованості, відставання розвитку роботи органів внутрішніх справ від динаміки злочинної діяльності) і третя - правова (неповнота та суперечливість законодавчої бази). Як витікає з вище наведеного, основна причина невдач у боротьбі зі злочинністю міститься в управлінській сфері.

Управління в ОВС здійснюється, як звісно, в двох напрямках: у зовнішньому середовищі (вплив на злочинність і правопорушення правовими засобами) і внутрішньому (вплив на особовий склад з залученням методів наукової організації управлінської праці, як того вимагає сучасність).

Удосконалення управління в ОВС доцільно тісно пов'язувати з застосуванням вітчизняного й зарубіжного досвіду. В останній час сформувався перспективний напрям досліджень у сфері управління з позицій теорії соціальних систем, теорії організації, з використанням системного підходу.

Імовірно, що всі ключові напрацювання юридичної науки з'явилися саме завдяки застосуванню здобутків суміжних галузей знань - соціології, психології, економіки тощо [2, с. 37]. Тому подібний міждисциплінарний підхід до вирішення проблем управління ОВС варто вважати перспективним і надалі.

Між учасниками управлінської діяльності формуються різні за своїм характером відносини. Вони містять специфічні складові: політичну, економічну, соціальну, організаційну, правову, психологічну і педагогічну [17, с. 446].

Сучасному етапу розвитку теорії управління (менеджменту) властиве використання поведінкових теорій ("біхевіоризму"). Сьогодні поведінкова модель організації, перш за все виробничої, має багато прихильників серед зарубіжних вчених і інтенсивно розвивається [1, 2, 3, 6, 7, 9, 11, 26].

Об'єднання людей в організації має глибокі природні джерела. Живим істотам притаманні інстинктивно обумовлені процеси інтеграції в спільноти для виживання в протистоянні впливу (не завжди позитивному, а частіше навпаки) зовнішнього середовища. Лише у випадку належності до певних організації людина може вирішувати багато особистих проблем, з якими їй впоратись на одинці часто проблематично. Люди, створюючи організацію, об'єднують свої здібності, доповнюючи і підсилюючи їх, за рахунок чого досягають як цілей організації, так і власних цілей [7, с. 49].

Аналіз позицій вітчизняних та зарубіжних дослідників моделей організації [10, 13, 24, 25] свідчить, що організація як об'єкт дослідження все більше стає багатомірною. Тому вони зосередили свої зусилля на подоланні цієї багатомірності через її моделювання з використанням системного підходу. Такий підхід зараз реалізується в новому міжгалузевому напрямі, що отримав назву "організаційна поведінка". У запропонованих вченими моделях найбільш складними елементами, що не мають достатнього методичного забезпечення та узгоджених сфер використання, є діяльність і поведінка [7, с. 58].

Відносно ОВС слід підкреслити, що актуальність проблеми управління поведінкою і діяльністю цієї структури обумовлено такими чинниками, як ускладненість ті суперечливості вимог зовнішнього середовища; багатоплановість і суперечливості цілей і інтересів індивідів, колективів і

організації в цілому; ускладнення обмежень функціонування організації за часом [4, с. 75].

Тому сучасний підрозділ ОВС слід сприймати як соціально-економічну систему, особливості якої обумовлені зростанням ролі та функцій людини як найкритичнішого ресурсу, який забезпечує її збереження та розвиток [7, с. 157].

Поведінка співробітника міліції перетворюється на важливий чинник забезпечення досягнення цілей в комплексі заходів в протидії злочинності.

Об'єктивні обставини соціально-економічного розвитку суспільства викликали необхідність розгляду підрозділу органів внутрішніх справ, незалежно від його призначення, як соціальної організації, в якій формується і співіснує система інтересів. При цьому процеси управління особовим складом значно ускладнюються у зв'язку з тим, що співробітники завдяки освіті, отримуючи можливість накопичувати індивідуальний людський капітал (насамперед інтелектуальний), не завжди реагують на звичні формальні інструменти впливу. Тому з посиленням непередбачуваності реакції людини, навіть в такій жорстко регламентованій організації як міліція, посилюється увага до такої важливої характеристики особи, як її поведінка.

