



І.В. ЗОЗУЛЯ

Національний університет внутрішніх справ

УДК 65.011.8:354.31(477)

ВСТУП ДО ТЕОРІЇ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

Розглянуто об'єктивні основи і аналітика реформування системи МВС України, стисла характеристика та особливості чинної системи, концептуалізм у реформуванні, системний підхід до дослідження, стратегія і тактика реформування системи МВС України.

Проблема дуже затяжного у часі реформування системи МВС України сьогодні в державі отримала нове звучання в рамках широко оголошеного загального адміністративно-правового реформування. Не зачіпаючи останнього напрямку, зазначимо, що не так вже й багато для нашої країни дослідників зацікавила ця проблема – у більшості тільки практиків. Але, як би там не було, саме вона наприкінці серпня 2003 року знову стала однією з найактуальніших в державі. І тоді, сколихнувши суспільство, як не дивно, майже такою і залишається до цього часу.

Як на нашу думку, у новітній історії України П.П. Підюков¹ одним з перших у вітчизняній науковій літературі підняв питання про важливість реформування системи МВС України. Далі були Ю.Ф. Кравченко, М.Ю. Фролов, Н. Пелих, І.В. Опришко, В.І. Шакур, М.В. Білоконь² та інші, які усебічно обговорювали проблему, наводили негативні приклади діяльності системи МВС України та вносили окремі пропозиції з поліпшення її роботи. Але разом із тим, саме сьогодні ми так і не маємо досить глибоких розробок не тільки з теорії, але й з практики реформування підрозділів, органів та служб системи МВС України³, про що неодноразово казали. І, на жаль, сьогодні пішла друга хвиля здебільшого поверхневих робіт інших авторів з реформування системи МВС – так би мовити, “про усе ні про що”, з повторами та з претензіями на загальновідомі сентенції тощо^{4,5}. Тобто, можна навіть казати

про певну “зацикленість” і відсутність нових яроків ідей з реформування, хоча слід визнати, що “повернення обличчям до дільничного” в діяльності сучасних органів внутрішніх справ України було дуже сильним вирашним та своєчасним ходом Міністра...

Таким чином, саме сьогодні дуже нагальною є розробка теорії⁶ реформування системи МВС України, бо за сучасними науковими публікаціями ми наочно не бачимо її наявності. Тому метою нашого дослідження є надання підтримки до розробки основ теорії реформування системи МВС України. До того ж, вважаємо, що сьогодні актуальною і вчасною є також організація широкої дискусії фахівців щодо загальних проблем, цілей і методів реформування системи МВС України.

1. Об'єктивні основи щодо реформування системи МВС України.

Поперед усього, слід зауважити, що, по-перше, в державі створилися необхідні і достатні передумови для реформування системи МВС України – незадоволеність керівництва країни та населення діяльністю системи⁷; невідповідність системи МВС України підвищеним вимогам сьогодення. До того ж, маємо занатю затягнені часові чинники плину реформи, хоча, як відомо, в державі вже давно відмовилися від будь-яких концепцій одномиттєвого реформування системи МВС України.

справ, 2004. – С.64-67.

⁵ А досвід проведення у жовтні 2004 року в Одесі цільової Міжнародної науково-практичної конференції “Основні напрямки реформування ОВС в умовах розбудови демократичної держави” показав надзвичайно низьку кількість робіт саме з теоретичних питань реформування системи МВС України (додане автором на стадії підготовки журналу до друку).

⁶ Ми би доповнили – і подальшої практики, діяльність якої «ограничена как имеющимся набором инструментов воздействия, так и самим объектом воздействия... Особое значение имеет разработка инструментов воздействия на реальные объекты управления» – як за стор.108 роботи: Попова Е.П. Проблема критериев организационного развития: выживание или эффективность // Социологические исследования. – 2004. – № 9. – С.108-116.

⁷ Маються на увазі принаймні 1995-2003 роки.

¹ Див. роботу: Підюков П.П. На порядку денному – реформа системи органів внутрішніх справ // Інформаційний бюлетень РНМЦ, –1995. – № 3. – С.3-8.

² Саме з цими авторами та результатами їх роботи читачі досить добре знайомі за циклом наших досліджень і публікацій з проблем реформування системи МВС України та інноваційних правоохоронних технологій, розпочатих з лютого 2003 року в журналі “Право і безпека”.

³ Тут і далі виділення курсивом наші.

⁴ Наприклад, див.: Безсмертний Є.О. Щодо питання реформування системи органів внутрішніх справ у сучасних умовах // Система початкової професійної підготовки персоналу ОВС України: стан та перспективи: Матеріали наук.-практ. конф.; Суми, 4-5 червня 2004 р. –Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр.

По-друге, відсутній явний фактор-ризик для суспільства і держави з реформування системи МВС України. Не вдаючись до докладних викладок, коротко зазначимо, що оточуюче систему МВС України політичне і соціальне середовище є достатньо стійким; МВС України активно затребуване суспільством, а вимоги останнього щодо забезпечення власної безпеки досить прозорі, прийнятні та такі, що прогножуються; законодавча база в країні обмежує будь-яку непередбачуваність; керівництво Міністерства вбачає перспективи з реформування, ініціює його та вміє “тримати ситуацію”; є відомчі наукові організації, здатні кваліфіковано управляти кризовими обставинами. Щодо недоліків з підготовки до реформування, то ми їх аналізували і маємо можливість скорегувати у ході реформи.

По-третє, позиціонування системи Міністерства внутрішніх справ України ми вбачаємо у загальному постулаті, що *система МВС України відноситься до класу соціальних*. Ця теза досить докладно розглянута дослідниками основ управління в органах внутрішніх справ, зокрема, А.П. Корневим, який зазначає, що *«разновидностью социальных систем является государство, его различные подсистемы, органы власти и управления и, в частности, такая специфическая система как система Министерства внутренних дел...»* [1, с.42]⁸. А ми, досліджуючи припустимість сприймання МВС України як системи, погодилися сприймати у подальших дослідженнях це як своєрідну аксіому, відправну точку стосовно сутності МВС як суспільного утворення [2, с.55].

