

ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

УДК 342.6

ЩОДО ПОНЯТТЯ АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ДЕПАРТАМЕНТУ У СПРАВАХ ГРОМАДЯНСТВА, ІМІГРАЦІЇ ТА РЕЄСТРАЦІЇ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Баранник І. Г.

Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, Україна

Статтю присвячено аналізу поняття аналітичної діяльності державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. На підставі здійсненого аналізу висуваються та обґрунтовуються пропозиції щодо визначення змісту даного поняття та покращення діяльності, що ним охоплюється.

Ключові слова: аналітична діяльність, державний департамент у справах громадянства, управлінська діяльність.

У сучасних умовах, за високого динамізму політичних, соціальних і економічних перетворень, реформування процесів управління соціальними системами відповідно до міжнародних стандартів стає нагальною необхідністю. Це, у свою чергу, покладає на органи внутрішніх справ завдання щодо швидкого, якісного та об'єктивного аналізу реального стану оперативної обстановки та прийняття відповідних управлінських рішень з метою посилення боротьби зі злочинністю, забезпечення громадської безпеки в державі. У зв'язку з цим в діяльності органів внутрішніх справ зростає роль інформаційно-аналітичної діяльності, що здійснюється Державним департаментом у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб (далі – ДДІРФО). Успішне управління діяльністю Департаменту повинно ґрунтуватися на глибокому і всебічному дослідженні й оцінці різних явищ, процесів, факторів, що стосуються правоохоронної сфери, спроба дійснити яке є метою даної статті.

Говорячи про аналітичну діяльність, багато хто з практиків вважає, що вона обов'язково повинна проявлятися у складанні великих за обсягом документів під назвами «аналіз» чи «узагальнення». Це не зовсім так, оскільки у більшості випадків аналітична діяльність, якщо носії інформації належно впорядковані, носить оперативний характер і спрямована на вирішення конкретних наглядових ситуацій. Складання і реалізація аналітичних документів є необхідною передусім тоді, коли на їх основі потрібно вирішувати стратегічні питання діяльності якогось органу, давати оцінку здобуткам і прорахункам, окреслювати заходи, спрямовані на виправлення становища на тій чи іншій ділянці.

Зазначимо, що інформаційно-аналітична діяльність є невід'ємною частиною процесу реалізації будь-якої функції управління, однак у теорії і практиці управління її виділяють у самостійну функцію. Інформаційно-аналітична діяльність включає збір і систематизацію інформації, що характеризує стан справ у сфері забезпечення ефективної реєстраційної роботи, а також сприяє профілактиці та розкриттю правопорушень у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. Таким чи-

ном, процесуальна сторона інформаційно-аналітичної діяльності складається з ряду змістовно-часових етапів (форм): збір, систематизація й обробка необхідної інформації; її глибокий аналіз, що включає формування оцінних висновків; прогнозування можливого розвитку подій; вироблення пропозицій і рекомендацій, підготовка і представлення суб'єктам управління інформаційно-аналітичних документів, проєктів управлінських рішень тощо [1, с. 3].

Аналітична функція органів управління забезпечує об'єктивне бачення становища у правоохоронній сфері, своєчасне виявлення проблем, тенденцій, протиріч в організації і діяльності державних органів у сфері громадянства, імміграції та реєстрації, надання зазначеним процесам правильної оцінки, сприяє пошук шляхів і засобів їх вирішення, забезпечує обґрунтованість прийнятих рішень. Для управління в будь-якій сфері виявлення причин розвитку певних подій або зміни керованих об'єктів є умовою прийняття правильних рішень. Відповідно, одним із завдань аналітичних підрозділів органів внутрішніх справ є з'ясування причин та механізмів вчинення окремих видів правопорушень, аналіз умов, які сприяли їх вчиненню. В інформаційно-аналітичній діяльності Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації зосереджує і використовує різноманітні джерела: інформацію служб, правоохоронних і контролюючих органів про факти, явища, які становлять інтерес і без яких неможливо оцінити ситуацію, що склалася, здійснити прогноз і планування, об'єктивно оцінити діяльність підлеглих, сформулювати проблему, визначити цілі і завдання підрозділу, прийняти рішення і проконтролювати його виконання.