Вирішення проблеми організації взаємодії людей, порядку в їх життєдіяльності зіткнулося з необхідністю формування та наукового дослідження проблеми організаційної поведінки.

Дослідження будь-якого аспекту управління передбачає визначення певних цілей, на досягнення яких воно спрямовано. Управління підрозділом органу внутрішніх справ (ОВС) як соціальною системою також має певні цілі, заради досягнення яких діє цей підрозділ, і які активізують, спрямовують поведінку кожного співробітника та особового складу в цілому.

Система заходів з упорядкування активності підрозділу як соціальної системи, її поведінки з досягнення цілей функціонування має два джерела: зовнішнє і внутрішнє [7, с. 59]. Зовнішнє джерело полягає в тому, що зовнішнє середовище формує цілі діяльності системи, здійснює вплив, насильство на неї. Внутрішнє - полягає в тому, що система складається з людей, які мають своє власне уявлення, свої власні цілі і їм не байдужі впливи зовнішнього середовища. Співробітники оцінюють наскільки імперативні зовнішні вимоги не заважають досягненню їх власних цілей і реагують на розбіжності своєю поведінкою. Таким чином, підрозділ ОВС є не тільки спрямованою на досягнення мети системою, але має також певну цілеспрямованість, що визначається прагненням співробітників, які відносяться до цього підрозділу. Цілеспрямованість соціальної системи полягає в тому, що досягнення цілей і підрозділу, і людини багато в чому забезпечується внутрішньосистемними зусиллями з застосуванням своїх переваг і певних дій, в тому числі і нестандартних.

З цих позицій підрозділ ОВС як соціальна система має поведінку, яка часом невідповідна спрямованому з боку зовнішнього середовища впливу. Таким чином основними визначальними характеристиками соціальної системи є її спрямованість на мету і цілеспрямованість (рос. целеустремленность).

На думку деяких вітчизняних дослідників проблем моделювання поведінки персоналу [7, с. 59], факт наявності спрямованості на мету й цілеспрямованості відтворюється в двох моделях управління: раціоналістичній і гуманістичній. Перша є методологічною основою формування організаційних структур управління, планування тощо. Цю модель формують елементи жорсткого управління, які застосовуються в умовах, що вимагають швидкої концентрації зусиль на певній ділянці діяльності або для оперативних вирішень, які раптово з'являються. На прикладі підрозділів ОВС це переслідування, затримання злочинців, робота слідчо-оперативних груп на місці злочину та інше. Друга модель передбачає пошук певних варіантів прийняття рішення: експериментування, порівняння можливих варіантів в умовах підвищеного ризику в екстремальних умовах забезпечення правопорядку в суспільстві.

Пошук ефективних варіантів цілеспрямованого впливу на особовий склад підрозділу ОВС потребує поділу соціальної системи та її характеристик на складові, вплив на які призведе до бажаного успіху.

В дослідженні цілеспрямованості й діагностиці її ефективності з'являється проблема оцінки оптимальності кількості складових і узгодження таких методів впливу як адміністративні та економічні.

Основою подальшого розвитку методів діагностики та корегування ціленаправленості та цілеспрямованості доцільно використовувати поділ активності суб'єкта на діяльність і поведінку. Ціленаправленість властива діяльності, що складається з багаторазових стандартно закріплених дій. Цілеспрямованість характерна для поведінки, що складається з послідовності унікальних вчинків, дій, які в свою чергу формують унікальність активності.

На думку деяких авторів, ціленаправленість забезпечує гармонію функціонування, цілеспрямованість - можливості й передумови розвитку будь-якої організації, суб'єкту діяльності [7, 8, 14, 15, 16, 23, 24].

Використовуючи накопичений досвід (вітчизняний й міжнародний) в сфері дослідження предмета функціонування виробничої організації [6, 7, 9, 11, 28], в вирішенні проблем підвищення результативності управління особовим складом підрозділів ОВС, доцільно ввести таке поняття як організаційна поведінка [3, 6, 8, 9].

