

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

АРТАВАЗД ВАНЯН

Одной из важных задач, поставленных в Программе КПСС, является обеспечение строгого соблюдения социалистической законности, искоренение всяких нарушений правопорядка, ликвидация преступности, устранение всех причин, ее порождающих¹. Решение этой сложной задачи непосредственно связано с проблемой совершенствования деятельности органов внутренних дел, повышения ее эффективности.

Среди вопросов деятельности органов внутренних дел, подлежащих дальнейшему изучению и решению, одно из первых мест занимает вопрос об ее эффективности.

Говоря о совершенствовании деятельности органов внутренних дел, мы тем самым уже признаем, что она может быть и более и менее совершенной, и, следовательно, ставим вопрос и об условиях, в которых можно достичь наибольшего ее совершенства, т. е. оптимальности. Однако понятие оптимальности этой деятельности пока нельзя считать полностью раскрытым. Отсюда следует, что существует проблема: возможно более четко раскрыть это понятие, сформулировав общие условия оптимальности. Нет нужды доказывать, что решение такой задачи может принести пользу и в практическом, и в теоретическом плане². Достаточно четкая трактовка условий оптимальности будет способствовать лучшему пониманию предмета и направлению практических усилий в целях реального совершенствования всей деятельности органов внутренних дел, в первую очередь в сфере разработки и принятия рациональных управленческих решений.

Совершенствование системы критериев позволит объективно и всесторонне оценивать деятельность органов внутренних дел всех уровней, явится действенной основой более качественного подбора и расстановки их кадров, повысит личную ответственность их работников, снизит количество субъективистских ошибочных выводов и оценок в принимаемых ими управленческих решениях. Правильная оценка деятельности органов внутренних дел имеет и важное воспитательное значение, так как способствует развитию у сотрудников высоких морально-политических, профессиональных и организаторских качеств, побуждает к самовоспитанию, самоконтролю, аккуратности.

Деятельность органов внутренних дел очень разнообразна и сложна по своему содержанию. В основе ее лежат не всегда одинаковые мотивы. Результаты зависят от многих внутренних и внешних факторов, в том числе от морально-политических, профессиональных и организаторских качеств руководителей органов внутренних дел. Отсюда невозможно найти для оценки деятельности один универсальный показатель. В качестве критериев эффективности деятельности органов внутренних

¹ «Программа Коммунистической партии Советского Союза», М., 1974, с. 106.

² Подробнее об этом см.: Ю. А. Тихомиров, Эффективность деятельности управленческих органов («Советское государство и право», 1974, № 4, с. 23—24).

дел может выступать лишь система связанных друг с другом показателей, необходимых и достаточных для правильной, всесторонней оценки их деятельности. Каковы критерии эффективности деятельности органов внутренних дел?

Деятельность всякого государственного органа и всей системы органов подчинена определенным социальным целям применительно к конкретно-историческим условиям³. При оценке деятельности государственных органов, в том числе органов внутренних дел, возникает необходимость в определении: во-первых, соотношения результатов их деятельности со стоящими перед ними социальными целями и исполнения органом возложенных на него задач; во-вторых, с какими общественными затратами (материальными и духовными ресурсами, количеством труда) сопряжено достижение этих целей, задач⁴.

Под эффективной деятельностью органов внутренних дел следует понимать достижение ими в сфере охраны общественного порядка и ликвидации преступности поставленной цели с минимальными в конкретный период материально-трудовыми и духовными затратами. Требование эффективности распространяется на различную по своей направленности деятельность органов внутренних дел, а именно: воздействие на определенные общественные органы, внутриорганизационную работу органов внутренних дел и т. д.

Повышение эффективности деятельности органов внутренних дел неотделимо от определения эффективности, производительности их работы по охране общественного порядка и ликвидации преступности на подведомственной территории⁵. В основу такого измерения могут быть положены оценочные факторы, относительно постоянные величины — критерии эффективной деятельности.

Общим критерием эффективной деятельности органов внутренних дел служат достижение определенных целей, выполнение задач в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Они могут быть выражены в конкретных количественных величинах (например, сокращении численности особо опасных преступлений и других антиобщественных проявлений), либо в достижении качественных показателей (качество предварительного следствия, уровень подготовки работников органов внутренних дел). Определение взаимосвязи деятельности органов внутренних дел и ее результативности, позитивных достижений в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью придает этой деятельности целенаправленный характер.