Отже, аналіз – це дослідницька функція в управлінні ДГІРФО, без якої науково організувати його діяльність неможливо. Аналітична діяльність в Державному департаменті у справах громадянства, імміграції та реєстрації – це постійна пізнавальна діяльність, спрямована на вивчення інформації про правові відносини, які здійснює регулювання цей підрозділ, про форми, методи і результати роботи підрозділу, середовище функціонування, з метою оцінки ефективності його діяльності і прийняття управлінських рішень. Удосконалюючи інформаційно-аналітичну діяльність в ДГІРФО, необхідно основні зусилля спрямовувати на підвищення якості і прогностичну спрямованість аналітичної діяльності, проводити її цілеспрямовано з прийняттям обґрунтованих управлінських рішень. Із цією метою в Державному департаменті у справах громадянства, імміграції та реєстрації створено інформаційно-аналітичні підрозділи.

На підставі здійсненої інформаційно-аналітичної діяльності ДГІРФО готує інформаційно-аналітичні документи щодо реалізації законодавства з питань паспортної системи, громадянства, виїзду громадян України за кордон і в'їзду в Україну та правового статусу іноземців в Україні і подає їх відповідним державним органам. Крім того, ґрунтуючись на результатах такого аналізу, Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб планує свою діяльність, маючи мету досягти бажаний її рівень – розкриття вчинених злочинів, збільшити виявлення та знешкодження організованих злочинних угруповань та більше виявити корупційних дій. Саме за допомогою аналітичної дія-

льності здійснюється ефективно планування та прогнозування подальшої діяльності органів державної влади.

Берг А. Л. обґрунтовано вважав, що вищий тип управління – це управління на основі прогнозування, яке потрібно для того, щоб мати можливість на науковому рівні розробляти перспективні проблеми, а аналізи і прогнози – це наукове передбачення напрямків розвитку системи, хоча й імовірного характеру, оскільки при їх здійсненні використовується інформація і про майбутні явища, тобто про ті, котрих поки ще немає. Але чим більш точно і повно проаналізована інформація, чим більш правильна методика застосовується при цьому, тим більша ймовірність підтвердження прогнозу в майбутньому. Такий прогноз ґрунтується на даних аналізу минулого і нинішнього стану об'єкта з урахуванням закономірностей його розвитку [2, с. 60].

Прогнозування використовується також для вироблення правильної програми дій і прийняття управлінських рішень, що забезпечують досягнення найкращих результатів при виконанні поставлених завдань. Тому воно пов'язано з плануванням. Загальним для них є, по-перше, те, що вони звернені до майбутнього, по-друге, є продуктом розумової діяльності. Але план відрізняється від прогнозу тим, що він являє собою не просте передбачення майбутнього, а й директиву для діяльності підрозділам департаменту. Йому притаманні владність, обов'язковість і конкретність заходів, що викладаються, засобів і методів роботи для досягнення поставлених цілей, а прогнозування має можливий (імовірний) характер, воно лише рекомендує деякі заходи, тому належить до передпланової, науково-аналітичної стадії роботи. Проте прогнозування передбачає глибокий аналіз явищ і процесів, причин того чи іншого становища, тим самим зменшуючи невизначеність, науково обґрунтовуючи можливі зміни в діяльності Державним департаментом у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб у найближчому майбутньому.