Формування і розвиток наукових основ організаційної поведінки пов'язані з уточненням можливостей об'єднання інструментів направленості на мету й цілеспрямованості в єдиному механізмі [7, с. 163].

Поведінка особи складає конструктивну основу всіх інших різновидів поведінки (поведінки колективу, поведінки організації). Тому вона вивчається вченими різних галузей науки: психологія, антропологія, соціологія, політичні науки, психіатрія, філософія та інші.

В процесі дослідження організаційної поведінки слід розглядати соціальні суб'єкти відносин (людина, колектив, організація) як цілеспрямовані системи [7, с. 165]. За думкою Дороніна А.В. [7, с. 65] вони (системи) можуть не тільки виконувати поставлені перед ними зовні цілі й завдання, а і змінювати їх залежно від результатів діагностики навколишнього середовища. При цьому люди визначають пріоритети цих цілей і завдань, розподіляють та перерозподіляють кошти на їхнє виконання не завжди відповідно до цілей, поставлених зовні. Слід враховувати, що люди мають свою волю і інтереси, і якщо їм не приділяти уваги, то заплановані управляючим персоналом тенденції трудової активності підлеглих і результати їх діяльності можуть суттєво змінитися.

Посилення мінливості зовнішнього та внутрішнього середовища діяльності правоохоронних органів потребує від них адекватної системи діагностики та посилення активності взаємодії з ним, які повинні мати на меті упередження впливу змін, якщо вони негативні, або адаптації до формування умов для їх інтенсифікації, якщо вони позитивні.

Завдання підвищення ефективності діяльності ОВС вимагають дослідження проблем раціоналізації управління ними в координатах активності системи, де присутня людина, тобто координатах поведінкової моделі. Важливо зосередити увагу на поведінку людини в системі. Найпоширенішими термінами, що потребують дослідження і цьому контексті є діяльність і поведінка [7, с. 67].

За результатами аналізу позицій деяких вчених, діяльність - це специфічно людський спосіб ставлення до світу, процесу, під час якого людина творчо перетворює природу. При цьому людина стає діяльним суб'єктом, а явища природи - об'єктом його діяльності. Діяльність є соціальним явищем тому, що вона пов'язана зі спілкуванням і взаємодією людей, перетворенням суспільних умов і відносин, розвитком людини.

Відносно поняття "поведінка" доволі розповсюдженою є думка, що вона є системою взаємопов'язаних реакцій, які здійснюються живими організмами для пристосування до навколишнього середовища у процесі взаємодії з ним [20, 21, 24]. При цьому між поведінкою людини і тварини є суттєві відмінності, які полягають у тому, що людина оволодіває дійсністю, свідомо і цілеспрямовано її змінює, а представники тваринного світу лише пристосовуються до умов свого існування [25, с. 430].

Відповідно до основних положень праксеології поняття діяльності та поведінки можуть бути поєднані в межах визначення діяльності як свідомо спрямованої на досягнення певної мети поведінки [12, с. 96]. Се-

ред соціологів є думка, що діяльність і поведінка є складовими більш широкої категорії - соціально-економічна активність груп людей [26, с. 39]. Стосовно активності особового складу підрозділів ОВС характерні відмінності двох форм активності людей (діяльність і поведінка) наведені на рис. 1, підготовленому за результатами дослідження для умов виробничої організації [7, с. 73].

Складність умов діяльності ОВС вимагає комплексного підходу до їх аналізу й прийняття управлінських рішень за наявності обмеженої інформації і часу. Тому створюються проблеми об'єднання активності окремих співробітників у систему, формування і розвитку взаємозв'язку між вчинками та діями колективу й окремих співробітників. Традиційна діяльність підрозділів ОВС побудована на усвідомлених цілях та запланованих діях. Вона є основою так званої механічної моделі організації. Мінливість, непередбачуваність середовища, в якому діють підрозділи ОВС, створює передумови для переходу до поведінкової моделі, якій притаманне використання творчого потенціалу людини. Ця модель спрямована на врахування динамічності ситуацій, які спонтанно виникають як у зовнішньому, так і внутрішньому середовищі, на використання творчих якостей людини для забезпечення її адекватної реакції.

