

ГУНЯ И.И. УГОЛОВНО-ПРАВОВОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАЗБОЯ И НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ЕГО КВАЛИФИКАЦИИ

Исследована аргументация целесообразности пересмотра традиционных подходов к определению понятия разбоя, времени его окончания, отмежевания от смежных преступлений и квалификации причинения смерти в процессе разбойного нападения.

GUNJA I.I. CRIMINAL-LEGAL DEFINITION OF ROBBERY AND SOME QUESTIONS OF ITS QUALIFICATION

The argument of expediency of revision of traditional approaches to definition of concept of robbery, time of its ending, separate from adjacent crimes and qualification of causing of death is investigated during armed assault.



I.V. ЗОЗУЛЯ

Національний університет внутрішніх справ

УДК 65.011.8:354.31(477)

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ: СПОРІДНЕНІСТЬ, СИСТЕМНІСТЬ ТА ПРИНЦИПИ МОДЕЛЮВАННЯ

На фоні проголошених в державі реформ розглянута їх спорідненість з реформуванням системи МВС України, припустимість сприймання МВС України як системи і коректність вживаності цього терміна щодо реформування. деякі принципи її моделювання.

1. Витоки спорідненості реформи, припустимість сприймання МВС України як системи і коректність вживаності терміна щодо реформування.

Сьогодні в Україні широко проголошені реформи: адміністративна та судово-правова; державної служби і статусу державного службовця; інститутів публічної влади на місцях у контексті державної регіональної політики; грошова, пенсійна та економічна, зокрема, бухгалтерського обліку; аграрна і земельна; житлово-комунального господарства; центральних та місцевих органів виконавчої влади, системи МВС України тощо^{1,2}. Але слід зазна-

чити, що у зв'язку із специфікою досліджуваного нами об'єкта реформування, у сьогоднішньої реформи системи МВС України нам нема у кого, як то часто буває, звично копіювати чужі успіхи та досвід; і залишається тільки одне – йти власним шляхом³. І як би там не було, ми вважаємо досить позитивною ознакою, що у керівництва МВС України вистачило доброго глузду не створювати в структурі Міністерства додаткового Департаменту з власного реформування (як це, наприклад, свого часу було

бы минимизацией растущего криминала» [2, с.5] – але зверніть особливу увагу - “якого криміналу?” – *реформованого!!* (як трохи далі за [2, с.7]. *Тут і далі курсив наш -І.З.*). І саме остання ремарка в значній мірі повинна нас насторожити та збентежити, бо звідси виходить (і це насправді так, якщо вдуматись), що навіть реформування системи МВС викликає відповідне реформування криміналу... А «без преодоления криминала полноценные реформы в стране неосуществимы» [2, с.8].

³ А так добре було би казати, майже як за [3, с.31], що реформа системи МВС України “означає наближення апарату... до потреб суспільства й кожної окремої людини і створення такої системи... , яка відповідала б стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою” – хоча нам здається, що саме це визначення є надзвичайно універсальним відносно будь-якої із перелічених реформ разом із їх специфічними складовими, назви яких можна сміливо підставляти замість крапок.

¹ Навіть здається, що у нас вирішили реформувати усю країну відразу... До того ж, все починалось з реформи роздрібних цін і соціального захисту трудящих (1991), у 1995 році у Верховній Раді України навіть існувала депутатська група “Реформи”, а сьогодні – діє Програма Кабінету Міністрів України “Реформи заради добробуту” (постанова КМУ від 23.03.2000 р., № 550). А взагалі, йдеться навіть про “реформування циркової галузі”, як за п.2.2 Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Відкритість, дієвість, результативність” від 17.03.2003 р. Хоча й в Росії реформування принаймні системи державної служби йде повною ходою – *див.* роботу [1].

² Але, при цьому - і це вже безпосередньо за темою нашого дослідження - «реформирование в любой сфере жизни и деятельности (политической, социальной, экономической, организационной и даже правовой)... связано с преодолением или хотя

зроблено в Міністерстві аграрної політики України⁴), а також обласних і районних центрів реформування при УМВС України – розробляти стратегію та методологію політики реформування, проводити моніторинг та оперативно вирішувати окремі питання можна, та й скоріше треба, на рівні самого Міністра, який, до того ж, сам ініціював новий етап реформ системи МВС.

Хоча, певна річ, у процесі реформування системи МВС України ми не можемо зневажати й широко відомим висловом Ульріха Бека щодо того, що «институты, призванные преодолеть проблемы, превращаются в институты, их порождающие»⁵ – тобто, відомий процес реформування системи МВС України викликав до життя й власні проблеми з реструктурування системи, психологічного супроводження процесу реформування⁶ та ін.