Слід зазначити, що діяльність ДГІРФО по накопиченню інформації та аналітична діяльність нормативно майже не врегульована. Хоча в п. 16 ст. 4 Положення про Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб відмічається, що Департамент готує інформаційно-аналітичні матеріали та інші документи з питань, що належать до його компетенції, для подання в установленому порядку на розгляд відповідних органів [3]. Крім того, загальні нормативні акти міністерства також не визначають порядок здійснення аналітичної діяльності. У цьому зв'язку відчувається необхідність у прийнятті єдиного для органів внутрішніх справ, відомчого акта, який упорядкував би даний вид управлінської діяльності.

Уся різноманітність управлінських рішень, які приймаються на різних рівнях управління діяльністю Державним департаментом у справах громадянства, імміграції та реєстрації, повинні відповідати певним загальним вимогам, які Бандурка О. М. згрупував наступним чином: 1) управлінські рішення мають бути обґрунтованими, об'єктивними, урахувати всі особливості ситуації, відповідати конкретним умовам, поставленим цілям і можливостям їх досягнення; 2) управлінські рішення повинні відповідати вимогам законодавчих актів, наказів МВС, інструкцій і настанов; 3) управлінські рішення повинні прийматися в межах компетенції суб'єкта управління, тобто відповідати функціональним обов'язкам посадової особи, що їх при-

ймає; 4) управлінські рішення мають бути своєчасними, запізніле рішення, як і передчасне, знижує ефективність управління і може призвести до тяжких наслідків; 5) управлінське рішення в органах внутрішніх справ завжди має директивний, владний характер і обов'язкове для всіх, кому його адресовано, виконання рішення гарантовано нормами права, а в необхідних випадках може забезпечуватись заходами примусу; 6) управлінське рішення в органах внутрішніх справ приймається в односторонньому порядку, навіть якщо воно є результатом колегіального обговорення чи наслідком узгодження між різними суб'єктами управління; 7) управлінське рішення встановлює обов'язкові правила поведінки або регулює окремі управлінські відносини, воно може стосуватись усього колективу або окремих його членів; 8) управлінське рішення є результатом творчої роботи, воно вимагає наукового підходу, бути лаконічним і послідовним, зрозумілим для виконавця і не суперечити раніше прийнятим рішенням або виключати їх; 9) управлінське рішення в органах внутрішніх справ приймається в установленому процедурному порядку, який регламентується відповідними нормативними актами [4, с. 112].

Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, як підрозділ органів внутрішніх справ має у своєму розпорядженні різні джерела інформації – гласні і негласні. В окремих випадках вони можуть використовувати дані інших служб, органів внутрішніх справ, інших правоохоронних і контролюючих органів (наприклад, інформацію Державної прикордонної служби України, Державного Комітету національностей та міграції України тощо). Потреба в них виникає, наприклад, при здійсненні заходів широкого профілю.

Теорія і практика правоохоронної діяльності виробила ряд вимог, яким повинна відповідати інформація: по-перше, відповідність інформації компетенції суб'єкта управління, його завданням і функціям; по-друге, оптимальність (необхідність і достовірність) інформації; по-третє, достовірність і точність інформації; по-четверте, своєчасність надходження інформації, і, по-п'яте, комплексність і систематизація [5, С. 120-121].

Одне із завдань, що постає перед підрозділом або працівником який здійснює аналітичну діяльність полягає в з'ясуванні її предмета і меж. Предмет та межі майбутнього аналізу необхідно обговорити в колективі, потім скласти план першого етапу аналітичної діяльності, у якому визначити питання, що підлягають з'ясуванню, характер, обсяг досліджуваних матеріалів, методи їх збору, термін, протягом якого діяльність повинна бути проведена, звідки і які матеріали вистребувати, де і коли їх одержати, як вивчити. Це дозволяє скласти обґрунтований план наступного етапу аналітичної діяльності, тобто безпосередньо аналізу: визначити джерела і періоди систематизації інформації; вжити заходів щодо забезпечення надходження інформації, аналізу з підпорядкованих та інших підрозділів; указати підсумкові заходи, які слід провести по закінченні аналітичної діяльності. У результаті вся аналітична діяльність буде складатися із семи етапів: теоретичного, підготовчого, збору матеріалів, обробки матеріалів, аналізу отриманих даних, написання підсумкового документа, направлення результатів на розгляд відповідних органів.