По-четверте, ми зазначали, що *«загальна проблема реформування системи МВС України розбивається на... два самостійні, але взаємозв'язані між собою, паралельні напрями» - дослідження як самого процесу її реформування, так і управління процесом її реформування*. І саме з цих позицій ми пропонуємо тепер розглядати проблемні питання з реформування системи МВС України.

2. Стисла характеристика, особливості чинної системи МВС України.

Не удаючись занадто глибоко в теоретичні положення, нагадаємо, що *система МВС України за своєю суттю та організаційно-правовою формою є унітарним державним утворенням організаційного типу*^{9,10}; МВС України за п.1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України - як “центральний орган виконавчої влади...” [5], міліція за ст.1 Закону України “Про міліцію” – як “державний

озброєний орган виконавчої влади...” [6]¹¹ тощо.

В.Е. Караханов зазначає, що її особливості містяться у тому, що управління у сфері внутрішніх справ держави має свій об'єкт – певний комплекс суспільних відношень; у воєнізованості її системи; обов'язках із здійснення адміністративного нагляду; наявності кримінально-процесуальних функцій; у використанні специфічних методів оперативно-розшукової роботи [7, с.13-14]; територіальній розгалуженості; сфері розповсюдження; функціональному призначенні тощо.

У складі системи МВС є неоднорідні елементи – міліція, слідчі апарати, внутрішні війська тощо, які структуровані у відповідності до виконуваних ними задач. Систему МВС як “сукупність органів внутрішніх справ різного рівня і окремих територій, на транспорті, самостійних підрозділів і служб..., учбових закладів МВС” [8, с.96] тощо характеризує розгалужена ієрархічність структури та управління. За організаційною структурою органи внутрішніх справ як галузеві, функціональні та загального керівництва складаються із структурних підрозділів - управлінь, відділів, відділень, груп, стройових підрозділів. Зв'язки між елементами системи “суворо регламентовані за підлеглистю, координацією та субординацією, за термінами й обов'язковістю виконання управлінських рішень за обсягом інформації, персональною відповідальністю” [8, с.97-98] тощо.

Система МВС України у своїй діяльності керується чинними нормативно-правовими актами.

3. Аналітика реформування¹² системи МВС України.

Вважаємо, що реформування сучасної системи МВС України, як системного утворення-організації, на певних етапах її існування можна взагалі розглядати з позицій природного процесу зміни її сутності та властивостей. Це дозволяє у повній мірі дослідити “життєвий цикл” системи МВС України та виявити поворотні реперні точки нових циклів-фаз її розвитку - «періодов життя організації в рамках однотипних цінностей установок, фіксують особенности управленческих задач, находящихся в центре внимания руководства» [9, с.64]. А, відповідно до сутності означених принципів змін цінностей та орієнтації - і шляхів її розвитку¹³.

¹¹ За А.П. Корневим, «органы внутренних дел, являясь частью государственных органов представляют собой... организацию, решающую определенными методами задачи и функции... государства» [1, с.45].

¹² Оскільки, як за стор.17 роботи: Великий тлумачний словник сучасної української мови /Укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. -К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2002. -1440 с., під аналітикою розуміється “вчення про силіогізми й доведення”, під аналітикою реформування ми вбачаємо певну філософію реформування - *формування сутності та пошуку оптимального змісту (наповнення) політики реформування системи МВС України в державі*.

¹³ Цікавим щодо цього є подальший аналіз процесу розвитку системи МВС України за узагальненими моделями А. Даунса “Рушійні сили росту”, А. Грейнера “Проблеми лідерства на стадіях еволюції та революції”, Д. Каца і Р. Кана

⁸ Або за значно раннім виданням: Основы управления в органах внутренних дел: Учебное пособие /Под ред. А.П. Корнева. -М.: МВШМ МВД СССР, 1988. -274 с. - «органы внутренних дел являются разновидностью социальных систем» (стор.39).

⁹ «Совокупностью людей, групп, объединенных для достижения какой-либо цели, решения какой-либо задачи на основе принципов разделения труда, разделения обязанностей и иерархической структуры; общественное объединение, государственное учреждение» [3, с.39].

¹⁰ Окремі супутні властивості, що характерні системі МВС України, розглянуті нами на стор.14-15 роботи [4].

Раніше щодо системи МВС України ми дещо дослідили можливість її розвитку (зміни) за одним із шляхів – модернізацією, трансформацією та реформуванням [10]. На жаль, ми не дійшли¹⁴ до певного, скільки-небудь обґрунтованого висновку – перехідні й трансформаційні процеси стосовно системи МВС України ще потребують у майбутньому своєї диференціації та теоретичного обґрунтування. Тому продовжусмо розглядати та сприймати “розвиток системи МВС України”^{15,16} через призму загальноприйнятого “реформування системи МВС України”. З цієї позиції можна вважати, що існують тільки два основні, але взаємозв’язані, альтернативні підходи до процесу розвитку-реформування системи МВС України – еволюційний та революційний¹⁷. Еволюційний базується на плавній природній зміні системи МВС України, ініційованій повільним “внутрішнім пристосуванням” системи МВС України до оточення. І беззаперечно перевагою саме цього шляху розвитку є можливість його реального супроводження соціальним контролем, що надзвичайно важливо в умовах демократизації українського суспільства. Революційний – на релейноподібній вибуховій зміні, ініційованій у нашому випадку “зверху” державою; до того ж такої зміни, що майже не піддається моніторингу з боку суспільства. Тому, як правило, якщо у будь-якій фазі означеного реформування можна углядіти хоч який-небудь повільний перехідний період, то саме його було би правильно здебільшого ототожнювати тільки з еволюцією та усіляко розвивати. До того ж, тут можна було би нагадати й про кризи розвитку системи МВС України¹⁸.

Але разом із тим, революційний шлях реформування системи МВС України, хоча і є досить привабливим уявленими швидкими позитивами формування, наприклад, іміджу міліції, та, як на нас, не спроможний на стійкі глибинні структурні зміни, що мають супроводжуватись високим і стабільним рівнем довіри того ж населення

“Організаційна структура” тощо [9, с.64-65] з певними поправками на державу як суб’єкта реформування.

