

ЗАЛЯЛОВА И.Н. К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВМЕШАТЕЛЬСТВО В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РАБОТНИКА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА

Исследовано соотношение терминов «вмешательство», «воздействие в любой форме» и «воспрепятствование», которые применяются для описания общественно опасного действия, предусмотренного ст.343 УК Украины, определено их содержание.

ZALJALOVA I.N. TO A QUESTION ON THE RESPONSIBILITY FOR INTERVENTION IN EMPLOYEES ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT ORGANS

The parity of terms "intervention", «influence in any form» and "obstruction" which is applied to the description of socially dangerous action stipulated by clause 343 CC of Ukraine is investigated, their contents are determined.



I.V. ЗОЗУЛЯ

канд. техн. наук, ст. наук. співр.

Національний університет внутрішніх справ

УДК (477)65.011.8:[342.5+354.31]

ПРИДАТНІСТЬ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ ДО РЕЗУЛЬТАТИВНОГО ТА ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ЯК МЕТИ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ: ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ

Досліджена оціночно-якісна складова діяльності системи МВС України щодо її придатності до функціонування за призначенням, у тому числі до результативного та ефективного, а також показники результативності та ефективності такого функціонування.

Відомо, що функціонування системи МВС України здійснюється відповідно до обов'язків, завдань і задач, регламентованих як у загальнодержавних, так і відомчих нормативно-правових актах - наприклад, перелік таких обов'язків міліції встановлений статтею 10 Закону України "Про міліцію" [1].

У той же час, задача визначення ефективності означеного функціонування підрозділів, органів і служб системи МВС України все ще ускладнюється відсутністю, поперше, апробованих надійних її показників, по-друге, сертифікованих методик оцінки, і, по-третє - у достатньому ступені висококваліфікованих незалежних експертів, які могли б таку оцінку якісно та у належний строк здійснити. На жаль, той же раніше згаданий Закон України "Про міліцію" не містить яких-небудь вимог до якості чи оцінки ефективності її функціонування¹, хоча особливе значення потреба у таких знаннях набуває саме в процесі реформування системи МВС України². Тому на ранньому етапі нашої роботи ми дослідили критерії оцінки діяльності пореформеної системи МВС України, встановили її базові ознаки [2], запропонували шляхи винайдення ефективних показників цих критеріїв, а також розглянули цільове при-

значення, завдання, обов'язки та професіоналізм як оціночні категорії діяльності системи МВС України тощо [3].

Але разом із тим, як на нашу думку, вже сьогодні, з огляду на нові вимоги Міністра щодо функціонування органів, підрозділів та служб системи МВС України, явно недостатньо просто досліджувати "ефективність її діяльності", бо при певних умовах означена система може бути не здатною не те, що ефективно - але й взагалі функціонувати³. Тому поперед усього треба бути абсолютно впевненим у тому, що система МВС України здатна функціонувати взагалі, у тому числі й при будь-яких умовах, до того ж, бути результативною. А вже потім оцінювати ефективність цієї діяльності та розробляти критерії такої оцінки - до цього надзвичайно простого, але застережливо-сумного умовиводу наводять численні скарги населення на діяльність системи МВС України [5, с. 16; 6]. А якщо

³ Недарма В.Л. Лапшина схильна (судячи за назвою однієї з її статей) оцінювати саме персонал органів внутрішніх справ України, а не його діяльність [4]. Окремим прикладом таких умов є глибоко непередумана реорганізація системи або ліквідація одного з її підрозділів, що може викликати дезорганізацію усієї системи. А досить простим, широко відомим у побуті показником добре мотивованої і налагодженої роботи є продовження праці підлеглими у відсутність керівника.

¹ Стосовно органів, підрозділів та служб системи МВС більш стійким та загальноживаним є термін "діяльність".

² Тут і далі виділення курсивом наші.

вже означена система здатна функціонувати⁴, то варто виявити, у чому містяться її слабкі місця, при яких умовах та як їх можна нейтралізувати, що для цього потрібно. Ну, а це вже і є реальним завданням реформування системи МВС України!

З цього приводу С. Гусаров раніше вже закликав органи внутрішніх справ "раціональніше використовувати робочий час", "підвищувати продуктивність праці" на кшталт того, що "напружена праця сьогодні має на меті досягти такого рівня довіри населення до правоохоронців, що наблизило б нашу країну до розвинених європейських держав"⁵ [7, с.6]. Саме з цих позицій про «совершенствование системы оценки эффективности работы... правоохранительной системы» та «формирование показателей работы» правоохоронної системи казали Б. Мінін, І. Дворянськов, О. Філімонов [8, с.111]. О.М. Бандурка, напроти, розглядав працездатність («трудоспособность» – рос.) керівника ОВС як невід'ємну компоненту стану його здоров'я та з огляду на ергономічні вимоги [9, с.191, 197, 297]. На жаль, саме останній підхід з явного перебільшення значення працездатності (у сенсі морального стану та фізичного здоров'я людини) у комплексі оціночних характеристик будь-якої діяльності взагалі, переважає не тільки в системі МВС України, бо «заиклений» тільки на працездатності як медико-фізіологічній складовій⁶.