Було би дуже цікавим тут ретельно проаналізувати й кореспондування положень базової Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України за постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.1996 р., № 456 із сутністю напрямів вже згаданої Концепції адміністративної реформи щодо «створення нової правової бази..., формування нових інститутів, організаційних структур й інструментів здійснення названого управління..., кадрове забезпечення нової системи..., зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ..., наукове та інформаційне забезпечення... управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування» [3, с.31-32]⁷. Але перша була прийнята значно раніше, і вже тоді передбачала, як ми зазначали [4, с.8-9, 13], «реалізацію наданих повноважень, зниження перевантажень, спрощення структури і організації управління, надання законодавчих визначень, оптимізацію функцій структури управління, впровадження наукових рекомендацій, фінансове і матеріально-технічне забезпечення...» тощо⁸. Дуже цікаво, але відразу було зазначено, що адміністративна реформа «розрахована на тривалий час і має бути проведена у три етапи» – куди до неї тягнутися реформі системи МВС України⁹...

⁴ Див. з цього приводу стор.362-363 роботи: Сурай І. Від директиви до дорадництва (зміна форм державного впливу на агропромисловий комплекс) // Зб. наук. праць УАДУ при Президентів України. –2000. –Вип.2. –В 4-х ч. –Ч.1. –С.357-363. До речі, саме в цій галузі, через 4 роки, ми якраз і не бачимо очікуваного «покращення добробуту та підвищення доходів... населення».

⁵ Цит. за стор.8 роботи: Бауман З. Рассказанные жизни и прожитые истории // Социологические исследования. –2004. –№ 1. –С.5-14.

⁶ Зозуля А.О. Проблеми психологічного супроводження процесу реформування системи МВС України // Право і безпека. –2004. –Т.3. –№ 1. –С.200-202.

⁷ Навіть, майже боротьбу з корупцією, як за О. Янчуком.

⁸ Але чи треба це робити, коли навіть у першому наближенні видна їх подібність у головному.

⁹ Хоча і тут дуже і дуже близько, але стосовно системи МВС України, то будь-яких істотних часових обмежень ми не змогли

Дещо більш тривожним у такій спорідненості означених реформувач є однакове посилення на прями погрози національним інтересам і національній безпеці [4, с.9; 3, с.32], сумніви вчених щодо проведення «реформування заради реформ» [4, с.14; 3, с.32], а також явні «проколи» ходи реформ [4, с.9; 5, с.67¹⁰; 3, с.33]. Проте, якщо прийняти за аксіому, що будь-яка довгострокова стратегія реформування «обычно пишется 3-5-10 лет, и реальный эффект от развития... достигают 5-10 лет. И только после этого можно судить об успешности стратегии»¹¹, тому саме зараз щось серйозно казати про успіх нещодавно розпочатого другого етапу реформування системи МВС України буде принаймні безглуздо.

До речі, раніше нинішній етап реформування системи МВС України ми запропонували вважати другим саме за нумерацією¹² [5, с.63], хоча сьогодні бачимо, що це було явно передчасним, бо ще на першому етапі реформування системи реформаторам «першої хвилі» треба було належним чином окреслити коло недоліків існуючої системи МВС, ретельно переробити застарілу, досі чинну Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України¹³, розпочати формування і довести до активного логічного стану завершення законодавчої і нормативної бази реформування, розробити ретельний план реформування тощо. І саме на першому етапі реформування треба було відповісти на запитання «чи є на місцях передумови для проведення в життя курсу реформ?», «чи достатнє її фінансово-матеріальне забезпечення?» та багато інших. Вважаємо також, що слід було досконало розібратися у тому, чому існуюча система МВС України нас сьогодні не задовольняє, розставити «по полицях» усі її плюси та мінуси¹⁴. Але оскільки це не було зробле-

знайти – тобто, її реформа взагалі законодавчо є нескінченною – як сказано в Концепції... – «на перспективу», ну а кількість етапів кожен дослідник може встановлювати на свій розсуд. Хоча стосовно «забезпечення комплексного підходу до впорядкування системи МВС і розроблення механізмів управління її структурними ланками в 1996 році», під такою перспективою розумівся лише 2000 рік – та чи виконане це завдання у 2004 році?

¹⁰ Див. виноску 34.

¹¹ Див. стор.9 роботи: Егорушков С.Н. Управляющая компания – это только люди // Управление персоналом. –2004. –№ 2. –С.8-12.

¹² Зважаючи на значну часову перерву між 1996 роком і новим імпульсивним поштовхом процесу реформування системи у 2003 році, який тепер вже пов'язується з приходом М.В. Білоконя на посаду Міністра.

¹³ Хоча б з боку того, що в ній відсутній конкретний механізм та план реформування системи МВС. Така теза підтверджується думкою В.В. Лунесва, що «самый надежный путь реформ – эволюционный, постепенный и продуманный» [2, с.12].

¹⁴ До того ж, «начинать надо с содержательной стороны вопроса, с того, что должно быть реализовано, а не с того, как это будет реализовано. Бессмысленно начинать реструктуризацию, перекаривать оргструктуру, оптимизировать ... процессы без понимания конкретных целей этого мероприятия», як за стор.35 роботи: Евдокиенко В. Бизнес-процессы, процессное управле-

но, то додаткове навантаження перекладається на плечі реформаторів “другої хвилі”.

Сьогодні ми усі, за прикладом раніше згаданої Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України, майже автоматично називаємо МВС України системою, але в яких випадках ми це вправі робити коректно? Бо нагадаємо, що паралельно чинні “Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України” та “Положення про Міністерство внутрішніх справ України” тощо, – і в першій йдеться про “систему МВС України”, у другій, про “МВС України”. Що є прийнятним саме у дослідженні проблематики реформування – “МВС” чи її “система”¹⁵?

До того ж, надане у Концепції... словосполучення “система МВС” супроводжується в ній рисами-ознаками “оптимізації діяльності та функцій”, “структурної побудови”, “гнучкості структур і ланок”, “планування розвитку”, “впорядкування”, “результативності функціонування”, “нереалізованих можливостей”, “удосконалення”, “єдності і керованості”, “побудови і розвитку”, “представництва інтересів”, “інтересів забезпечення”, які (стосовно заходів Концепції... - крім “систематизації функцій управління”, як ми зазначали раніше [4, с.10]), носять риторичний характер і до дійсної системності МВС України не мають ані якого відношення.

Тому, чи можна стосовно до МВС України вживати поняття “система”? Взагалі, у нас немає ніякого сумніву, що Міністерство дійсно є системно організованим утворенням, яке характеризується усіма ознаками саме системи, і про це (правда, стосовно МВС Російської Федерації), досить докладно йдеться на сторінках 41-55 роботи під редакцією А.П. Коренева [6]. Але, ми вважаємо за необхідне провести додаткове обґрунтування цього саме для МВС України, бо в останній час вже дуже часто це словосполучення – “система Міністерства внутрішніх справ України”¹⁶ вживається явно не до місця – просто як модний термін¹⁷.

ниє і ефективність // Управление персоналом. –2004. -№ 3. – С.33-35.

¹⁵ Дещо упереджуючи зазначимо, що далі ми подаємо більш сучасне визначення системи МВС, гармонізоване із визначенням безпосередньо МВС України.

¹⁶ Його аналог за підлеглою структурою – “система органів внутрішніх справ”.

¹⁷ Так, не вбачається строга різниця між “системою ОВС” і “ОВС” в роботі: Кравченко Ю.Ф. Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): Автореф. дис. ... канд. юрид наук: 12.00.07 /НУВС. –Х., 1998. –19 с.; а в статті: Кравченко Ю.Ф. Принципи реформування системи органів внутрішніх справ України // Вісник Ун-ту внутр. справ. –1998. -№ 3-4. –С.3-12, на стор.7 чомусь вважається, що головними елементами, які складають систему ОВС, є “взаємодія оперативного-службової діяльності, культури і структури”(??). Напроти, досить грамотно вжите поняття “система МВС” в роботі: Фролов М.Ю. Миськрайоргани внутрішніх справ в умовах правової реформи: Навчальний посібник /За ред. О.М. Бандурки. –Луганськ: РВВ ЛІАВС, 2002. –130 с.

По-перше, зважимо на те, що Концепція... була прийнята у 1996 році, а чинне Положення про Міністерство внутрішніх справ України [7] - у 2000 році. І хоча безпосередньо у Положенні... словосполучення “система МВС” й зустрічається всього 3 рази (п.3, 29, 30)^{18,19}, проте саме Положення..., навпаки, в свою чергу, визнає МВС України органом системи²⁰ центральних органів виконавчої влади.

По-друге, слід, мабуть, додатково звернутись до тлумачення терміну “система” – Словник російської мови подає її як «1. Определённый порядок в расположении и связи действий. 2. Форма организации чего-нибудь. 3. Нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей. 4. Общественный строй, форма общественного устройства. 5. Совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединённых в одно целое» [8, с.717]; *Філософський енциклопедичний словник* – як «объединение некоторого разнообразия в единое и четко расчленённое целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие им места» [9, с.415].

Звідси, досить чіткими ознаками системності є певний порядок внутрішньої побудови чогось, його зв'язків та організації дії. І за деякою аналогією з досліджень системності суспільства²¹, можна впевнитися, що МВС України належить до типу соціальних систем, в яких існують координаційний центр і лінійна погодженість функціонування підсистем і елементів. Це підтверджується й багатоструктурованістю Міністерства з широко розгалуженими по країні ієрархічно підпорядкованими підрозділами (більш ніж 700 райвідділів міліції): Міністерство → державні Департаменти → головні управління (управління МВС України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління, відділи МВС України на транспорті) → міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти → підрозділи місцевої міліції. А також з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ; навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення [10].

Але, кажучи про “систему МВС України”, чому ж тоді законодавець серед інших силових структур країни - СБУ, Збройних Сил України тощо, явно утворених за таким само системним принципом - виділяє тільки МВС

¹⁸ Для порівняння – у Положенні про Міністерства внутрішніх справ України від 1992 року – тільки 1 раз стосовно “забезпечення законності в діяльності працівників і військовослужбовців системи”.

¹⁹ Можна вважати, що чинне Положення про Міністерство внутрішніх справ України не те, щоб заперечує його, але особливо і не згадує.

²⁰ Тобто, складовим елементом.

²¹ Див. роботу: Давыдов А.А. К вопросу об определении понятия «общество» // Социологические исследования. –2004. -№ 2. –С.12-23.

України, завзято стверджуючи про її “систему”²², але нічого при цьому не говорячи про “систему СБУ”, “систему Збройних Сил України” тощо? Чому останні структури не набули такого широкого законодавчого визнання власної системності? Гадаємо, це в якійсь мірі пов’язане з тим особливим значенням, яке надається діяльності підрозділів, органів та служб Міністерства внутрішніх справ України у забезпеченні повсякденної життєдіяльності людини, суспільства і держави. А також прагненням реформаторів 1996 року цією новацією привернути найбільшу увагу до проблем діяльності МВС²³.

А коли так, то що ж є системоутворюючою ланкою у системі МВС України? На нашу думку, така ланка сьогодні не визначена у чинному Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, і в цьому є суттєвий недолік Положення. До того ж, якщо виходити з п.1 цього Положення..., то, як не дивно, системна цілісність МВС України навпаки, за функціональним призначенням майже розпадається на структурні елементи – підрозділи, органи та служби: на ДАІ – із забезпечення безпеки дорожнього руху, на ВВ – із забезпечення охорони та оборони особливо важливих державних об’єктів та ін.

І це при тому, що системна єдність тієї ж міліції, за суттю призначення, досить чітко простежується із ст.1 Закону України “Про міліцію” [11] – як “державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров’я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань”; системна єдність Державної прикордонної служби України трохи гірше, але також визначена у ст.1 відповідного Закону України [12], й простежується цілісністю завдання “щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні”. Майже те саме можна сказати про системну єдність Міністерства оборони України та Служби безпеки України.

Таким чином, на нашу думку, за сукупністю ознак, виходячи з призначення МВС України по захисту прав і свобод людини і громадянина, захисту об’єктів, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, системоутворюючою ланкою у системі МВС України можна визнати протидію правопорушенням і злочинності. Це, принаймні, підсилює позиції МВС України як системи, бо кожен підрозділ, орган чи служба МВС виконує функції з протидії (боротьби) правопорушенням і злочинності, тільки стосовно свого напрямку діяльності.

Та, звертаючись до поняття МВС України як системи, можна нагадати, що ще у 1996 році казали про кризу си-

теми МВС, і про те, що слід офіційно визнати, що витоки кризи закладені у самій системі – час «подумати о смене теории, которая лежит в методологии решений. Простая замена одной системы на другую ничего не дает, если старая методология сохраняется»²⁴ [13, с.56].

Ну, а сьогодні досить поверхневий суб’єктивний аналіз корисності суспільству Міністерства внутрішніх справ України саме як системного утворення, може бути наданий з оцінки результативності його окремих системних властивостей за Переліком [13, с.59]: ефективність - низька (негатив); надійність²⁵ - середня; керованість - висока (позитив); перебуваємість під наглядом - низька (негатив); вартість - висока (негатив); окупність - низька (негатив); стійкість - висока (позитив); організованість - висока (позитив); цілісність - висока (позитив); технологічність - низька (негатив); автономність - висока (позитив); відкритість²⁶ - низька (негатив); ієрархічність - висока (позитив); оптимальність - середня; складність - висока (негатив); інформаційність - середня; комунікабельність - середня; економічність - низька (негатив); швидкодія - висока (позитив); адаптивність - середня.

Таким чином, щодо реформування вважасмо прийнятним і досить обґрунтованим подальше вживання вислову “система МВС України”. Але маємо для цього надати авторський варіант²⁷ більш сучасного визначення системи МВС України, гармонізованого із визначенням безпосередньо МВС за п.1 Положення..., як: “система МВС України – це системоупорядкована організована сукупність органів, служб та підрозділів МВС України, діяльність яких функціонально орієнтована на формування і реалізацію державної політики у сфері безпеки, правохоронної діяльності та протидії злочинності”.

Ну, а функціонування системи МВС України описується теоріями організацій, великих систем, поведінки, групової динаміки, інформації тощо, які можна розглядати складовими загальної теорії прийняття рішень в управлінні системою²⁸ Міністерства внутрішніх справ.

2. Моделювання системи МВС України як складової її реформування.

Загальною визнано, що існуюча система МВС України та методи управління нею більше не задовольняють як суспільство, так і державу. Одним із головних проблемних питань реформування системи МВС України є дослідження форм і методів її діяльності в рамках діючої структури системи, аналіз існуючих недоліків, і подальший пошук нових заходів і засобів підвищення результативності такої діяльності. Але плідна робота у цьому напрямку

²⁴ А, звідси витікає майже кривоїзна (з погляду консервативних функціонерів системи) точка зору на необхідність перегляду базових принципів побудови системи МВС України, а також методів управління системою.

²⁵ Щодо відповідності результатів покладеним на Міністерство завдань.

²⁶ Суспільству.

²⁷ Ми припускаємо, що дискусійний.

²⁸ І це вже однозначно з’ясовано.

²² Принаймні в названому Положенні...

²³ На нашу думку, корені саме системного сприймання МВС держави сягають сімдесятих років минулого століття, коли «в вузах МВД СССР был введен специальный курс по изучению основ управления органами внутренних дел», як за стор.35 роботи: Основы управления в органах внутренних дел: Учебное пособие /Буденко Н.И. и др. -М.: МВШМ МВД СССР, 1988. -274 с.

можлива тільки шляхом ретельного дослідження самої системи МВС, зокрема, її структурної та функціональної моделі. Зазначимо, що стосовно попередніх досліджень проблем реформування системи МВС України, ми поки що не знайшли скільки-небудь глибоких за змістом наукових праць з цього напрямку, таких, що мають реальне теоретичне і практичне значення²⁹ для реформування системи.

Один із запропонованих нами шляхів побудови моделі системи МВС України виходить з того, що рівно як Конституція України за суттю є моделлю³⁰ суспільно-політичного ладу нашої держави, так і Положення про Міністерство внутрішніх справ України, Закон України "Про міліцію" тощо, власне у сукупності являються аналогом моделі системи МВС³¹. Виходячи з цього, звернемося ще раз до того, що ми самі убачаємо як основу моделі сучасної системи МВС України.

Відразу зазначимо, що, по-перше, перед нами фактично стоїть досить складна задача чіткого виділення загальних ознак моделі, як ми встановили, з існуючої нормативної бази; їх аналізу й опису для побудови моделі чинної системи МВС України з відповідними параметрами, припущеннями і обмеженнями. По-друге - аналізу її достоїнств і недоліків стосовно результатів сьогоднішньої діяльності системи; по-третє, розробки моделі майбутньої системи МВС України, і, по-четверте, надання рекомендацій з інноваційного впровадження цієї нової моделі у практику та авторського її супроводження. І тут слід визнати, що різниця між моделями старої (не реформованої) та нової (реформованої) систем перебуває не тільки в тому, що ефективність функціонування чинної системи МВС за першою з них ми могли би оцінити вже сьогодні³², але й у тому, що такої гарантованої за якістю стовідсоткової позитивної оцінки щодо моделі майбутньої системи надати не зможе ніхто, а її синтез та випробування зажадають багато часу³³. Тому й приходиться на даному етапі дослідження задовольнятися приблизними, та з пев-

ними припущеннями, рішеннями.

Є сенс також додати, що якою би то не була ідеальною моделлю існуючої системи МВС³⁴, чи прогнозуема модель майбутньої системи МВС³⁵, вона не може існувати в абсолютному відриві від людини, суспільства та держави, і певні корекції щодо цього постійно вносять все ж таки саме життя³⁶. З цього приводу тут треба з'ясувати та оцінити динаміку тих змін, що були внесені у чинне Положення про Міністерство внутрішніх справ України стосовно до старого Положення про Міністерство внутрішніх справ України за розпорядженням Президента України від 7.10.1992 р., № 157/92-рп^{37,38}, та які, як ключові, повинні бути виділені й відображені у моделі. З цього приводу зазначимо, що:

1. МВС України сьогодні набуло більшої залежності від Кабінету Міністрів України щодо спрямування і координації своєї діяльності (1) за п.1 Положення 2000 р. проти колишньої підвідомчості (2), хоча й визнане головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і ведення... (1) – раніше МВС тільки організувало і координувало діяльність органів внутрішніх справ по боротьбі (2) - а також безпеки дорожнього руху та пожежної безпеки³⁹, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів (1), чого раніше не було.

2. За абз.1 п.2 (1) МВС України набуло свободи щодо частотності контролю актів законодавства України – раніше йому ставився у обов'язки систематичний контроль за їх реалізацією (2).

3. За абз.2 п.2 (1) дещо обмежена можливість МВС вносити пропозиції з вдосконалення законодавства на розгляд Президенту України, Кабінету Міністрів України – тільки в установленому порядку.

4. Істотно розширився перелік основних завдань МВС

³⁴ Мається на увазі її відповідність самій системі; але модель ще треба віднайти.

³⁵ Ну, а що взагалі ще треба розробляти!

³⁶ До того ж, якщо прийняти за деяку віддалену, але реальну аналогію, історію тринадцятирічного реформування самої України, то для ходи реформування системи МВС України буде явним застереженням те, що "діячі, які спочатку виступили ініціаторами проведення реформ, мали досить нечітке уявлення про природу того суспільства, яке збиралися реформувати й не мали чіткого уявлення, яку саме модель побудови ... слід обрати", як за стор.93 роботи: Ільченко Б. Роль місцевого самоврядування в забезпеченні соціальних інтересів у процесі приватизації // Зб. наук. праць УАДУ при Президенті України. –2000. – Вип.2. –В 4-х ч. –Ч.1. –С.91-97.

³⁷ Пронумеруємо для стислості порівняння як (1) - джерело [7], і як (2) – Положення від 7.10.1992 р., № 157/92-рп.

³⁸ Наведено тільки у якості довідкового джерела - втратило чинність на підставі Указу Президента від 17.10.2000 р., № 1138/2000. До речі, якщо старе Положення протягом 8 років перетерпіло 3 доповнення та зміни, то вже нове Положення за останні неповні 4 роки – 4 доповнення та зміни(!)

³⁹ При чому тут "пожежної безпеки", адже у переліку основних завдань МВС України їх відтепер нема?

²⁹ До речі, на стор.4 роботи: Мапохіна Н.П. Сучасні проблеми управління персоналом органів внутрішніх справ України: Наук.-практ. посібник /За заг. ред. О.М. Бандурки. –Харків: Держ. спец. вид-во "Основа", 2002. –126 с., авторка каже про "впровадження у практику управління органами внутрішніх справ сучасних підходів та моделей управління персоналом", але самі "підходи чи моделі" так і не конкретизовані, не говорячи про їх результативність в діяльності ОВС.

³⁰ Принаймні - теоретичною.

³¹ На жаль, реальність системи не завжди відповідає моделі.

³² До того ж, як негативну за результативністю.

³³ І все ж таки, перевагами саме такого підходу, як за стор.16 роботи: Білоус В. Соціально-політична і економічна модель суспільства та її роль в організації місцевого самоврядування // Зб. наук. праць УАДУ при Президенті України. –2000. –Вип.2. –В 4-х ч. –Ч.1. –С.15-20, є "можливість удосконалити існуючу модель... або конструювати нову модель... системи, здійснювати порівняльний аналіз характеристик... залобігги помилок, досягати бажаних результатів побудови і функціонування реальної... системи".

України:

- з організації охорони та оборони внутрішніми військами особливо важливих державних об'єктів⁴⁰ - абз.4 п.3 (1);
- забезпечення реалізації державної політики з питань громадянства – абз.5 п.3 (1);
- забезпечення проведення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи - абз.6 п.3 (1);
- здійснення на договірних засадах охорони майна всіх форм власності⁴¹ – абз.6 п.3 (1);
- підготовки органів внутрішніх справ та внутрішніх військ для інтеграції України до Європейського Союзу⁴² – абз.11 п.3 (1).

5. На рівень основних завдань МВС України винесені вимоги дотримання законності особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ⁴³ - до того ж, законодавець виокремив особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ з категорії працівників системи МВС - п.10 (1).

6. Фактично збільшені права МВС України щодо основних завдань Міністерства - розширено перелік місць, пов'язаних з охороною громадського порядку в пп.3 п.4 (1); дозволена організація проведення на договірних засадах відповідних видів експертизи і досліджень на замовлення фізичних і юридичних осіб в пп.12 п.4 (1); з охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів в

⁴⁰ Із особливостями й сутністю завдання можна ближче по-знайомитись в роботі: Зозуля І.В., Калпун С.А. Аналіз сутності заданих і задач, виконуваних внутрішніми військами МВД України та Росії по забезпеченню техногенної безпеки // Право і безпека. –2002. -№ 1. –С.150-156.

⁴¹ Тобто, платники податків усіх форм власності, що фактично утримують МВС, тепер можуть бути спокійними за стан свого майна тільки після укладання угоди його охорони та відповідної сплати грошей (додаково до податку).

⁴² Яку роль саме ОВС і ВВ відіграють у інтеграції України до Європейського Союзу, ми можемо тільки здогадуватись - чи то означена інтеграція буде здійснюватись силами ОВС і ВВ, чи то Україну після інтеграції потрібно буде захищати силами ОВС і ВВ від Європейського Союзу, чи то навпаки – Європейській Союз треба буде захищати силами ОВС і ВВ від України після інтеграції... До того ж, як ми розуміємо, такого особливого завдання щодо участі в інтеграції немає а ні у СБУ, а ні у колишніх Прикордонних військ України, а ні у нинішньої Державної прикордонної служби (див. Закон України "Про Державну прикордонну службу України" від 3.04.2003, № 661-IV // ВВР України. –2003. -№ 27. -Ст.208), а ні у Збройних Сил України (див. Закон України "Про Збройні Сили України" від 6.12.1991 р., № 1934-XII // ВВР України. -1992. -№ 9. -Ст.108 із змінами та доповненнями).

⁴³ Що тут залишається казати, бо це й так усіма розуміється щодо МВС; додержання законності має бути неодмінною складовою усієї діяльності правоохоронних органів, що навіть витікає з їх назви. Але, як то кажуть, «не все спокійно в королевстві датском...», і ми у попередніх публікаціях наводили численні приклади порушень законності саме особами рядового і начальницького складу ОВС – тому це треба сприймати як вимушений крок законодавця.

пп.18 п.4 (1); з участі органів внутрішніх справ у межах їх повноважень у здійсненні заходів по охороні навколишнього природного середовища в пп.22 п.4 (1); з укладання з відповідними органами іноземних держав угоди про співробітництво у сфері боротьби із злочинністю та з інших питань, що належать до його компетенції в пп.24 п.4 (1); з вжиття заходів щодо реалізації галузевого співробітництва України з Європейським Союзом, виконання Українською стороною зобов'язань за Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом, іншими міжнародними договорами України, адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, щодо інтеграції України до Європейського Союзу пп.25 п.4 (1); з вжиття заходів до забезпечення правового і соціального захисту працівників, військовослужбовців військ внутрішньої та конвойної охорони, пенсіонерів органів внутрішніх справ, членів їх сімей, розробки пропозиції з цих питань і внесення їх на розгляд відповідних органів у пп.27 п.4 (1); та ін. за пп.27-1, 31-36 п.4 (1).

Таким чином, ключовими щодо моделі системи МВС України є:

- нові повноваження щодо певної сфери діяльності;
- ведучість як головного органу в системі центральної влади, базова стрижність і призначення.

А тепер, наприкінці, наведемо декілька нагально необхідних щодо дослідження реформування методологічних принципів моделювання системи МВС.

Як відомо, модель будь-якої системи взагалі будується за умов наявності винайденої чи розробленої її структури та встановлення функцій, які виконує чи повинна виконувати система щодо поставленої перед нею мети. Сьогодні в загальній ієрархічній структурі системи МВС одночасно використовуються елементи лінійного, лінійно-штабного та лінійно-функціонального типів. Відповідно, недоліком структурних елементів першого типу є «отсутствие возможностей для внутренней мотивации и полного использования умственных и психологических способностей работника; ...большая вероятность принятия нерациональных, а порой просто ошибочных решений; ... организация неэффективна в изменяющихся условиях и нестандартных ситуациях»; структурних елементів другого типу – «отсутствие возможностей для более широкого использования человеческого потенциала;... неэффективность...»; третього типу – незначна «ефективність при функціонуванні в простих умовах;... увеличивается разрыв между... локальными целями деятельности и общими задачами организации;... сложность координации деятельности равноправных горизонтальных связей; ...люди сосредоточены на усилиях, а не на результатах»⁴⁴ [14, с.150, 153, 155].

Нагадаємо, що *структура* - це «логическое взаимоотно-

⁴⁴ Може саме останній недолік структурної побудови системи МВС вплинув на зсув акцентів у діяльності системи МВС України?

ношение уровней управления и функциональных областей, построенное в такой форме, которая позволяет наиболее эффективно достигать целей организации», а *функция* - задача, яку вирішує система для досягнення заявленої мети, «определенный вид управленческой деятельности объективно необходимый для обеспечения целенаправленного воздействия» [14, с.141]; *мета* - це результат, який бажано досягти у ході певної діяльності системи. І головною умовою успішного функціонування такого первинного⁴⁵ «трикутного» утворення є власне спроможність системи певної конфігурації (структури) функціонувати; відповідність її завданню на діяльність щодо досягнення мети.

Як правило, з часом система виявляє у процесі роботи певні вади (а система МВС України вже давно до цього дійшла), тому звідси випливають додаткові задачі оптимізації структури та функцій, корегування мети тощо. Саме цей етап приведення системи у відповідність реаліям і зв'язують з її реформуванням. Особливе значення тут приділяють процесності, тобто, пошуку оптимальних шляхів виконання багатоваріантних функцій; декомпозиційності тощо.

І взагалі, дещо цікавим і корисним стосовно розробки моделі чинної системи МВС, та перспективним вважаємо подальший аналіз в історичному ракурсі динаміки трикутника її складових «структура-функції-мета».

Висновки.

1. Реформа системи МВС України, що набуває сьогодні нових якісних ознак, споріднена і нерозривно зв'язана з процесом реформування суспільно-правових та економічних відношень в державі.

2. МВС України побудована і функціонує за системним принципом, їй властиві усі ознаки системи, і тому справедливим є сприймання МВС України як системи.

3. Системоутворюючою ланкою у системі МВС України пропонується визнати протидію правопорушенням і злочинності.

4. Нормативно-правові акти щодо діяльності системи МВС України є базовим джерелом побудови моделі системи МВС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гришковец А.А. Государственная служба и гражд-

данское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. -2004. -№ 1. - С.24-36.

2. Лунеев В.В. Тенденции современной преступности и борьбы с ней в России // Там же. -С.5-18.

3. Янчук О. Структурно-кадрові аспекти адміністративної реформи в Україні // Право України. -2004. -№ 2. - С.31-33.

4. Венедиктов В.С., Зозуля І.В. Нотатки на шляху до реформування системи Міністерства внутрішніх справ України: нові технології і нові пріоритети // Право і безпека. -2003. -Т.2. -№ 3. -С.8-18.

5. Венедиктов В.С., Зозуля І.В. Реформування системи МВС України: час реформ другого покоління // Право і безпека. -2004. -Т.3. -№ 1. -С.63-69.

6. Основы управления в органах внутренних дел: Учебник /Под ред. А.П. Коренева. -М.: Московская академия МВД России, ЦЮЛ «Щит», 2001. -396 с.

7. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 17.10.2000 р., № 1138/2000.

8. Ожегов С.И. Словарь русского языка /Под ред. Н.Ю. Шведовой. -М.: Рус. яз., 1991. -917 с.

9. Философский энциклопедический словарь /Ред-сост.: Е.Ф. Губская, Г.В. Коробова, В.А. Лутченко. -М.: ИНФРА-М, 1997. -576 с.

10. Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10.01.2002 р., № 2925-III // ВВР України. -2002. -№ 16. - Ст.115 (із змінами та доповненнями).

11. Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р., № 565-XII // ВВР України. -1991. -№ 4. -Ст.20 (із змінами та доповненнями).

12. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 3.04.2003 р., № 661-IV // ВВР України. -2003. -№ 27. -Ст.208 (із змінами та доповненнями).

13. Хохлов Е.Н., Бурьгин Н.А. Приоритетные идеи в области управления. -К.: ОНПИ «АЛИБРА»-НМЦПА, 1993. -102 с.

14. Белогуров В.П. Основы управления: Учебное пособие. -Харьков: Консум, 2003. -240 с.

Надійшла до редколегії 05.04.2004

ЗОЗУЛЯ І.В. РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МВД УКРАИНЫ: РОДСТВЕННОСТЬ, СИСТЕМНОСТЬ И ПРИНЦИПЫ МОДЕЛИРОВАНИЯ

На фоне провозглашенных в государстве реформ рассмотрена их родственность с реформированием системы МВД Украины, допустимость восприятия МВД Украины как системы и корректность употребительности этого термина относительно реформирования, некоторые принципы ее моделирования.

ZOZULJA I.V. REFORMING OF SYSTEM OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE: LIKENESS, SYSTEMATIZE AND PRINCIPLES OF MODELING

On a background of the reforms proclaimed in the state their likeness with reforming system of the Ukraine Ministry of Internal Affairs, an admissibility of perception of the Ukraine Ministry of Internal Affairs as systems and a correctness of common use of this term concerning reforming, some principles of its modeling is considered.

⁴⁵ У деякій мірі – примітивного, найчастіше побудованого інтуїтивно, без дотримання певних правил синтезу системи.