На підставі статистичних даних щодо діяльності підрозділів Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб визначають-

ся наступні завдання аналітичної діяльності: 1) за результатами аналізу дається характеристика стану, рівня, структури, динаміки міграційних процесів, тобто даються відповіді на запитання, що є, який стан справ (описова функція); 2) виявляються статистичні зв'язки, залежності, співвідношення, закономірності в стані, структурі і динаміці процесів у сфері діяльності ДГПРФО, його взаємодія з правоохоронними, контролюючими і судовими органами (пояснювальна функція); 3) визначаються тенденції міграційних процесів та складається прогноз, тобто приблизне уявлення про те, що очікується, які перспективи (прогностична функція); 4) виявляються дані, що свідчать про збільшення чи зниження кількості осіб, які іммігрують до України чи які виїжджають з України, збільшення чи зменшення кількості нелегальних мігрантів та відповідно кількості правопорушень пов'язаних з нелегальною міграцією, тенденції паспортизації, а разом з тим визначаються позитивні сторони і недоліки в роботі ДГПРФО, інших служб, підрозділів органів внутрішніх справ, щоб на підставі цих даних розробити заходи щодо поширення позитивного досвіду, чи усунення недоліків, тобто підготувати дані для того, щоб вирішити, що потрібно робити, яких заходів вжити (управлінська функція).

Для полегшення проведення аналізу в Державному департаменті у справах громадянства, імміграції та реєстрації необхідно використовувати можливості ЕОМ. Це дозволяє скорочувати і економити час при роботі з інформацією. За допомогою ЕОМ за кілька хвилин можна одержати дані про стан міграції та реєстраційного обліку будь-якого регіону. Такі системи дозволяють оперативно одержувати інформацію про осіб, які розшукуються, предмети і речі, скорочується час на збір відповідної, в тому числі і оперативної інформації з інших каналів. Тому необхідність і майбутнє автоматизованих систем не викликає сумнівів. Використання ЕОМ – необоротна тенденція, що розширює можливості управлінського впливу, його обґрунтованість і ефективність. Однак на даному етапі ще недостатнім є стан забезпеченості працівників Державним департаментом у справах громадянства, імміграції та реєстрації ЕОМ, а ті що є, експлуатуються (використовуються) не завжди ефективно.

Таким чином, можна сказати, що ЕОМ бажано забезпечити кожного працівника Державним департаментом у справах громадянства, імміграції та реєстрації. Стверджується, що їх використання зберігає більш однієї третини часу, який витрачається керівниками на підготовку і прийняття управлінських рішень, суттєво підвищується їх обґрунтованість [1, с. 6].

Дедалі більшого поширення набувають комп'ютерні мережі, розвивається електронна пошта. Користуючись комп'ютером, можна виконувати різні види робіт із документами, не тільки їх підготовку і редагування, але й внутрішнє узгодження, передачу, реєстрацію і контроль виконання, а також оперативне і довгострокове збереження. Комп'ютер дозволяє значно скоротити чисельність персоналу, прискорити прийняття управлінських рішень. Підготовлений виконавцем документ може передаватися на комп'ютери інших фахівців для правок, узгодження або виконання залежно від рішення суб'єкта управління. Практика по використанню Державним департаментом у справах громадянства, імміграції та реєстрації комп'ютерів показує перспективність цього напрямку. Найбільший ефект досягається в тих випадках, коли автоматизація документального оформлення управління проводиться комплек-

сно, охоплюючи всі його стадії, а також паралельно з автоматизацією інших служб, підрозділів органів внутрішніх справ.