Як свідчить практика, діяльність і поведінка окремих співробітників і їх груп мають різні цілі й прагнення. В кожному підрозділі ОВС формується система взаємовідносин і взаємодії між окремими співробітниками, між ними, їх групами та керівниками. При цьому основу взаємодії в підрозділах ОВС можуть складати не тільки функціональні обов'язки, а й норми культури, емоції, відносини підкорення та інші. Упорядкування відносин у колективі здійснюється не тільки через формальні, а й неформальні механізми партнерства, співробітництва, психологічні контакти (симпатії, антипатії), норми етики.

Таким чином, для розробки технології удосконалення управління в ОВС перш за все слід звернути увагу на управління поведінкою особового складу підрозділів ОВС, яку доцільно визначити як функціональну цілісність взаємов'язаних реакцій окремих співробітників. Вона має складну внутрішню структуру інтересів, яка спрямована на пристосування до змін зовнішнього середовища або активного впливу на його зміни з метою свого збереження та розвитку.

Висока професійна підготовка та інтуїції керівника підрозділу ОВС повинні стати конструктивними передумовами підвищення ефективності діяльності особового складу на основі гармонійного поєднання ціле направленості й цілеспрямованості в управлінні його поведінкою. Ефективне управління поведінкою можливе за умови визначення показників її якісно-кількісної оцінки. Але це вже об'єкт окремого дослідження.



Рис. 1. Особливості службової діяльності та поведінки особового складу ОВС

Використана література:

1. Армстронг М. Практика управління людськими ресурсами: Пер. с англ.: [под ред. С.К. Мордвінова]. – [8-е изд.]. – СПб.: Питер, 2004. – 832 с.

2. Беккер Г.С. Человеческое поведение. Экономический подход. Избранные труды по экономической теории / Пер. с англ. - М: ГУ ВШЭ, 2003. - С. 37 (672).
3. Власова А.М. Організаційна поведінка; (навч. посіб.) / А.М. Власова, Л.М. Савчук, В.Б.Савінова. - К.: КНЕУ, 1998. - 96 с.
4. Вильямс Р. Управление деятельностью служащих. - СПб.: Питер, 2003. - 304 с.
5. Галкина Т.П. Социология управления: от группы к команде: [учебн. пос.]. - М.: Финансы и статистика, 2001. - 224 с.
6. Джорж Дж.М. Организационное поведение. Основы управления: (учебн. пособие для вузов) / Дж.М. Джорж, Т.Р. Джоунс; [пер. с англ.; под ред. проф. Е.А. Климова]. - М: ЮНИТИ, 2003. - 464 с.
7. Доронін А.В. Поведінка персоналу виробничої організації. Оцінка, управління, розвиток: Монографія. - Х.: ВД "ІНЖЕК", 2008. - 320 с. Укр. мова.
8. Занковский А.Н. Организационная психология: [учебное пособие для вузов по специальности "Организационная психология"]. - [2-е изд.]. - М.: Флинта: МПСИ, 2002. - 648 с.
9. Красовский Ю.Д. Организационное поведение; [учебн. пос. для вузов]. - М.: ЮНИТИ, 2000. - 472 с.
10. Кузьмин С.А. Социальные системы: опыт структурного анализа. - М.: Наука, 1996. - 192 с.
11. Лютенс Ф. Организационное поведение; [пер. с англ. 7-го изд.]. - М: ИНФРА-М, 1999. - 692с.
12. Мизес Л. Человеческая деятельности: трактат по экономической теории/ Л. Мизес; [пер. с 3-го испр. англ. изд. А.В. Курдяева]. - М.: ОАО НПО "Экономика", 2000. - 880 с.
13. Мильнер Б.З. Теория организации: [учебн.]. - [3-е изд.]. - М.: ИНФРА-М, 2005. - 688 с.
14. Миронова О.М. Поведінковий підхід до антикризового менеджменту підприємства. Авт. дис. ... канд. економ. наук. - Х.: ХНЕУ, 2006. - 15 с.
15. Организационная психология: [Под. ред. Г.В.Суходольского]. - Х.: Гуманитарный центр, 2004. - 256 с.
16. Основы современного социального управления: теория и методология: [учебн. пос.]; под ред. В.Н. Иванова. - М.: ОАО НПО "Экономика", 2000. - 272 с.
17. Петков С.В. Эффективный менеджмент в органах внутренних дел: Монография - Симферополь: "Таврия", - 2004. - 564 с.
18. Системный анализ и структуры управления. (Книга восьмая). Под. общей ред. проф. В.Т. Шорина. - М: "Знание". - 1975. - 303 с.
19. Системный анализ в экономике и организации производства / С.А. Валуев, В.И. Волкова, А.П.Градов. - Л.: Политехника. 1991. - 276с.
20. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. - [3-е изд.]. - М.: Сов. Энциклопедия, 1985. - 1600 с.
21. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском языках: [ред. координатор Г.В. Осипов]. - М.: ИНФРА-М-НОРМА. - 1998. - 448 с.
22. Сущенко В.Д., Присяжний С.В., Коваленко О.І. Сучасний процес управління в органах внутрішніх справ. - К.: НАВС України, 1999. - 352с.