Разумеется, нельзя ставить знак равенства между процессом реализации целей и конечным результатом. «Судить о работе,— пишет Н. Адфельд,— надо не по средствам, пущенным в ход для достижения цели, не по промежуточным данным, а по конечным результатам. Они

³ Подробнее об этом см.: С. С. Алексеев, Социальная ценность права в советском обществе, М., 1971, с. 126—127.

⁴ Следует отметить, что цели органов внутренних дел в конечном счете заданы разделением общественного труда, в соответствии с которым их функция — охрана общественного порядка и борьба с преступностью. Они осознаны на основе марксистско-ленинской теории общества и сформулированы в нормативных документах. Пути достижения этих целей разрабатываются в процессе планирования, функция которого состоит в нахождении необходимых средств, обеспечивающих достижение целей, поставленных перед органами внутренних дел.

⁵ Н. А. Апиян, На страже правопорядка и законности, Ереван, 1979, с. 203—208.

должны прямым образом выражать наличие или отсутствие практической полезности, заключенной в результатах труда, и истинно определять меру этой полезности»⁶. Здесь необходим разумный подход, обеспечивающий гармоничное взаимодействие оценок всех стадий управленческой деятельности, ибо в погоне за конъюнктурными показателями можно упустить конечный результат. А ведь именно последнему должен принадлежать приоритет, ибо лишь он служит средством удовлетворения общественных и личных потребностей, достижения главных целей⁷.

Для определения объема и меры деятельности органов внутренних дел в достижении конкретного результата могут служить специфические критерии эффективности их деятельности. Таким критерием является степень соответствия деятельности органа внутренних дел назначению, целям, задачам, для осуществления которых он создан.

Думается, что, исследуя эффективность деятельности органа внутренних дел в системе государственного механизма, важно, во-первых, определить, эффективны ли нормы, устанавливающие его компетенцию, разделен ли он необходимыми полномочиями, государственно-правовыми средствами воздействия на управляемую систему, и, во-вторых, эффективна ли сама эта деятельность, в том числе по применению правовых норм⁸. Специфический критерий эффективности дает общую политическую и организационно-правовую характеристику органа внутренних дел, его полномочий и в целом деятельности, его соотношение и взаимосвязь с системой государственных и общественных органов.

При оценке же повседневной деятельности органов внутренних дел следует исходить из конкретных критериев. Они характеризуют уровень осуществления возложенных на орган внутренних дел функций, отдельных их элементов и использование предоставленных ему прав. Для выявления эффективности деятельности органа, в том числе внутренних дел, важно всякий раз сопоставлять выполненную работу с нормативно-закрепленными функциями и полномочиями⁹. Четко установленный в правовых нормах объем исключительных полномочий органов внутренних дел не представляет затруднений для сопоставления их деятельности с нормами права. Применительно же к функциям, выполняемым органами внутренних дел с Советами, не отличающимся такой строгой детерминированностью, возникает необходимость в определении круга вопросов, подлежащих решению каждым из них.

При рассмотрении вопросов в органах внутренних дел исходят, как правило, из состояния дел в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью на соответствующей территории, удовлетворения запросов и потребностей населения, защиты их прав и интересов, а также устранения недостатков в организации и деятельности подчиненных органов и учреждений. Поскольку эти условия применимы, по существу, к каждой области административной деятельности, то при вы-

⁶ Н. А. Адфельд, Лешн и методологические проблемы управления социалистическим производством («Проблемы научного коммунизма», вып. 1, 1966, с.169—172).

⁷ А. Г. Афанасьев, Управление — на уровень новых требований («Правда», 21. V. 1976).

⁸ И. С. Самощенко, В. И. Никитинский, А. Б. Венгеров, К методике изучения эффективности правовых норм («Советское государство и право», 1971, № 9, с. 70).

⁹ Ц. А. Ямнольская, О новых методах исследования аппарата государственного управления («Правовые проблемы науки управления», М., 1966, с. 33—34).

боре вопросов исходят из принципа периодичности, из того, что каждая из областей, отдельные ее вопросы подлежат рассмотрению в органах внутренних дел. Правда, эта периодичность неодинакова применительно к различным сферам административной деятельности. Чаще всего рассматриваются в органах внутренних дел вопросы, связанные с охраной общественного порядка, укреплением социалистической законности, охраной законных прав и интересов советских граждан. Незначительна деятельность по рассмотрению эффективности управленческих решений, принимаемых в системе органов внутренних дел, совершенствованию их формы и содержания.