Це важливо тому, що у сфері управління діяльністю Державним департаментом у справах громадянства, імміграції та реєстрації буде неухильно розширюватися коло тих робіт, які будуть вирішуватися ЕОМ самостійно чи з їх допомогою, хоча можливості їх застосування в управлінні значно обмежені тим, що автоматизації поки що можуть піддаватися лише однотипні елементи управлінської роботи. Однак комп'ютери майбутнього будуть вирішувати інші, більш складні завдання по управлінню, вони зможуть «контролювати соціальне середовище в значно більшому ступені, ніж зараз» [6, с. 70; 7, с. 72].

Правильна й об'єктивна оцінка діяльності працівників Державним департаментом у справах громадянства, імміграції та реєстрації має і виховне значення. Виявлені недоліки допомагають їм визначити напрямки роботи над собою, підвищити свій професіоналізм і, у кінцевому рахунку, домогтися позитивної оцінки своєї праці, а похвала, висока оцінка праці, як правило, надихають працівників на ще більш якісну працю. Але це можливо за умови, що висновки про результати праці будуть засновані на справедливих оцінках, зроблених на основі точної інформації про діяльність тих чи інших підрозділів і окремих працівників. Поки що цієї вимоги дотримуються не завжди.

На завершення розгляду інформаційно-аналітичної діяльності в Державному департаменті у справах громадянства, імміграції та реєстрації слід зазначити, що на її основі здійснюються управлінські функції, передбачається створення передумов для комплексного вирішення завдань, що стоять перед Державним департаментом у справах громадянства, імміграції та реєстрації, надання суб'єктам управління діяльністю Державним департаментом у справах громадянства, імміграції та реєстрації науково обґрунтованої інформації для ефективного здійснення управлінських функцій. Тому можна сказати, що наскільки буде якісним аналіз, настільки і будуть правильними управлінські рішення щодо упорядкування процесів міграції, паспортизації та реєстраційного обліку.

Список літератури

1. Организация и методика информационно-аналитической работы в городах, районных органах внутренних дел. Методические рекомендации / [под ред. Н. Н. Иванова]. – М. : Ак. управления МВД России, 1998. – 49 с.
2. Берг А. И. Информация и управление / А. И. Берг, Ю. И. Черняк. – М. : Экономика, 1966. – 64 с.
3. Положення про Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2002 N 844 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 25. – Ст. 1210.
4. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Х. : Основа, 1996. – 398 с.
5. Бандурка А. М. Преступность в Украине: причины и противодействие: [монографія] / А. М. Бандурка, Л. М. Давыденко. – Х. : Гос. спец. изд-во «Основа», 2003. – 368 с.
6. Батурич Ю. М. Компьютерное право: краткий реестр проблем / Ю. М. Батурич // Советское государство и право. – 1988. – № 8. – С. 63–71
7. Черных А. В. Некоторые вопросы квалификации компьютерного саботажа за рубежом / А. В. Черных // Сов. гос-во и право. – 1988. – № 8. – С. 72–73.

Баранник И. Г. О понятии аналитической деятельности Государственного департамента по делам гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц / И. Г. Баранник // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 1. 2010. – С. 337-343.

Статья посвящена анализу понятия аналитической деятельности Государственного департамента по делам гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц. На основе проведенного анализа выдвигаются и обосновываются предложения относительно определения данного понятия и улучшения охватываемой им деятельности

Ключевые слова: аналитическая деятельность, государственный департамент, управленческая деятельность.

Barannick I. On the concept of analytic work of the State Department for Citizenship, Immigration and Registration of physical persons / I. Barannick // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 1. 2010. – P. 337-343.

The article is dedicated to the analysis of the concept of analytic work of the State Department for Citizenship, Immigration and Registration of physical persons. On basis of the analysis made, the proposals for the definition of this concept and improvement of activity covered by it are made and proved.

Keywords: analytic work, state department, management activity.

Надійшла до редакції 21.04.2010 р.