23. Ульрих Д. Эффективное управление персоналом: новая роль HR-менеджера в организации; [пер. с англ.]. - М.: Изд. дом. "Вильямс", 2007. - 304 с.
24. Управление организацией [учебник](под ред. А.Т.Поршнева, З.П. Румянцевой, Н.А.Соломатина). - [2-е изд. перераб. и доп.]. - М.: ИНФА-М, 1998. - 672 с.
25. Философский словарь / [под ред. В.И. Шинкарука]. - К.: Украинская советская энциклопедия, 1986. - 794 с.
26. Шермерон Д.М. Организационное поведение / Д.М.Шермерон, Дж. Хант, Р. Осборн; [пер. с англ.]; под ред. Е.Г. Молл. - [8-е изд.]. - СПб.: Питер, 2006. - 640 с.
27. Экономическая социология [учебн. пос.] / В.Е. Пилипенко, З.А. Гансова, В.С. Казаков; [под ред. В.Е. Пилипенко]. - К.: МАУП, 2002. - 296 с.
28. Янг С. Системное управление организацией. - М.: Финансы и статистика, 1990. - 455 с.

УДК 342.9(091)(477)(XX-XXI)

В.І. Ткаченко

**ФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ
НАУКИ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХХ
ТА НА ПОЧАТКУ ХХІ СТОРІЧЧЯ**

Стаття присвячена питанням розвитку адміністративно-процесуального права в Радянській державі й Україні у другій половині ХХ та на початку ХХІ сторіччя.

Ключові слова. Адміністративно-процесуальне право, адміністративний процес, юрисдикційна концепція, судова концепція, управлінська концепція, публічні інтереси, адміністративна юстиція.

Статья посвящена вопросам развития административно-процессуального права в Советском государстве и Украине во второй половине XX и в начале XXI столетия.

Ключевые слова. Административно-процессуальное право, административный процесс, юрисдикционная концепция, судебная концепция, управленческая концепция, публичные интересы, административная юстиция.

The article devotes the questions of the development of the administrative processional law in the Soviet state and Ukraine in the 2nd half of the XX century and at the beginning of the XXI century.

Key words. Administrative processional law, administrative process, jurisdictional concept, judicial concept, management concept, public interests, administrative justice.

Для створення сучасної системи українського адміністративно-процесуального права принципового значення набуває питання вивчення історичних умов виникнення адміністративно-процесуальної галузі. Адже, зневага правонаступництвом часто призводить до втрати правової стабільності, що настільки необхідна українській державі та нашим громадянам.