Естественно, относительно равномерное рассмотрение органами внутренних дел всех вопросов охраны общественного порядка и борьбы с преступностью само по себе не может считаться нормой их работы. Количественная характеристика принимаемых ими решений неотделима от их содержания, качественной оценки рассматриваемых вопросов: насколько они являются актуальными и способствуют реализации стоящих перед органами внутренних дел задач. В целом органы внутренних дел призваны концентрировать свою деятельность на решении вопросов: а) определяющих направление развития деятельности по укреплению общественного порядка и борьбы с преступностью; б) вносящих кардинальные изменения в организационно-правовые отношения, возникающие в этой области.

Известно, что важным условием, обеспечивающим эффективность работы органов внутренних дел, является руководство Советов административной деятельностью на подведомственной территории. Советы осуществляют контроль за работой подчиненных органов внутренних дел, принимая практические меры по совершенствованию их организации и деятельности. Сознвая эффективность этой деятельности Советов, МВД Армянской ССР в 1980 г. подготовило и внесло предложение в Совет Министров республики о рассмотрении на заседаниях исполкомов и сессиях местных Советов народных депутатов вопросов дальнейшего совершенствования взаимодействия Советов общественных пунктов охраны порядка трудовых коллективов с участковыми инспекторами милиции в охране общественного порядка и индивидуальной профилактике правонарушений по месту работы и жительства.

При заслушивании отчетов исполкомов Советы, как правило, большое значение придают анализу содержания административной деятельности на своей территории. Важно установить взаимосвязь между достигнутыми результатами и работой исполкомов, их отделов внутренних дел, дать анализ уровня их организационной работы. Уровень постановки работы по контролю за исполнением правовых актов, в том числе принимаемых Советами, также может рассматриваться в качестве критерия эффективности работы органов внутренних дел.

Критерием эффективности деятельности органа внутренних дел является также содержание принимаемых им управленческих решений. Эти решения должны быть научно обоснованны, своевременны, компетентны и конкретны. «Эффективность управления, — пишет О. Воробьев, — в значительной степени зависит от своевременного и обоснованного принятия решений и их последовательного выполнения»¹⁰. При оценке принимаемых управленческих решений важно определить, насколько они способствуют совершенствованию общественных отношений, ка-

¹⁰ О. В. Воробьев, Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел, Киев, 1976, с. 4.

кую социальную нагрузку несут в улучшении деятельности подчиненных органов и учреждений¹¹. Невелика эффективность решений, которые содержат общие, неконкретные предписания по совершенствованию деятельности, имеющей целью укрепление общественного порядка и борьбы с преступностью, ограничиваются лишь призывами «устранить недостатки», «принять меры» и т. п. Вряд ли вызывается практической необходимостью принятие распорядительных предписаний по вопросам, составляющим компетенцию органа внутренних дел и уже закрепленных в правовых актах (положениях, инструкциях).

Нормотворческая деятельность органов внутренних дел прямо связана с совершенствованием управления и имеет своей целью обеспечить: а) юридическое закрепление существующих в отрасли отношений и их правовое регулирование; б) формирование новых отношений, отсутствующих в данный момент, но желательных или необходимых с точки зрения реализации перспективных задач; в) ликвидацию отношений и ситуаций, отживших и тормозящих развитие новых прогрессивных тенденций¹². Эта цель нормотворческой деятельности реализуется в двух основных направлениях, соответствующих двум главным фазам управления: а) правовая организация соответствующей отрасли управления, включающая в себя юридическое закрепление задач, функций, компетенции, организационной структуры каждого звена управления; б) правовое обеспечение осуществления функций управления для каждого звена и должностных лиц, включающее в себя нормативное закрепление методов, форм и приемов наиболее эффективной деятельности.

Поскольку от содержания управленческих решений зависит многое, при разработке и принятии их нужно стремиться к достижению наибольшей оптимальности, т. е. предельного совершенствования этих правовых актов. А для этого необходимо правильно выявить и изучить характер условий, влияющих на оптимальность решений. Знание этих условий, учет их в повседневной практической деятельности позволит организовать процесс научно обоснованной выработки и принятия различных по форме и содержанию управленческих решений. Уместно отметить, что в литературе нет единого мнения относительно создания единой системы требований, обеспечивающих эффективность и оптимальность управленческих решений. Это объясняется тем, что юристы главным считают требования, вытекающие из социалистической законности, экономисты — моделирование, полноту и достоверность информации, а психологи акцентируют внимание на психологической обоснованности решений. Правда, мнения исследователей сходятся в том, что одним из основных условий, обеспечивающих оптимальность управленческих решений, является научная обоснованность этих актов¹³. Более

¹¹ А. Г. Афанасьев, Научное управление обществом, М., 1968, с. 357; Д. М. Гвишиани, Управление общественным производством и проблемы его совершенствования (II Всесоюзная научно-техническая конференция «Проблемы научной организации управления социалистической промышленностью», сб. 1, ч. I, М., 1972, с. 15); В. П. Казимирчук, Социальный механизм действия права («Советское государство и право», 1970, № 10, с. 37—39).