Звідси, цілком зрозумілою є нагальна потреба у виробленні нового комплексного погляду на діяльність системи МВС України шляхом дослідження її основної оціночно-якісної складової у відповідності з відомим пізнавальним принципом переходу від загального к окремому: 1) загальної оцінки придатності системи до функціонування (виконання роботи за призначенням), у тому числі до результативного та ефективного; 2) показників результативності та ефективності такого функціонування.

Відразу слід зазначити, що незважаючи на загальну однаковість українського перекладу як "працездатність" двох різних за значенням російських слів «работоспособность» (за Політехнічним словником, наприклад - як «состояние изделия, при котором в данный момент времени его основные (рабочие) параметры находятся в пределах, установленных требованиями технической документации» [10, с.403]) і «трудоспособность» (за Енциклопедичним довідником – як «способность к трудовой деятельно-

сти, зависящая от состояния здоровья человека») [11, с.467]), щодо теми нашого дослідження ми зупинились на більш точному з точки зору української філології словосполученні "здатність до виконання роботи" (аналогу російського «работоспособность») як найбільш прийнятному за сутністю та синонімічного "здатності до функціонування (діяльності)".

І саме ця ознака здатності виконувати роботу її підрозділами, органами та службами, на нашу думку, досі практично не затребувана в системі МВС України⁷, хоча й успішно використовується в інших прикладних галузях, але тільки комплексно, разом із ознаками активності, енергійності, продуктивності тощо. Саме тому, усе, що ми казали на початку статті про відсутність апробованих надійних показників оцінки діяльності, методик її оцінки, висококваліфікованих незалежних експертів, може бути прямо перенесене на досліджувану придатність системи МВС України до функціонування (виконання роботи, діяльності). На жаль, єдина з відомих нам робіт у правоохоронній галузі, де міститься принаймні за назвою словосполучення «результативна діяльність», знов-таки фактично, хоча й однією з перших, тільки декларує потребу у «створенні методики оцінки результативності»⁸.

Таким чином, метою статті є дослідження основних засад самооцінки придатності органів, підрозділів та служб системи МВС України до виконання завдань службової діяльності, як важливої складової підвищення її результативності та ефективності – тобто, через встановлення факту наявності чи відсутності означеної здатності того чи іншого органу, підрозділу, служби і навіть окремого працівника до виконання конкретних службових обов'язків⁹. Таким чином, ми будемо застосовувати термін "здатність" до характеристики окремих елементів системи, тоді як поняття "придатність" як таке, що властиве МВС у цілому.

Зазначимо, що під здатністю органів, підрозділів та служб системи МВС України виконувати роботу (функціонувати, діяти)¹⁰ розуміється можливість стійкого

⁷ Хоча стосовно учбового процесу деякі автори й відмічають «вплив окремих дисциплін на формування здатності спеціаліста виконувати основні види службової діяльності» - див. стор.137 роботи: Попович Т.Д., Рязанцев О.О. Формування навчального плану на основі моделі спеціаліста // Вісник Одеського ін-ту внутр. справ. -1998. -№ 1. -С.136-137.

⁸ Див. роботу: Ключев О.М., Судаков О.Е. Оцінка ефективності і стимулювання результативної діяльності оперативних співробітників і підрозділів карного розшуку // Вісник ун-ту внутр. справ. -1996. -Вип.1. -С.130-137.

⁹ Тобто, аналіз здатності до роботи, на нашу думку, є більш тонким оціночним механізмом, без дослідження та використання якого взагалі немає сенсу що-небудь казати про "діяльність або ефективність діяльності системи МВС України" чи "критерії оцінки цієї діяльності". Разом із тим, в останні часи деякими авторами вживається також і термін "дієздатність", особливо у його зневажливій формі щодо міністерського керівництва відомчою освітянською діяльністю, як за роботою: Крижанівський А. Пора якісних зрушень? // Іменем Закону. -№ 6. -11.02-17.02.2005.

¹⁰ Як нам здається, більш яскраво виражена сутність такої здатності міститься у поєднанні англійських перекладів понять: «aptitude» (здатності виконувати певну роботу) та «ability to function» (здатності діяти).

⁴ Зазначимо, що це питання досить риторичне, бо ми впевнені, що при усіх її істотних недоліках система МВС України все ж таки цілком дієздатна.

⁵ Виявляється, як за С. Гусаровим, Україна давно би перебувала серед розвинутих європейських держав, якби населення довіряло правоохоронцям(!).

⁶ Див., зокрема, з цього приводу роботи: Девисиллов В. Влияние климатических условий на работоспособность и состояние здоровья человека // Основы безопасности жизнедеятельности. - 2000. -№ 10. -С.25-30; Кокшаров Д.Л. Трудоспособность: определяемся с понятием // Юрист. -2003. -№ 3. -С.56-59. До речі, досить цікаві результати для оцінки умов роботи працівників системи МВС України при такому підході можна отримати за методикою: Гигиенические критерии оценки и классификации условий труда по показателям вредности и опасности факторов производственной среды, тяжести и напряженности трудового процесса: Руководство Р2.2.013-94. -М., 1994. -42 с.

отримання позитивних результатів¹¹ за її ефективною діяльністю відповідно до обов'язків, завдань і задач, регламентованих щодо існування системи МВС України загальнодержавними та відомчими нормативно-правовими актами. Оскільки оціночну ефективну складову діяльності системи МВС України ми досить докладно розглядали раніше в роботах [2, 3], більший акцент перенесемо у цій статті на її результативну складову.

Загальна новизна роботи полягає у постановці проблеми та дослідженні придатності системи МВС України до функціонування, у тому числі, результативного та ефективного, як головної мети та сенсу її реформування. Дійсно, в ході результативної та ефективної професійної діяльності можна казати, що професіоналізм працівників системи зростає, і він і надалі може виступати запорукою позитивних наслідків подальшого функціонування системи¹². Зазначимо принагідно, що про нагальну потребу у результативності в діяльності системи МВС України ми наголошували ще у 2003 році, зокрема, стосовно "результативності реформування системи МВС України", "аналізу результатів" реформи, "позитивної результативності кожного кроку реформи", "постійного підтвердження результатами позитивного іміджу" [5, с.13-15], до того ж на фоні колишньої, явно невдалої, не результативної операції "Чисті руки" [5, с.16].

Синонімічними до слова "результативний" є "ефективний", "дійовий", "діючий", "активний", "продуктивний", "плодотворний", "плідний". А також дещо близькі за значенням "ініціативний", "енергійний", "конструктивний". При цьому зазначимо, що можна діяти дуже активно, навіть енергійно, але – зовсім не результативно. Так, зокрема, за Тлумачним словником української мови "результативний" – це такий, "який дає або приносить позитивний результат" [12, с.1022], "дійовий (дієвий)" – "здатний активно діяти; здатний робити вплив на що-небудь" [12, с.227], "діючий" – "здатний активно діяти, впливати на кого-, що-небудь" [12, с.228], "активний" – "1. Енергійний, діяльний" [12, с.12], "продуктивний" – "1. Спрямований на створення матеріальних благ. 2. Пов'язаний з нагромадженням продукції" [12, с.969-970], "плодотворний" – "1. Який сприяє успішному створенню, розвитку чого-небудь, який благотворно впливає на кого-, що-небудь. 2. Який дає наслідки, результати, створює цінності; продуктивний" [12, с.798], "плідний" – "2. Який дає позитивні результати, наслідки; плодотворний. 3. Здатний створювати що-небудь у великій кількості" [12, с.797].

Таким чином, поняття "результативність" обов'язково передбачає ті чи інші плідні наслідки – тобто, навіть отримуючи негативний результат маємо важливу інформацію щодо сенсу або доцільності діяльності. Ну а значення слова "ефективний" ми досить докладно розгляну-

ли в роботі [2, с.70-71].

1. Загальна оцінка придатності системи МВС України до результативного та ефективного функціонування.

У відповідності з виділенням нами першим етапом дослідження розглянемо придатність системи МВС України до результативного та ефективного функціонування (виконання роботи за призначенням).

Загальне призначення системи викладене в відомому Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, воно налічує і передбачає усього п'ять обов'язків. Багато це, мало чи достатньо? В першому наближенні реперними точками оцінки придатності системи МВС України до виконання роботи за призначенням у самому найпростішому випадку можуть бути більш звичні для системи *контрольні терміни звітного реагування виконавців* на численні накази чи розпорядження вищих органів. При цьому, яскравим прикладом нерепрезентативності (а іноді – й недостатності) тільки цього показника в оцінці результативності практичної діяльності системи МВС може служити будь-який, у відповідний термін зареєстрований канцелярією, "відписний" документ¹³, сутність якого (ко-ефіцієнт корисної дії) при більш глибокому вивченні або відповідає сутності доручення, або навпаки - найчастіше поверхнева чи абсолютна "нульова"¹⁴. Бо якщо за пнішньою практикою, що склалася в системі, такий документ не надійшов своєчасно, то це вже є в очах керівництва значним свідченням нездатності виконавця до виконання роботи хоча б й у відношенні його виконавської дисципліни. Але, при цьому усі ми коли-небудь були свідками як відволкаючих від роботи затяжних перекурів працівників під час несення служби, так і понаднормативних, ніколи і ніким не оплачуваних примусових "відпрацювань"¹⁵.

Тому другим прикладом потенційної латентної нездатності до функціонування абстрактного підрозділу системи МВС може бути відсутність у ньому не те, що потріб-

¹³ За суттю – як параметр контролю здатності до виконання роботи.

¹⁴ І в значній мірі міністерство саме змушує працівників до поверхневого підходу – так, раніше нами вже згадуване в попередніх роботах розпорядження колишнього т.в.о. Міністра В.А. Зубчука "Щодо посилення взаємозв'язку відомчої науки з практичною діяльністю підрозділів МВС України" від 10.09.2003 р., № 461, рекомендує "опрацювати питання оперативно-службової діяльності, що потребують наукового вирішення, визначитися з науково-дослідними установами та науково-дослідними підрозділами вищих навчальних закладів МВС України щодо можливості проведення відповідних досліджень, підготувати до 25 вересня 2003 року... проекти погоджених з ними замовлень щодо виконання науково-дослідної тематики на 2004 рік для розгляду на Науковій раді МВС України". Тобто, за 2 тижні(!) виконати те, що потребує принаймні в п'ять-десять разів більше часу.

¹⁵ Дотепер «притчею в язицах» вважається завуальований наказ Міністра внутрішніх справ "Про вжиття додаткових заходів із забезпечення охорони громадського порядку на вулицях та в інших громадських місцях населених пунктів" від 20.09.2003 р., № 1089, який привів до появи вже більш відвертих вказівок у областях – наприклад, розпорядження УМВС України в Харківській області "Про здійснення патрулювання за рахунок особистого часу" від 10.10.2003 р., № 1/92 (виділено нами – І.З.).

¹¹ «Видачі» результатів тощо.

¹² В цьому питанні ми не погоджуємося з точкою зору дослідника проблем застосування адміністративного примусу в діяльності правоохоронних органів держави А.Т. Комзюка, яку він висловив автору цієї статті щодо окремих положень монографії «Проблеми реформування системи МВС України», вважаючи підвищення професіоналізму працівників органів внутрішніх справ не ціллю реформування системи МВС, а засобом досягнення цієї мети.

них для виконання штатних завдань професіоналів-правоохоронців, але й просто спеціалістів потрібного фаху¹⁶. І часто-густо виразником цього є елементарна гостра нестача відповідних працівників з вищою юридичною освітою у підрозділі¹⁷. Іноді це перекривається «валом» штатних працівників, які «виходять із скрутного становища» за рахунок власної надмірної кількості або дією за роками напрацьованими шаблонами, в іншому випадку – імітуванням діяльності чи навіть «нааявністю в деяких випадках фальсифікацій» [13, с.200].

*Здатність того чи іншого підрозділу, органу чи служби системи МВС України до функціонування може таким чином оцінюватися віддачею, тобто, тією кількістю суспільно корисної роботи за їх призначенням, що мала місце за певний проміжок часу*¹⁸. Але де та градація або міра, що дозволяє кваліфіковано таку оцінку провести? Тут не завжди допоможе й вивчення професіограми. До того ж, ми відразу відмітаємо як абсолютно неприйнятний випадок, коли якийсь підрозділ (як окремий елемент) у структурі системи МВС України може виявитись професійно нездатним, та через це розірвати єдиний загальний системний виконавчий ланцюжок. Хоча й задача виявлення такого елемента, хоч би й на рівні окремого працівника підрозділу, не є сьогодні такою вже й абстрактною¹⁹, і навіть може однозначно привести до звільнення означеного працівника за негативними мотивами²⁰. До речі, суб'єктами такого оцінювання сьогодні виступають начальники структурних підрозділів та служб; підрозділи (управління, відділи, відділення) роботи з персоналом; спеціальні атестаційні комісії [4, с.29].

Навіть зараз, коли вже застосовується нова «Інструкція про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України» за наказом МВС України від 22.03.2005 р., № 181 [14], *серед головних завдань*

атестування особового складу системи МВС України не передбачається сягання працівниками тих чи інших критеріїв оцінки результативності в роботі. «Ділові, професійні, особисті якості, освітній та кваліфікаційний рівень, фізична підготовка, творча активність і відповідальність особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ» - абсолютно всі ці характеристики відображають лише потенційні можливості окремого працівника²¹, а тому аж ніяк не можуть бути використані в якості критеріїв оцінки.

Взагалі, оперуючи поняттям функціонального елемента, *реальна здатність органу, підрозділу чи служби системи МВС України до функціонування залежить від його внутрішнього стану* (аналогом якого, наприклад, може бути раціональність розподілу чисельності особового складу, ступінь завантаженості працівників; відповідність практичної діяльності органу оперативній обстановці, що склалася; розміщення сил та засобів [15, с.149]; рівень професійної підготовки працівників, матеріально-технічна оснащеність тощо) та зовнішнього впливу (директив, наказів, розпоряджень та ін.) на нього. І, відповідно, здатність такого підрозділу до виконання певної роботи звичайно пов'язується з очікуваною результативною реакцією (дією чи діями) підрозділу у певних якісних межах. При цьому, на практиці більш доцільним є зведення кількості таких вихідних розрізнених (але пов'язаних між собою кінцевою метою) показників здатності до роботи підрозділу до одиниці або іншого числового мінімуму (тобто, наприклад, при блокуванні району та приведенні підрозділу до готовності до дій – до звіту про це або до затримання злочинця). Саме останнє й пояснює важливість встановлення коректних проміжних ознак показників здатності до функціонування кожного окремого підрозділу при використанні його під час тієї ж тактичної операції, наприклад, у складі батальйону чи з'єднання, або їх взаємодії тощо. А досягнення сукупним оціночним показником здатності до функціонування підрозділу, органу чи служби системи МВС України так званої розрахункової «оперативної зони» свідчить про наявний потенціал максимально ефективної дієздатності підрозділу, органу чи служби.

Контроль здатності до функціонування органів, підрозділів та служб системи МВС України, як на нас, доцільно проводити безперервно тільки у випадках істотної ротації їх складу; більш звичний періодичний контроль можливий в усіх інших випадках за наперед заданим або вибраним інтервалом часу. *Поняття контролю здатності до функціонування звичайно пов'язується з його повнотою, вірогідністю та ефективністю.* Повнота означеного контролю характеризує правильність вибору сукупності оціночних характеристик підрозділу, органу чи служби системи МВС України, і залежить від інформативності показника здатності, що контролюється. Так, інформативність такого показника, як знання особовим складом підрозділів, органів та служб системи МВС України нормативно-правових документів, що регламентують їх діяльність, складає за нашими розрахунками лише 0,18. Саме

¹⁶ Зокрема, відверто визнається, що «на практиці очень редко удается обеспечить нормативную численность сотрудников... В условиях дефицита сотрудников их фактическая численность может существенно отличаться от нормативной, на что указывает некомплект персонала в органах внутренних дел», як за стор.86 роботи: Синявская Е.Е. Об определении и классификации персонала органов внутренних дел // Право і безпека. -2005. -Т.4. -№ 3. -С.85-89.

¹⁷ А така вже в тому є особлива кадрова потреба серед правоохоронців!

¹⁸ До речі, Б. Мінін із співавторами зазначають, що «до сих пор органы <правоохранной системы> были ориентированы на одни показатели, не включающие сведения об общественной эффективности, волей-неволей эти органы на них и не работали...» [8, с.113]. Тобто, звідси логічним буде відверте визнання, що не завжди абстрактна «діяльність системи МВС» була та є суспільно корисною.

¹⁹ Саме психологи вже давно частково вирішують цю залячу, але тільки стосовно своїх завдань. Звісно, тут ми відкидаємо як абсолютно неприйнятні - такі, що ще мають місце в системі МВС України завуальовані випадки, коли за допомогою означених служб звільняють діяльних, але неугодних керівництву працівників.

²⁰ При цьому, ми, по-перше, не звертаємось до причин, що привели до утрати здатності до роботи такого працівника, якщо це справді мало місце, а, по-друге – така обмежувальна оцінка буде справедливою тільки для конкретного моменту часу.

²¹ Хоча й трохи далі, як парадокс, вказано, що серед інших даних «в атестаційному листі зазначаються такі відомості про працівника,... <як> результати службової діяльності згідно з функціональними обов'язками» (п.4.6).

тому, на нашу думку, вже сьогодні треба кардинально, на рівень першочергових, змістити акценти відношення до стану професійної підготовки особового складу підрозділів, органів чи служб системи МВС України²², інформативність якого становить 0,32.

Вірогідність величини (рівня тощо) здатності до функціонування підрозділу, органу чи служби системи МВС України є кількісною величиною, а її низьке значення звичайно пов'язують із загальною недостатньою повнотою контролю або помилками методології його проведення чи засобів. А що стосується *швидкодії контролю здатності до функціонування* підрозділу, органу чи служби системи МВС України, то вона обумовлюється або станом означеної її здатності, або обсягом показників, що перевіряються, або часом, що приділяється на контроль. *Ефективність контролю здатності до функціонування* підрозділу, органу чи служби системи МВС України характеризує ступінь доцільності²³ та якість виконання підрозділом, органом чи службою основних функцій його здійснення в заданій ситуації.

Безперечно, оціночний характер здатності до функціонування органу, підрозділу та служби системи МВС України несе й така звична перевірконо-навчальна форма, як ті ж командно-штабні чи тактико-спеціальні навчання. Тільки тут у повній мірі відпрацьовується злагодженість дій при виконанні реальних практичних задач. Так, наприклад, означена здатність до функціонування (щодо стану бойової підготовки) частин і підрозділів ВВ МВС України залежить від бойової і мобілізаційної готовності; підготовки офіцерів, прапорщиків та сержантів; підготовки штабів та підрозділів; забезпечення тренувань; наявності елементів змагальності; управління навчаннями. А показниками здатності до функціонування (щодо певного рівня підготовки) особового складу частин і підрозділів є досконале знання ними устрою, порядку експлуатації, правил збереження і нагляду за технікою, механізмами, засобами зв'язку, приладами, табельним майном, що знаходиться на оснащенні [16, с.22-25] та ін.²⁴

Таким чином, аналіз здатності до функціонування органів, підрозділів та служб системи МВС України є складовою частиною механізму оцінки ефективності діяльності системи МВС України, її придатності до виконання свого призначення та визначення критеріїв такої оцінки, про що безпосередньо вже йшлося в роботах [2, 3].

2. Показники результативності та ефективності функціонування системи МВС України

За другим етапом дослідження розглянемо показники результативності функціонування системи МВС України. Звернемося до визначень *«результативність»*, як *ступе-*

ня досягнення запланованих результатів, та *«ефективність»*, як *співвідношення між досягнутими результатами й витраченими ресурсами»*²⁵, наданих В.Е. Швецом стосовно, наприклад, систем менеджменту якості [17]. А з його посиланням на П. Друкера²⁶, можна нагадати й досить тривіальний алгоритм сягання результативності - «спочатку визначились з вибором стратегії, з цільовою направленістю... діяльності, указали... правильний орієнтир, а затем постарались досягти поставлених цілей²⁷ мінімально можливими²⁸ засобами». Можливо, щодо оцінки результативності діяльності системи МВС України треба навіть звернутися до відомої програми розвитку результативності Performance Development Program, яка складається з оцінки ситуації та визначення мети, розробки програми дій, впровадження змін та оцінки нових потреб²⁹.

А взагалі, оперуючи у термінах і поняттях теорії реформування системи МВС України [18], часткового розуміння ефективності процесу реформування можна також дійти через різницю результатів діяльності з проведення реформи та витрат на неї. Чи, більш спрощено - як різницю витрат на діяльність органів, підрозділів та служб системи МВС України до та після впровадження нової Концепції реформування системи МВС України, що повинна прийти на зміну все ще чинної, але такої безрезультатної Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України 1996 року³⁰. До речі, ми вже зазначали, що «в настоящее время полностью *отсутствует сколько-нибудь приемлемый подсчет стоимости как всей совокупной деятельности системы МВД Украины, так и затрат на ее реформирование*, а также ожидаемого эффекта от проведения реформы. Стоимость деятельности системы МВД Украины складывается из многих составляю-

²⁵ Один із способів визначення ефективності.

²⁶ Не можемо не нагадати за цим же джерелом вдале трактування яким різницю між результативністю та ефективністю: «результативность» (effectiveness) означает «делать правильные вещи» (doing the right things), а «эффективность» (efficiency) - «делать вещи правильно» (doing things right).

²⁷ До речі, це ще раз підтверджує вивіреність прийнятої нами раніше позиції досяжності кінцевої мети у висуванні концептуально-програмних пропозицій з реформування системи МВС України, як за [18, с.71-72]. Зокрема, цілеспрямованість зазвичай пов'язують із потребою (необхідністю), можливістю, випадковістю (доцільністю), дійсністю (результативністю).

²⁸ Але разом із тим - необхідними, такими, що є в наявності, дійовими.

²⁹ Программы развития результативности (PDP). -URL: <http://www.mbd-group.ru/rupd>.

³⁰ Оскільки перше ще можна якось встановити з аналізу фінансового забезпечення МВС України - *див.*, наприклад, роботи: Про бюджетні видатки МВС України у 2004 році. -URL: http://mvsinfo.gov.ua/official/2005/03/031205_1.html. -12.03.2005; Дяченко І.С. Регулювання фінансового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України на 2005 рік // Актуальні проблеми сучасної науки і правоохоронної діяльності: Матеріали наук.-практ. конф. курсантів та слухачів: 21 травня 2005 р., м. Харків. - Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. -С.34-35. (Вип.12); то, друге - тобто, результативність «після впровадження чинної Концепції... 1996 року - мабуть, встановити не можна через невизначеність, як ми раніше зазначали, її термінів й етапів.

²² А, взагалі, професійну підготовленість завжди слід пов'язувати з результативністю виконання професійних завдань одним працівником ОВС.

²³ Хоча й відомо, що в силових структурах «накази не обговорюють».

²⁴ Зважаючи на нетехнічний напрямок дослідження, ми не ставимо задачею докладне розглядання особливостей вибору груп оцінних параметрів здатності до роботи підрозділів, органів та служб системи МВС України, але зазначимо, що їх значимість та вибір критерію оцінки на рівні вагових коефіцієнтів може бути встановлений експертним методом.

щих, главными из которых являются базовые функции полицейской деятельности: 1) профилактическая работа участковых инспекторов, 2) оказание охранных услуг, 3) уголовный розыск, 4) следствие...»³¹.

Вже згадуваний В.Е. Швець зазначає, що ефективність і результативність пов'язані відповідями на питання «для кого, відносно якої стратегії», «на якому проміжку часу», «якими темпами», а також впевненістю, що «любые показатели могут быть использованы для оценки результативности и эффективности» в залежності від мети діяльності системи. Можна з цього приводу спростити можливі відповіді на деякі з вказаних запитань, довільно задавшись проміжком часу, наприклад, у 9 років³², у 15 років³³ тощо. Хоча, стосовно особового складу, то як йдеться з нової соціально-професійної контрактної політики МВС України, міністерство ставить за мету отримання від кожного свого працівника результативності (а, відповідно, й віддачі) протягом не менш 20-ти років³⁴.

Взагалі, можна вважати, що на відміну від ефективності, результативність системи МВС України відображає ступінь реалізації³⁵ її певної подальшої реформаторської стратегії; відноситься до повноти досягнення мети, заради якої означена система створена, у той час як ефективність відноситься до оцінки використання ресурсів системи при реалізації стратегії. Таким чином, треба з'ясувати, у чому міститься результативність діяльності усієї системи МВС України (показником якої, можливо, є рівень довіри населення до органів, підрозділів та служб системи), запровадити в діяльність системи МВС України методику управління по цілям (Management by Objectives), «согласно которой деятельность любого сотрудника оценивается не по процессу, а по результату, если результат мы понимаем как достижение поставленной цели, задачи», у основу якої покладено конкретність (специфічність) мети, вимірність, досяжність (з'ясовність), релевантність та часові терміни³⁶.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР України. –1991. -№ 4. –Ст.20 (із змінами та доповненнями).
2. Зозуля І.В. Проблеми оцінювання діяльності пореформеної системи МВС України // Юридична Україна. –2004. -№ 10. –С.69-75.

³¹ Див. роботу: Зозуля І.В., Перцов С.Г. Сценарій для міністра // Зеркало недели. -02-08.07.2005. -№ 25.

³² А саме стільки часу пройшло з початку реформування системи МВС України у 1996 році – може, вже давно пора обмежити термін дії застарілої Концепції... хоча б 2005 роком?

³³ Як термін існування нової системи МВС України під час незалежності держави. Саме останнє добре корелюється з зауваженням В.Е. Швеця про «среднюю «продолжительность жизни» компаний [читай – МВС України на сучасному етапі її діяльності –1.3]... 12-15 лет» [17].

³⁴ Див. роботу: О «бездомных» милиционерах // Зеркало недели. -18.06.2005. -№ 23.

³⁵ Під яким розуміється міра (ресурсність) досягнення цілей, витратність ресурсів.

³⁶ Як за роботою: Литягин А. Как добиться результативности // Элитный персонал. -30.09.2002. -№ 38.

3. Зозуля І.В. Критеріальні оцінки діяльності, реформування та управління реформуванням системи МВС України // Юридична Україна. –2004. -№ 12. –С.69-74.

4. Лапшина В.Л. Проблема цілеполягання у оцінюванні персоналу органів внутрішніх справ України // Вестник МСУ. Сер.: Социология, искусствоведение. –2003. –Т. VI. -№ 1. –С.28-30.

5. 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.

6. Зозуля І.В. Думки населення про діяльність системи МВС України за сайтом форуму ДЗГ МВС України // Право і безпека. –2005. –Т.4. -№ 2. –С.58-65.

7. Гусаров С. Сергій Гусаров: «Центр ваги наших реформ – інтереси людини» // Міліція України. –2004. -№ 5. –С.6-9.

8. Мишин Б., Дворянсков И., Филимонов О. Принципы общественной оценки эффективности правоохранительной системы и ее отдельных подсистем // Уголовное право. –2004. -№ 3. –С.111-113.

9. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. –Х.: Основа, 1999. –440 с.

10. Политехнический словарь /Гл. ред. И.И. Артоблевский. –М.: Советская Энциклопедия, 1976. –608 с.

11. Трудовое право: Энциклопедический справочник /Гл. ред. С.А. Иванов. –М.: Советская Энциклопедия, 1979. –528 с.

12. Великий тлумачний словник сучасної української мови /Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. –К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. –1440 с.

13. Арістова І.В., Кухарєв Б.Ю. Концептуальний підхід щодо визначення критеріїв оцінки оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. –2002. –Спецвипуск. –С.196-202.

14. Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України» від 22.03.2005 р., № 181.

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

16. Удосконалення форм і методів підготовки частин внутрішніх військ МВС України до дій в умовах надзвичайних ситуацій техногенного характеру: Звіт про НДР «ПІДГОТОВКА» (заключний) /Військовий ін-т внутрішніх військ МВС України (ВІ); Керівник Зозуля І.В. № ДР 0102U001542. –Харків, 2002. –75 с.

17. Швець В.Е. К вопросу определения результативности и эффективности СМК // Методы менеджмента качества. -2004. -№ 6. [URL: <http://www.management.com.ua/qm/qm054.html>].

18. Зозуля І.В. Вступ до теорії реформування системи МВС України // Право і безпека. –2004. -Т.3. -№ 4. -С.67-75.

Надійшла до редколегії 05.07.2005

ЗОЗУЛЯ И.В. ПРИГОДНОСТЬ СИСТЕМЫ МВД УКРАИНЫ К РЕЗУЛЬТАТИВНОМУ И ЭФФЕКТИВНОМУ ФУНКЦИОНИРОВАНИЮ КАК ЦЕЛИ ЕЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ
Исследована оценокно-качественная составляющая деятельности системы МВД Украины в отношении ее пригодности к функционированию по предназначению, в том числе к результативному и эффективному, а также показатели результативности и эффективности такого функционирования.

ZOZULJA I.V. SUITABILITY SYSTEM OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE TO PRODUCTIVE AND EFFECTIVE FUNCTIONING AS THE PURPOSES OF ITS REFORMING: TO STATEMENT OF A PROBLEM

The estimated and qualitative component of activity of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is investigated concerning its suitability to functioning on applicability, including to productive and effective, and also parameters of productivity and efficiency of such functioning.



О.О. КНИЖЕНКО

канд. юрид. наук

Національний університет внутрішніх справ

УДК 343.2.01

ВПЛИВ КВАЛІФІКУЮЧИХ ОЗНАК НА МЕЖІ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ САНКЦІЇ

Порушуються питання диференціації та індивідуалізації кримінальної відповідальності, співвідношення обставин, що обтяжують покарання з кваліфікуючими обставинами, впливу останніх на побудову кримінально-правових санкцій.

Питання вибору форми реагування на вчинене винним, застосування заходів кримінально-правового впливу багато в чому визначається тими потенційними можливостями, які закладено у відповідній санкції законодавством. У наш час, коли формування кримінально-правової політики зазнає впливу від певних політичних сил, постає проблема вироблення певних правил, принципів, які повинні бути витримані при побудові кримінально-правових санкцій, що сприяло б формуванню обґрунтованої пенітенціарної політики держави.

У доктрині права кримінально-правові санкції досліджувалися в монографічних роботах П.П. Осипова, Ю.А. Демидова, І.Я. Козаченко, С.І. Демет'єва, А.П. Козлова, А.І. Коробєєва, Л.Л. Круглікова, В.П. Проценко, Д.О. Хан-Магомедова та ін. Однак до однієї з найбільш актуальних та найменш розроблених проблем слід віднести теоретичні основи побудови кримінально-правових санкцій. Очевидно, ця проблема потребує не лише кримінально-правового вивчення, але й кримінологічного. Враховуючи, що більшість робіт, які присвячені дослідженню окремих видів злочинів або взагалі обходять питання побудови санкцій, або розглядають його поверхнево, обмежуючись лише окремими постулатами, означена проблема значно поглиблюється.

Приймаючи до уваги той факт, що розроблення цього питання потребує комплексного дослідження, оскільки законодавець, визначаючи межі караності, намагається

врахувати обставини справи, що сприяли б обранню судом справедливого покарання, а доктриною права до кола кримінально-правових засобів забезпечення справедливості покарання в ході індивідуалізації останнього відносять, по-перше, принципи призначення покарання, по-друге, санкцію як законодавчу межю вибору судом покарання, по-третє, критерії його призначення [1, с.4], за мету цієї роботи обрано дослідження впливу кваліфікуючих ознак на межі кримінально-правової санкції. Наведено додаткові аргументи на користь того, що кваліфікуючі ознаки мають на меті, з одного боку, індивідуалізувати кримінальну відповідальність, з іншого - уніфікувати її.

Поділяючи думку науковців у тому, що мірилом справедливості є масштаб учиненого та особистість винного [1, с.13], слід погодитися, що поглибленню процесу індивідуалізації кримінальної відповідальності сприяють пом'якшуючі та обтяжуючі обставини [1, с.14]. У застосуванні єдиних меж санкції при обранні покарання за певний вид злочину й проявляється справедливість. Тому рівноправність та індивідуалізація - дві основоположні ідеї, що становлять собою зміст принципу справедливості [1, с.15].

Досліджуючи питання впливу кваліфікуючих ознак на межі кримінально-правової санкції, слід окрему увагу приділити співвідношенню кваліфікуючих обставин із обставинами, що обтяжують покарання. У науковій літературі не має однозначного погляду стосовно їх визначення. Деякі з науковців вказують на їх різну юридичну при-