¹⁴ Бо занадто вже були обмежені ззовні інтенсивно апріорі насаджуваними реаліями у вигляді саме “реформування”.

¹⁵ Як за Концепцією розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України за постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.1996 р., № 456 [11].

¹⁶ Ю. Петрова та Є. Моргунів цілком обґрунтовано вважають, що «с философской позиции развитием можно называть не всякие, а лишь качественные изменения в структуре объекта» [9, с.67] з врахуванням позитивного напрямку змін.

¹⁷ Хоча, як за деякими авторами, можна припустити загальну можливість існування більш диференційованих періодів розвитку системи МВС України – “інволюційного”, “еволюційного”, “кoeволюційного” та “революційного” [12, с.18]. І, мабуть, тут не можна скидати з рахунку, що «методологическая парадигма «эволюция-революция» лежит в основе сущностного анализа исторических процессов», як за стор.56 роботи: Бадзьо Ю. Украинский выбор // Персонал. –2004. -№ 9. –С.56-69 – а від себе додамо – і не тільки...

¹⁸ Що визнається й у Концепції розвитку... – “органи внутрішніх справ, як і все суспільство, переживають кризу, що негативно позначається на їхній діяльності”.

до діяльності системи МВС України тощо. Окрім того, тут не приходится казати й про можливість стійкого, адекватного важливості й потребі суспільства, супроводжувального зростання дійсно інноваційних рішень в галузі правоохоронної діяльності, бо принаймні потрібен час, щоб такі рішення з’явилися, визріли та дали позитивні результати – на жаль, практика свідчить про прагнення керівництва МВС України отримати скоріші вагомні результати, що ототожнюється науковцями з революційним напрямком реформування. Свідомством тому є деякі екстенсивні показники за змістом, наприклад, розпоряджень МВС України “Щодо посилення взаємозв’язку відомчої науки з практичною діяльністю підрозділів МВС України” від 10.09.2003 р. № 461 та “Про створення робочої групи Міністерства з питань розвитку концепції реформування системи МВС України” від 30.06.2004 р., № 563¹⁹.

Але при цьому, із пошуком нових для нашої держави шляхів розвитку-реформування системи МВС України²⁰, слід зважити й на можливість їх подальшого обмеження новими нормами соціального контролю²¹ при переході до еволюційного шляху, на що звертають увагу Е.А. Афонін, О.М. Бандурка, А.Ю. Мартинов [12, с.78-79]. Тому у процесі реформування, на наш погляд, з’являється нібито окрема проміжна “погоджувальна”, селективно-диференційована за ознаками гілка розвитку системи МВС України, яка ще потребує на своє подальше дослідження. А при реформуванні системи МВС України держава одночасно виступає у регулюючій ролі як реформатора, так і діючого суб’єкта реформування, виробляючи²² оптимальний курс підвищення ефективності діяльності системи МВС України по забезпеченню безпеки, захисту прав і свобод людини і громадянина. У якійсь мірі це є оправданим, бо держава визначає пріоритетні напрямки реформування системи МВС України (так, вже згадана Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ 1996 року затверджена постановою саме Кабінету Міністрів України) і реалізує програми реформування переважно за рахунок державних коштів²³.

¹⁹ До того ж, зараз рано казати, чи дасть якісь “дивіденди” системі МВС України пряме запозичення й закордонного поліцейського досвіду – створені на кшталт американських наші сільські “шерифи”, як і раніше, у більшості своїй лідирують у світі своїм низьким грошовим утриманням та недостатнім технічним забезпеченням.

²⁰ Це й партнерство міліції з населенням, оцінювання діяльності міліції за думкою про її роботу населення тощо.

²¹ Наприклад, це Указ Президента України “Про комісію з питань реформування правоохоронних органів в Україні” від 17.01.2001 р., № 17/2001 тощо. У 2003 році – звернена увага на необхідність установалення особливого контролю за територіальними управліннями органів внутрішніх справ з найбільш складною криміногенною обставиною.

²² На фоні домінуючої конституційної ідеології.

²³ Хоча саме тут держава, на жаль, припускає використання коштів спонсорів-інвесторів, що, на наш погляд, для державної політики реформування однієї з головних силових структур, як система МВС України, абсолютно не є припустимим (порівняти - “розв’язання проблеми дефіциту коштів” в систе-

Разом із тим, на фоні декотрих узагальнюючих державних програм реформування інших галузей народного господарства [2, с.53], реформування системи МВС України набуває таких, що сповільнюють, інституціональних рис, і вже не викликає через певні протиріччя якихось нових яскравих очікувань – більш ніж через рік після початку другого етапу, сьогодні воно не є головною проблемою суспільства(!?) І це, на жаль, пов'язане не з здійсненими кроками реформування системи у боротьбі зі злочинністю. Суспільство, здається, звикло й до копіювання Україною “новачієних рішень” – поки ми ще створюємо робочу групу з питань розвитку концепції реформування системи МВС України, в Росії 19.07.2004 р. підписаний Указ Президента РФ № 927 “Питання Міністерства внутрішніх справ Російської Федерації” з тримісячної реорганізації власного МВС... Хоча й за таких умов у нас завжди є єдиний безпрограшний козир, який цинний за будь-які часи та в будь-якій державі, і який можна визнавати головною метою реформування системи МВС України – це реальний високий професіоналізм працівника системи МВС, що потребує на постійне напрацювання [14].

Але при цьому не слід забувати, що в державі на фоні повільної адміністративної реформи загально пріоритетними ще залишаються сьогодні проблеми тіньової економіки, поглиблення соціальної диференціації, злочинності, слабкої країни, посилення корупції та бюрократії, безсистемного перерозподілу власності, які безперечно потребують уваги і серйозного втручання з боку МВС України. Тому позитивним потенціалом реформування системи МВС України є нові засади забезпечення безпеки, захисту прав і свобод громадян України.

4. Концептуалізм у реформуванні системи МВС України.

Як не дивно, але говорячи взагалі про будь-яку концепцію щодо діяльності підрозділів, органів та служб системи МВС України, дослідники цього наукового напрямку на свій розсуд використовують це поняття у власній роботі, іноді навіть не вникаючи глибоко в його зміст²⁴. Тому є сенс нагадати, що як за С.І. Ожеговим, «концепція – это система взглядов на что-нибудь; основная мысль» [15, с.294]; за Філософським енциклопедичним словником – це «определенный способ понимания, трактовки какого-либо предмета, явления, процесса, основная точка зрения на предмет или явление, руководящая идея для их систематического освещения» [16, с.278].

Стосовно же напрямку нашого дослідження, безумовно, слід знов нагадати Концепцію розвитку системи Міні-

стерства внутрішніх справ України за постановою Кабінету Міністрів України - її сутність ми досить докладно раніше розглядали, наприклад, в роботах [4, 17] та ін. Зокрема зазначали, що “реформі в системі МВС України повинно передувати чітке усвідомлення необхідності, а також розробки реальних шляхів перебудови, ідей та концепцій, перспектив, напрямів і способів, засад та умов її удосконалення”, і - що “потрібна нова Концепція реформування системи МВС України” [17, с.65].

І оскільки ніхто з попередніх дослідників раніше не розглядав, що ж все таки розуміється під Концепцією розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України, “розвиток” в якій власне, як ми показали раніше²⁵, сприймається багатьма як тотожний “реформуванню”, вважаємо за необхідне виправити цей недолік. Тому, як на нас, під концепцією реформування системи МВС України слід розуміти постановку²⁶ науково обґрунтованих поглядів²⁷ щодо реформування системи МВС України.

Звідси, у загальному вигляді під методологією реформування системи МВС України розуміється характеристика процесу реформування системи МВС України (об'єкта, предмета аналізу, задач тощо), а також сукупність необхідних засобів та послідовність заходів з її реформування²⁸.

У якості методологічного підходу (під яким розуміється «точка зрення, с которой рассматривается объект изучения (способ определения объекта), как понятие или принцип, руководящий общей стратегией исследования» [18, с.46-47]) до дослідження проблеми реформування системи МВС України прийіємо соціальну сутність²⁹ системи МВС України³⁰. Разом із тим, це тільки загальний напрямок - навіть за цих обставин ще потрібно винайти власне “обличчя” методології реформування.

²⁵ Див. виноску 2 роботи [4, с.8].

²⁶ Розробку.

²⁷ Задач, шляхів тощо. І як тут не згадати дуже важливу, майже концептуальну, кінцівку однієї з наших статей – “починати реформу системи МВС України треба тільки з наукового її обґрунтування” [17, с.68].

²⁸ Тобто, щодо постановки проблеми з реформування - встановлення шляхів, принципів і методів дослідження реформування системи МВС України. Значна увага при цьому приділяється методиці і техніці дослідження. Іншими словами – через установлення принципу дії та побудови системи МВС України до створення такого принципу та побудови нової системи МВС України.

²⁹ Див., зокрема, [2, с.55].

³⁰ Зазначимо, що таких недихотомічних, навіть, адекватних підходів до реформування системи МВС України може бути досить багато – починаючи від психологічного, де епіцентром реформування є працівник системи МВС України та його відносини з приводу реформування – див., наприклад, роботу: Зогуля А.О. Проблеми психологічного супроводження процесу реформування системи МВС України // Право і безпека. – 2004. –Т.3. -№ 1. –С.200-202; і закінчуючи, тим же технократичним, з позицій якого головним у реформуванні є насиченість системи МВС України новітньою технікою. Прийнятий же нами підхід є, на нашу думку, найбільш загальним, бо виражає якісну усеосяжну сутність системи МВС України.

мі МВС України можливо за рахунок створення “клубів підприємців, фінансистів..., які інвестуватимуть кошти у власну безпеку, захист сімей, родичів, підлеглих” [13, с.7]).

²⁴ Зокрема, про застосування концепцій наукового та адміністративного управління в діяльності ОВС України див. на стор.5-6 роботи: Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти): Монографія /За заг. ред. О.М. Бандурки. –Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. –287 с.; про Концепцію психологічного забезпечення оперативної-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України – там же, на стор.21 тощо.

Але зазначені складові – концепція, методологія та методологічний підхід є квінтесенцією будь-якої теорії, тому стосовно кінцевої мети – реформування системи МВС України, вважаємо, можна тепер досить сміливо казати про нагальну потребу у появі, або навіть вже, про появу теорії реформування системи МВС України – знання про реформування системи МВС України. Це комплекс знань, поглядів та ідей, що пояснюють порядок і правила, шляхи, кінцеву мету, стратегію та тактику, технології реформування системи МВС України. Необхідність у зазначеній теорії досить велика, бо саме її відсутність тільки й можна пояснити наявні, безумовно емпіричні за характером, сьгоднішні недоліки реформування. Ну, а якщо ми кажемо про теорію реформування системи МВС України, то можна надати³¹ і визначення практики реформування системи МВС України – сукупності таких, що напружовані тривалим досвідом підходів і дій, що здійснюються працівниками органів державного управління та системи МВС України при вирішенні завдань її реформування. І тут приходиться констатувати, що, на жаль, навіть наявні такі підходи та дії щодо системи МВС України виявились не застосованими належним чином через достатньо складні і досі не відпрацьовані методи державного регулювання діяльності системи МВС України.

І йдучи за структурою наукового дослідження, запропонованою Е.Г. Юдіним [18, с.51], необхідно визначитись з деякими понятійними категоріями в галузі реформування системи МВС України. До того ж, вважаємо, що саме в останній предметній галузі є сьгодні достатні, й досить реальні можливості отримання позитивного кінцевого результату з реформування системи МВС України. Але тут слід нагадати про певні існуючі методологічні особливості – дослідницькі “вправи” з “теоретизування” пізнавальної діяльності в галузі побудови й дослідження теорії реформування системи МВС України (за суттю – загальнонаукову нормативну методологію), та з кінцевого прикладного призначення – проведення реформування системи МВС України (за суттю – дескриптивну методологію).

Тому, як раніше ми зазначали [17, с.65], стосовно прикладного призначення³² – реформування системи МВС України, об'єктом реформування є система МВС України; предметом реформування – форми і методи діяльності³³ системи МВС України. А виходячи з зазначених

методологічних особливостей можна визнати, що стосовно нормативного методологічного аналізу теорії реформування системи МВС України, об'єктом дослідження є реформування системи МВС України; предметом дослідження – форми і методи реформування системи МВС України. Але разом із тим, як на нас, то немає ніякого сенсу у подальшому урахуванню такого детального відокремлення методологій, бо вони “працюють” у спільному тандемі дослідження.

Емпіричною областю дослідження є вся галузь (поле) діяльності системи МВС України.

4.1. Концептуально-програмні пропозиції з реформування системи МВС України.

Відразу слід зазначити, що сьгодні в державі чинною є єдина Концепція розвитку Міністерства внутрішніх справ України 1996 року, за результатами якої подальші напрями реформування системи МВС України вже згаданим розпорядженням МВС України від 30.06.2004 р., № 563 потребують узагальнення, визначення, організації, вивчення й розроблення. Оскільки плавне переростання цієї “Концепції...” у можливі “Напрямки подальшого реформування...” ще офіційно не завершено, будемо в цій роботі оперувати поняттями Концепції... До того ж, саме відсутність нового офіційного погляду на Концепцію розвитку (реформування) системи МВС України дозволяє нам сьгодні виказати декілька суджень.

Ми вважаємо, що будь-які науково розроблені концептуально-програмні пропозиції з реформування системи МВС України слід розглядати тільки за кінцевою метою, яку система МВС України має досягти. Сьгодні ми нарахуємо принаймні таких 4:

- базову – оптимізаційно-діяльнісну концепцію розвитку системи МВС України 1996 року, метою (головним завданням) якої визначена оптимізація діяльності системи МВС³⁴;

- професіоналістичну (мета – реальний професіоналізм працівника системи МВС України);

- соціально-захисну (мета – відновлення матеріального, правового та соціального забезпечення працівника);

- інноваційно-технологічну (мета – впровадження в діяльність системи МВС України інноваційних правоохоронних технологій).

Таким чином, професіоналістична концепція реформування системи МВС України за пріоритетом ґрунтується на критерії вироблення професіоналізму працівників системи. Цей критерій у повній мірі відповідає цільовому завданню орієнтації органів, підрозділів та служб системи МВС України тільки на реальних професіоналів³⁵. Соці-

ем известных целей с помощью новых средств» [18, с.290].

³⁴ Назва надана нами за преамбулою Концепції... До того ж, ми не вважаємо сутність положень Концепції... повністю вичерпаними на даному етапі розвитку системи МВС України.

³⁵ Рекомендуємо додатково звернутись до робіт автора, що знаходяться у друку: Зозуля І.В. До професіоналізму працівника системи МВС України // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2004. – Вип.28; Зозуля І.В. Критеріальні оцінки діяльності, реформування та управління реформуванням системи МВС України // Юридична Україна. – 2005. – № 1, а також [14] тощо.

³¹ За аналогією з [19, с.45].

³² Застосування теорії реформування системи МВС України безпосередньо до процесу реформування системи МВС України.

³³ Зауважимо, що у подальших розвідках ми плануємо розглянути цю діяльність як предмет управління та проектування за [18, с.272-273] відповідно – як «то, что подлежит организации в систему функционирования и (или) развития на основе совокупности фиксированных принципов» та «выявление способов и условий оптимальной реализации определенных преимущественно новых) видов деятельности»). Особливий практичний інтерес ми вбачаємо у дослідженні продуктивної діяльності системи МВС України, зв'язаної з «выработкой новых целей и соответствующих им средств или с достигнени-

льно-захисна концепція реформування системи МВС України за пріоритетом опирається на соціально-правовий захист працівників системи МВС України згідно з чинним законодавством. Критерій відповідає завданню відновлення соціальної справедливості в державі³⁶. Інноваційно-технологічна концепція реформування системи МВС України за пріоритетом впливає з критерію ефективності, результативності та дієвості системи МВС України³⁷. Критерій базується на потребі “в докорінному оновленні парку правоохоронних технологій за усіма напрямками службової діяльності працівників системи МВС України”³⁸.

5. Системний підхід до дослідження системи МВС України.

Надана нами раніше стисла характеристика системи МВС України у зв'язку з істотною складністю останньої, ще не дозволяє отримати досить повних та вичерпних знань про саму систему МВС України, наявність чого є обов'язковою передумовою її продуктивного реформування. Тому, нам треба перейти до більш результативних форм дослідження. І тут найбільш доцільним щодо вивчення системи МВС України є використання методології системного дослідження. Понятійною базою в ній є організована сукупність категорій-ознак “система”, “структура”, “організація”, “управління”, “відношення”, “зв'язок”, “елемент”, “цілісність” тощо. До того ж, в останні часи до поняття системи також включають «и нематериальные составляющие, такие как идеи, оценка ценности, установки и нормь»³⁹.

Нагадаємо, що раніше ми вже надали визначення поняття системи МВС України як об'єкту дослідження – це “системоструктурована організована сукупність органів, служб та підрозділів МВС України, діяльність яких функціонально орієнтована на формування і реалізацію державної політики у сфері безпеки, правоохоронної діяльності та протидії злочинності” [2, с.56].

І звідси, за означенням методологічним напрямком стосовно дослідження діяльності системи МВС України, первинним є створення *параметричного опису системи МВС України* щодо властивостей, ознак і відношень системи, у тому числі, по-елементних, та їх взаємозв'язків; а подалі – *й функціонального опису системи МВС України*. При цьому, як ми вважаємо, стосовно дослідження системи МВС України обов'язковим є застосування принципів Е.Г. Юдіна [18, с.102-103] - кожен елемент системи описується щодо його місця в системі; управління розгляда-

ється як форма реалізації взаємозв'язків; дослідженню підлягають умови існування системи; властивості цілого породжуються із властивостей елементів, і навпаки; причинно-наслідкова схема поведінки елементів не завжди є достатньою; джерело перетворень системи чи її функцій міститься у ній самій⁴⁰.

Безумовно важливими у вивченні системи МВС України є розробка її моделі, деякі принципи синтезу якої ми вже розглядали у роботі [2, с.56-59]; «разработка аппарата для описания важнейших характеристик системных объектов – связей (включая их типологию), систем связей, взаимоотношения системы и среды, иерархического строения систем, включая проблему управления; построение формализованных систем для описания системных объектов» [18, с.107].

На нашу думку, у цих та подальших дослідженнях системи МВС України ми повинні виходити з загального постулату, що вона є системою з глибокою внутрішньою інтеграцією, тому щодо мети її подальшого реформування треба поступово дослідити, по-перше, її системну цілісність - достатність та оптимальність наявної дореформеної структури та функціональності, а по-друге, від “дореформеної системи МВС України” як об'єкта дослідження, винайти та обґрунтувати шляхи переходу і розробити методи синтезу нової “післяреформеної системи МВС України”, тобто, отримати нову за конструкцією, змістом і функціями систему МВС України.

І, за аналогією з переліком [18, с.134-137], саме означена “цілісність” по відношенню до оточуючого середовища є підтвердженням *загальних системних ознак системи МВС України* як об'єкту дослідження⁴¹. Так, наприклад, ми вже згадували, що міліція як структурний підрозділ системи МВС України⁴², є “державним озброєним органом виконавчої влади” [6], який за своїм призначенням – “захистом життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань”, а також “озброєнням” – за сутністю дещо відокремлений та у якійсь мірі протиставлений іншим верствам суспільства⁴³.

⁴⁰ Маються на увазі системи, що самі організуються.

⁴¹ Звертаємо увагу на вживану нами пом'якшувальну ознаку – слово “загальних”. До того ж, маємо щодо нинішньої системи МВС України деякі суперечливі міркування [2, с.56], які дуже легко підтверджуються недавнім “безболісним” виводом із структури МВС України пожежної охорони. І це мабуть саме той випадок, коли про сучасну систему МВС України можна строго казати тільки як про *системоорієнтовану* [18, с.139] або, що більш прийнятне - *недоосконалу* – саме останнє хоч залишає резерви для її реформування.

⁴² Не слід забувати, що саме Міністерство – це власне лише управлінський апарат – дієвими в його системі є тільки його підрозділи, служби та органи. І говорячи про “систему МВС України” ми маємо наперед усього на увазі саме останні.

⁴³ Тобто, населення - не озброєне; до того ж “на території України забороняється створення військових або інших збройних формувань чи груп, не передбачених законодавством України” (ч.3 ст.7 в редакції Закону № 2484-12 від 19.06.1992 р.). А щодо можливих зауважень опонентів “а як же партнерс-

³⁶ Більш докладно: Мельник К.Ю. Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ (проблеми теорії та практики): Автореф... канд. юрид. наук: 12.00.05 /Нац. ун-т внутр. справ. –Х., 2002. –20 с.

³⁷ Див., наприклад, роботу: Венедиктов В.С., Зозуля І.В., Перцов С.Г. Правоохоронні технології як об'єкт інноваційної діяльності // Право і безпека. –2003. -Т.2. -№ 1. –С.7-11

³⁸ Цитата з роботи, що прийнята до друку: Зозуля І.В. Управління реформуванням системи МВС України: загальні проблеми // Право України. –2004. -№ 11.

³⁹ Див., наприклад, стор.51 роботи: Системное мышление // Управление персоналом. –2004. -№ 5. –С.51-54.

Системна ознака "елемент" зводиться до поетапного розгляду окремих ієрархічно розгалужених підрозділів, органів та служб як самостійних за функціональним призначенням, але в складі системи МВС України та з загальною кінцевою метою. Елементи системи МВС України ми згадували в роботі [2, с.55] – це державні департаменти тощо⁴⁴. Ознаку "зв'язок" можна розглядати через просторові та функціональні зв'язки стану елементів (взаємодії, породження, перетворення, будови, функціонування, розвитку, управління) – наприклад, щодо тієї ж міліції, то "у своїй діяльності міліція підпорядковується Міністерству внутрішніх справ України", а "міністр внутрішніх справ України здійснює керівництво всією міліцією України"⁴⁵. Ну, а стосовно до системних ознак "структура" та "організація", то вважаємо, що поки ніяких особливих питань тут виникнути не повинно⁴⁶.

Не викликає труднощів і системний зміст ознаки "управління", що носить характер загальної функціональності та об'єднаності елементів (підрозділів, органів та служб) єдиною метою та завданнями в галузі внутрішніх справ України⁴⁷. Ознака "відношення" щодо системи МВС України є складовою зв'язку, взаємозалежності та підпорядкованості її елементів⁴⁸.

Взагалі, змістовне наповнення системного підходу до реформування системи МВС України за характером вихідного матеріалу та доступності його формалізації припускається по теоретичній моделі⁴⁹ за взаємодоповнюючими кількісним та якісним шляхами. При цьому, кількісний шлях розуміє «определение понятий, их операционализацию, определение необходимого набора эмпирических индикаторов», а якісний шлях – використання емпіричних індикаторів та їхню концептуалізацію [20, с.4].

6. Стратегія та тактика реформування системи МВС України.

Зазначимо, що з проблем реформування системи МВС

тво міліції з народом?" – то це з іншої галузі – наведеним прикладом ми лише підтверджуємо системну ознаку.

⁴⁴ За ст.1 Закону 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).

⁴⁵ Частина 6 та 7 статті 7 в редакції Закону № 62/94-ВР від 28.06.1994 р.

⁴⁶ До того ж, невдовзі ми плануємо більш детально окремо розглянути сутність організації системи МВС України як об'єкта реформування.

⁴⁷ Більш докладно сутність, мету, функції та принципи управління в органах внутрішніх справ надано в роботах [1, с.8-26; 8, с.12-26]. Хоча нагадуємо – нас більше цікавить, що зовсім не одне й те ж, управління реформуванням системи МВС України – див. вже згадувану за журналом "Право України" (2004) роботу: Зозуля І.В. Управління реформуванням системи МВС України: загальні проблеми.

⁴⁸ О.М. Бандурка їх розглядає як "відносини", переносячи на службові стосунки між людьми (субординація, відповідальність тощо) [8, с.27-34], що значно звужує межі ознаки.

⁴⁹ Ось де безпосередній зв'язок практики з теорією реформування!

України дослідники завзято обходять категорії "стратегія" і "тактика". Так, серед них тільки І.В. Опришко каже про зв'язок нової кадрової політики з стратегічним завданням з реформування системи ОВС⁵⁰, В.І. Шакун – про необхідність «увязувати конечные, стратегические цели реформы со способами и методами их достижения»⁵¹. Керівництво МВС України також утримується від коментування сутності стратегічних заходів реформування системи, обмежуючись нейтральним "ми продовжуємо напружувати стратегічні напрямки реформування системи МВС" [13, с.7] та "мета управлінської стратегії – відновлення довіри громадян"⁵². А це може означати тільки або про відсутність скільки-небудь значимих пророблень, або про їхню глибоку законспірованість. Також цікавим, на нашу думку, було би оприлюднення звіту Комісії з питань реформування правоохоронних органів в Україні з 2001 року про опрацювання пропозицій з стратегії та тактики реформування системи МВС України.

Хоча й чинна Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України також достатньо стримана – в ній йдеться тільки про те, що "необхідність перегляду стратегічних напрямків... діяльності" органів внутрішніх справ указана обставиною, що викликала необхідність розроблення Концепції..., і що за "МВС передбачається закріпити... функції... розроблення стратегії реагування на... негативні зміни" оперативної обстановки...

Тому зазначимо, що стосовно реформування системи МВС України, стратегія – це метод або шлях, за яким означене реформування треба здійснювати. А взагалі, під стратегією розуміється «определенная «последовательность ряда функциональных этапов (этапов по реализации той или иной функции) в каждом из направлений» [18, с.329], «рассчитанная, или определенная, линия поведения, запланированная на конкретный ожидаемый результат» [21, с.5], а також «генеральный план действий, определяющий приоритеты стратегических задач, ресурсы и последовательность шагов по достижению стратегических целей» [3, с.133]. І, безумовно, серед матеріальних, людських і фінансових ресурсів у реформуванні системи МВС України найбільш значущими за дієвістю та рушійністю є людські ресурси.

Разом із тим, «стратегия представляет собой концептуальный элемент науки управления..., означает главную, ведущую идею, направление акций и операций, проводимых фирмой или организацией» [22, с.98]. Але стратегія залежить від мети, і на різних етапах реформування системи МВС України може змінюватися. Тому сьогодні *стратегічною метою реформування системи МВС*

⁵⁰ Див. стор.219 роботи: Опришко І.В. Проблеми реформування органів внутрішніх справ України на сучасному етапі та шляхи їх вирішення // Наук. вісник Нац. академії внутр. справ України. –2002. -№ 5. –С.213-220.

⁵¹ Шакун В.І. Аспекты реформирования правоохранительной системы Украины // Право и образование. –2001. -№ 5. –С.166-176.

⁵² За стор.6 роботи: Гусаров С. Центр ваги наших реформ – інтереси людини // Міліція України. –2004. -№ 5. –С.6-9.

України, як за означеною Концепцією розвитку..., можна визначити "підвищення ефективності діяльності системи Міністерства внутрішніх справ" у боротьбі зі злочинністю, охороною громадського порядку і забезпеченні громадської безпеки. А звідси, стратегією реформування системи МВС України є комплекс заходів з підвищення ефективності діяльності⁵³ системи Міністерства внутрішніх справ у боротьбі зі злочинністю, охороною громадського порядку і забезпеченні громадської безпеки.

Тому вже сьогодні вагомий інтерес викликають роботи з розробки методології стратегічного управління реформуванням системи МВС України. Наприклад, за всіма ознаками до них можна віднести окремі елементи Програми вдосконалення організації роботи дільничних на 2003-2005 роки, нових базових законів, що розроблюються – "Про органи внутрішніх справ України", "Про Державні сили внутрішньої безпеки" та ін.

Ну, а щодо тактики, то здебільшого, сьогодні, виходячи з досвіду реформування системи МВС України, можна стверджувати, що за тактикою вже реалізованих заходів з реформування, їхня актуалізація неодноразово змінювалася. Сюди можна віднести, зокрема, створення спеціальних підрозділів по боротьбі із хабарництвом, зміну структури центрального апарату МВС, позачергове атестування особистого складу працівників ОВС, створення Департаменту внутрішньої безпеки, однорівневу ротацію керівників обласних, міських, міжрайонних і районних органів внутрішніх справ тощо. Особливістю тактичного просування до означеної кінцевої стратегічної мети реформування є зміна ситуації⁵⁴, при новій якості якої треба приймати нові рішення.

Таким чином, ми окреслили тільки окремі базові питання щодо розробки теорії реформування системи МВС України, хоча стосовно загальних принципів подібного роду досліджень досі існують різноманітні точки зору вчених. Наприклад, Д. Петросян і Л. Фаткін вважають, що «нельзя ставить цели, разрабатывать стратегию и выдвигать принципы управления... оставаясь в рамках одной только... теории. Эти задачи решаются на основе синтеза экономических концепций, этических норм, политических, социологических, психологических и культурологических доктрин» [19, с.44]; В. Драшкович – що будь-яка стратегія має ознаки ієрархічності [22] тощо. Тому ці позиції також повинні опрацьовуватися стосовно до реформування системи МВС України.

А, взагалі вважаємо, що сьогодні надзвичайно актуальною є організація широкої наукової дискусії фахівців із загальних проблем, цілей і методів реформування системи МВС України, а сам процес реформування системи МВС України потребує на більш глибоке теоретичне обґрунтування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Основы управления в органах внутренних дел: Учебник /Под ред. А.П. Коренева. –М.: Моск. академия МВД России, ЦЮЛ "Щит", 2001. –396 с.
2. Зозуля І.В. Реформування системи МВС України: спорідненість, системність та принципи моделювання // Право і безпека. –2004. –Т.3. –№ 2. –С.53-59.
3. Управление организацией: Учебник /Под ред. А.Г. Поршнева, З.П. Румянцевой, Н.А. Саломатина. –М.: ИН-ФРА-М, 1998. –669 с.
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. Указ Президента України "Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України" від 17.10.2000 р., № 1138/2000.
6. Закон України "Про міліцію" від 20.12.1990 р., № 565-ХП // ВВР України. –1991. –№ 4. –Ст.20 (із змінами та доповненнями).
7. Караханов В.Е. Органы внутренних дел как сложная организационная система // Вопросы теории и практики управления органами внутренних дел: Тр. Академии. –М.: Академия МВД СССР, 1985. –С.9-15.
8. Бандурка О.М. Основы управления в органах внутренних дел Украины: теория, досвід, шляхи удосконалення. –Х.: Основа, 1999. –440 с.
9. Петрова Ю., Моргунов Е. Десять моделей жизни организации: трудности интеграции // Управление персоналом. –2004. –№ 17. –С.63-67.
10. Зозуля І.В. Модернізація, трансформація чи реформування системи МВС України? // Нац. ун-ту внутр. справ. –2004. –Вип.27. –С.296-301.
11. Постанова Кабінету України "Про концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України" від 24.04.1996 р., № 456.
12. Афонин Э.А., Бандурка А.М., Мартынов А.Ю. Великая коэволюция: Глобальные проблемы современности: историко-социологический анализ. –К.: Парламентское изд-во, 2003. –384 с.
13. Обертинський О. Повертаємося до людей! // Міліція України. –2003. –№ 9. –С.6-7.
14. Венедиктов В.С., Зозуля І.В. Професіоналізм працівника на терезах реформування системи МВС України // Право і безпека. –2003. –Т.2. –№ 4. –С.8-17.
15. Ожегов С.И. Словарь русского языка /Под ред. Н.Ю. Шведовой. –М.: Рус. яз., 1991. –917 с.
16. Философский энциклопедический словарь /Гл. ред.: Л.Ф. Ильичев и др. –М.: Сов. Энциклопедия, 1983. –840 с.
17. Венедиктов В.С., Зозуля І.В. Реформування системи МВС України: час реформ другого покоління // Право і безпека. –2004. –Т.3. –№ 1. –С.63-69.
18. Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности: Методологические проблемы современной науки. –М.: Изд-во «Наука», 1978. –391 с.
19. Петросян Д., Фаткин Л. Управленческие техноло-

⁵³ Див. з цього приводу статтю, що знаходиться у друку: Зозуля І.В. Проблеми оцінювання діяльності пореформеної системи МВС України // Юридика Україна. –2004. –№ 11.

⁵⁴ Кожна конкретна ситуація, як за [21, с.10], співвідноситься з певною конфігурацією, стабільністю, нестійкістю, потенціалом до змін – точки прикладення зусиль.

гии в сфері державного регулювання національної економіки // Проблеми теорії і практики управління. –2004. -№ 2. –С.42-46.

20. Божков О.Б. и др. Количественный и качественный анализ: организационное единство или автономия // Социологические исследования. –2004. -№ 9. –С.3-14.

21. Костенко А.А. Китайская стратегия успеха // UNI-

VERSITATES. –2004. -№ 2. -С.4-13.

22. Драшковиц В. Дилемма стратегического менеджмента // Проблеми теорії і практики управління. –2004. -№ 3. –С.98-103.

Надійшла до редколегії 02.09.2004

ЗОЗУЛЯ І.В. ВВЕДЕНИЕ В ТЕОРИЮ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МВД УКРАИНЫ

Рассмотрены объективные основы и аналитика реформирования системы МВД Украины, краткая характеристика и особенности действующей системы, концептуализм в реформировании, системный подход к исследованию, стратегия и тактика реформирования системы МВД Украины.

ZOZULJA I.V. INTRODUCTION INTO THE THEORY OF REFORMING OF THE UKRAINE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS SYSTEM

Objective bases and analytic of reforming of system of the Ukraine Ministry of Internal Affairs, the brief characteristic and features of working system, conceptualism in reforming, the system approach to research, strategy and tactics of reforming of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are considered.



Н.В. КИСЛИЦЯ

Національний університет внутрішніх справ

УДК 343.98:351.746

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ РОБОТИ КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розглянуті напрямки підвищення ефективності інформаційного забезпечення експертно-криміналістичної служби МВС України.

Інформаційне забезпечення діяльності правоохоронних органів спрямоване на створення, організацію функціонування та вдосконалення інформаційних систем, які служать успішному виконанню завдань з охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями. У нових умовах роботи органів внутрішніх справ, коли основу їх діяльності складають профілактика та прогнозування правопорушень, розкриття злочинів по гарячих слідах, спостерігається стала тенденція подальшого збільшення обсягів інформації про причини окремих злочинів та умови, що сприяють їх вчиненню, про пошук найбільш ефективних форм і методів їх запобігання [1, с.530]. Під час розкриття і розслідування злочинів першочергове значення має інформація про осіб, що вчинили чи могли вчинити злочини, причетних до вчинення злочинів осіб, про нерозкриті злочини, про походження і належність виявлених речових доказів, включаючи різні види слідів тощо. Швидко одержання

таких даних багато в чому залежить від ефективного використання існуючих систем обліків різних об'єктів, що перебувають у сфері діяльності правоохоронних органів.

Потреби оперативних і слідчих підрозділів органів внутрішніх справ в одержанні вичерпної інформації спонукають до створення і розробки нових видів обліків, реєстрації об'єктів за новими, раніше не використаними ознаками. У деяких підрозділах формуються відеотеки затриманих осіб, у недалекому майбутньому варто очікувати створення банків запахів, що виділяються з місць нерозкритих злочинів та ін. [2, с.3]. Різні криміналістичні обліки призначені для одержання даних про особу, причетності її до розслідуваного злочину, факту здійснення однією й тією ж особою декількох злочинів чи використання при цьому того ж самого знаряддя тощо. За допомогою обліків можна одержати також дані, що дозволяють визначити напрямок пошуку, висунути слідчі версії, одержати пошукову інформацію про предмети, що