¹² Л. Н. Рутман, Ю. С. Циммерман, Нормотворческая деятельность промышленного министерства и управление отраслью («Советское государство и право», 1972, № 4, с. 89).

¹³ Ю. А. Тихомиров, Управленческое решение, М., 1972; И. П. Шадрин, Подготовка и принятие управленческого решения, Якутск, 1970; А. Т. Венделин, Процесс принятия решения, Таллин, 1973; В. И. Черныш, Информационные про-

того, по мнению некоторых авторов, остальные условия занимают к требованию научной обоснованности подчиненное положение и даже являются его компонентами.

Нам представляется, что все указанные выше требования важны и актуальны и что только в совокупности они могут обеспечить выработку и принятие ответственного, эффективного, оптимального управленческого решения и гарантировать его правильную реализацию на практике.

Исследование факторов, обеспечивающих эффективность деятельности органов внутренних дел, логически подводит нас к выяснению вопроса о мерах обеспечения рациональности, эффективности и оптимальности принимаемых ими управленческих решений. В этой связи отметим, что понимание детерминированности различных явлений и факторов, действующих в рассматриваемой ситуации, позволяет предвидеть тенденцию их будущего развития, без чего говорить об обоснованном, целенаправленном влиянии управленческого решения, а значит органа внутренних дел, на регулируемые отношения трудно. Сказанным определяется необходимость решения пока теоретически, а затем и в практическом плане вопроса о создании специальной службы в системе органов внутренних дел (например, нормативно-уставного отдела), которая бы занималась вопросами обнаружения и формирования суждений об эффективности управленческих решений. От этого зависит устранение пробелов в нормотворческой деятельности органов внутренних дел, более оперативное измерение содержания, структуры действующего управленческого решения.

Проблема эффективности управленческого решения органов внутренних дел по своему диапазону многогранна, а содержание ее имеет сложный характер. Это определяет различные подходы к выяснению факторов и условий обеспечения эффективности, оптимальности управленческих решений, принимаемых органами внутренних дел, и многообразие методов оценки достижения целей, предусмотренных ими. В этой связи представляется плодотворным методологический подход к исследуемой проблеме с позиции субъекта государственного управления, осуществляющего правоприменительную деятельность — органа внутренних дел. Только в этой стадии (как ни на какой другой) четко обнаруживается жизнеспособность управленческого решения, наиболее ощутимо и глубоко раскрывается содержание эффективности каждой содержащейся в нем правовой нормы и т. д.

Таким образом, эффективность деятельности органов внутренних дел (наряду с другими факторами) в значительной степени зависит от своевременного и обоснованного, отвечающего всем установленным требованиям, принятия решений по вопросам охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, их неуклонного, последовательного выполнения на практике.

цессы в обществе, М., 1968; А. И. Берг, Ю. И. Черняк, Информация и управление, М., 1966; О. В. Козлова, С. А. Ленская, За дальнейшее совершенствование системы управления экономикой, М., 1971, и др.

**ՆԵՐՔԻՆ ԳՈՐԾԵՐԻ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ
ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐՑԻ ՇՈՒՐՋ**

ԱՐՏԱՎԱԶԻ ՎԱՆՅԱՆ

7-1

Ա մ փ ո փ ու մ

Ներքին գործերի մարմինների գործունեության հարցերի շարքում առաջնակարգ նշանակություն ունի հիշյալ մարմինների գործունեության արդյունավետության չափանիշների խնդիրը: Վերջիններիս համակարգի կատարելագործումը հնարավորություն կտա օբյեկտիվորեն և բազմակողմանի գնահատել տարբեր մակարդակներով գործող մարմինների աշխատանքը, կբարձրացնի աշխատողների անձնական պատասխանատվությունը, կնվազեցնի կառավարչական որոշումներում տեղ գտած սխալ եզրակացությունների թիվը, ինչպես նաև՝ հիմք կհանդիսանա կադրերի ճիշտ ընտրության և տեղաբաշխման համար:

Ներքին գործերի մարմինների գործունեության ճիշտ գնահատականն ունի կարևոր դաստիարակչական նշանակություն: Այն նպաստում է աշխատողների բարոյաքաղաքական, մասնագիտական և կազմկերպչական հատկությունների վարձագցմանը, մղում ինքնադաստիարակման, ինքնահսկողության, կարգապահության: