



І.В. ЗОЗУЛЯ

канд. техн. наук, ст. наук. співр.

Харківський національний університет внутрішніх справ

УДК 303.732.4+354.31(477)

ЩОДО ПОЛЕМІКИ ПРО СИСТЕМНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ І СИСТЕМНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ МВС УКРАЇНИ

Упорядкована практика методологічного застосування системної термінології та надані рекомендації стосовно виправлення й вживаності окремих системологічних термінів щодо наукового напрямку з питання діяльності правоохоронних органів держави, управління діяльністю та реформування системи МВС України.

Приводом до написання цієї статті слугували невідповідності в теоретичних поглядах окремих авторів, що спеціалізуються на дослідженні правоохоронної діяльності, зокрема, П.Б. Коптева [1], А.М. Куліша [2] та інших науковців із неоднозначного розуміння деякої системної термінології, її тлумачення та використання¹ стосовно наукового напрямку з діяльності правоохоронних органів, управління діяльністю та реформування системи МВС України. Тому, безперечно, такий факт потребує встановлення певної поняттєвої системоузгодженої однозначності, єдності у застосуванні. І узагальнюючий, *відтворюючий аспект системних досліджень у правоохоронній галузі ми вбачаємо саме в інтегративній категорії системності*², зокрема, системності в побудові правоохоронних органів держави, системності управління органами внутрішніх справ, системності реформування МВС України³.

Тому *мета статті полягає в упорядкованості методологічного застосування системної термінології щодо правоохоронних органів держави, управління та реформування системи МВС України. Її новизна міститься в авторських рекомендаціях стосовно виправлення та вживаності окремих системологічних⁴ термінів щодо правоохоронної галузі. При цьому слід зазначити, що раніше частково питання системності ми підіймали в роботі [4], де, зокрема, показали, що МВС України побудована і*

функціонує за системним принципом, їй властиві усі ознаки системи, і тому її сприймання як системи є цілком справедливим.

1. Інтегративна системність у правоохоронній галузі.

Поняття системності та її похідні доволі широко використовуються в правоохоронній галузі, наприклад, у 1997 році Ю.Ф. Кравченко «серед принципів, які могли б закласти підвалини удосконалення державної служби, організації роботи з особовим складом органів внутрішніх справ» згадував про «системність, яка передбачає врахування всього розмаїття факторів, що реально впливають на діяльність органів внутрішніх справ, процеси формування відповідних кадрів»⁵. Стосовно діяльності органів прокуратури Т.Є. Мироненко *принцип системності* вбачає у «у здійсненні управлінської діяльності з урахуванням того впливу, який справить зміна одного з елементів даної системи на кожен з її елементів та на всю систему взагалі»⁶. І.В. Арістова принцип системності згадує як базовий побудови інформаційно-аналітичних систем управління в ОВС⁷.

На жаль, в практиці ОВС маємо також досить яскраві приклади й безсистемних рішень, прийнятих спонтанно, без належного обґрунтування⁸, тому вважаємо за необхід-

¹ З приводу чого, зокрема, можна навіть навести супровідну думку І.В. Блауберга та Е.Г. Юдіна, що «системные понятия употребляются весьма и весьма широко, порой даже там, где их и не следовало бы употреблять, где применение системного подхода не диктуется научной или практической необходимостью» - цит. за [3, с.11].

² Тут і далі виділення курсивом наші.

³ Що цілком відповідає об'єднуючому сенсу тези, що «системность предметности есть системность взаимного конституирования различных родов предметности в единой деятельности», як за роботою: Логические проблемы знания [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://library.euromoby.com.ua/readbook.html?lang=ru&book=2383&page=2>.

⁴ Тобто, таких, що мають відношення до системології - науки про системи [3, с.13].

⁵ Як за стор.5 роботи: Кравченко Ю.Ф. Основні напрямки реформування кадрової політики в органах внутрішніх справ України // Вісник Ун-ту внутр. справ. -1997. -Вип.2. -С.3-10.

⁶ Див. стор.57 роботи: Мироненко Т.Є. Мета, завдання та принципи управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю // Право і безпека. -2006. -Т.5. -№ 2. -С.55-58.

⁷ Як за стор.84-89 роботи: Арістова І.В. Діяльність органів внутрішніх справ щодо реалізації державної інформаційної політики: Монографія. -Харків: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2006. -256 с.

⁸ Такими з позицій набутого сьогоденного досвіду стосовно реформування організаційно-штатної структури певних підрозділів та служб слід вважати пропозиції 1997 року з «ліквідації служби дільничних інспекторів міліції, охорони громадського порядку та міграційної роботи», а також «загони державної пожежної охорони, залишивши у структурі Управління лише пожежні частини» - див. стор.292 роботи: Іншин М.І. Управління

не надати деякі попередні теоретичні міркування з цього приводу.

Ми виходимо з того, що під *системністю* у загально-філософському діалектико-матеріалістичному сенсі розуміється «якість, свойство об'єктивного миру» [3, с.42], «об'єктивна властивість оточуючого нас матеріального і духовного світу» [5, с.950], у вузькому практичному контексті – «способность процессов и явлений мира образовывать системы, наличие систем, системного строения материальной действительности и форм ее познания» [3, с.30], «способность формировать системы органично взаимосвязанных компонентов» [3, с.181]⁹. Словник української мови подає ланцюжкове визначення системності як «властивість за значенням системний» через, відповідно, «системний – стосовно до системи (у 1 значенні), який є системою» а також через «система – 1. Порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь»¹⁰. У свою чергу, певні ознаки системності ми визначали як «певний порядок внутрішньої побудови чогось, його зв'язків та організації дії» [6, с.72].

Спрощуючи Д.А. Керимова¹¹, можна дійти, що деякі загальні ознаки системності полягають у тому, що утворюється «единство в результате структурной упорядоченности его частей, определяющей их функциональные зависимости и взаимодействие»; що «объективное объединение и соединение по содержательным признакам определенных... частей в структурно упорядоченное целое обуславливает наличие у системного... целого свойства относительной самостоятельности»; «структурная упорядоченность придает системному... целому относительную устойчивость, лишь в пределах которой допустимы изменения свойств ее частей и их связей»; «относительная самостоятельность системного... целого обуславливает относительную автономность ее функционирования, степень которой определяет уровень данной системы». Ю.А. Урманцев навіть говорить про існування у структурі загальної теорії систем *закону системності* – «утверждению о том, что «любой объект есть объект-система и любой объект-система принадлежит хотя бы одной системе объектов одного и того же «рода» [7]. Крім того, можна також тут зробити достатньо цікавий, аксіоматичний за характером висновок, що «чим більші можливості системи в досягненні мети, тим вище

процесом вивільнення працівників органів внутрішніх справ // Вісник Ун-ту внутр. справ. -1998. –Вип.3-4. –С.290-297.

⁹ Дещо інше, хоча й близьке визначення надано в роботі: Глава 1. Библиографоведение как наука. 1.3. Основные принципы библиографии [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://lib.crimea.ua/avt.lan/student/bibliogr/glavi/005.html> - «идея системности знания как отражение естественной упорядоченности и целостности бытия, окружающей действительности», «в содержание которого входят представления о всеобщей связи явлений, развития, противоречия и др., о соотношении целого и частей, о структурировании каждого системного объекта, об активном характере деятельности живых и социальных систем и т.п.»

¹⁰ Як за стор.203-205 роботи: Словник української мови /Ред. кол.: І.К. Білодід (гол.). –Т.9. С. –К.: Вид-во «Наук. думка», 1978.

¹¹ Цит. за роботою: Сорокин В.Д. § 1. Система российского права как разновидность социальной системы (гл.5) // Административный процесс и административно-процессуальное право [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://www.lawbook.by.ru/Admin/Sorokin/5-1.shtml>.

рівень її системності» у зворотності вислову Е.В. Луценко: «система обеспечивает тем больше преимущества в достижении целей, чем выше ее уровень системности»¹², що має певне практичне значення.

Таким чином, *системність розуміється у двох аспектах – 1) як властивість створювати системні утворення та 2) як порядок внутрішньої побудови таких утворень, включаючи системоутворюючу, системоузгоджуючу та системосупроводжуючу складові*¹³. Стосовно правоохоронних органів держави мають рівне право на існування обидва аспекти, але тільки другий з них, як свідчить практика, може за вихідною неоднозначністю викликати певні труднощі.

Нагадаємо, що за В.Г. Афанасьєвим, і це є фактично загальною базовою характеристикою поняття *системоутворення*, одним із важливих системоутворюючих чинників є *загальносистемна мета* [3, с.35]; основними системоутворюючими зв'язками є «внутренние связи системы, ее организация, структура» [3, с.122]. Разом із тим, він же згадує про *неоднаковість «системообразующей, воздействующей на целое роли различных компонентов»* [3, с.94] системи.

До речі, істотними факторами системності є неоднорідність і суперечливість. А інтегративність системності у правоохоронній галузі ми вбачаємо у об'єднаності складових категорії «системність», різноспрямованій щодо означеної галузі. До того ж, загальносистемною метою діяльності правоохоронних органів у загальному вигляді є охорона права шляхом забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями; системоутворюючі зв'язки обумовлені функціональними субординаційними та координаційними зв'язками управління між органами, підрозділами та правоохоронними службами в межах їх ієрархічно структурованої адміністративно-територіальної побудови. Так, свого часу ми запропонували системоутворюючою ланкою (стрижнем) у системі МВС України як правоохоронного органу вважати протидію правопорушенням і злочинності усередині держави [4]¹⁴. Цілком очевидним є те, що, наприклад, системоутворюючою ланкою СБУ є забезпечення державної безпеки України, прокуратури - наглядовість за додержанням законів тощо.

На нашу думку досить неоднозначною є робота Є.Г. Запорожцева щодо *системоутворюючих чинників*, що впливають на ефективність управління в органах (підрозділах) МВС України [8]. Абстраговані міркування про «управління як певні зусилля керівника, спрямовані на формування та досягнення групових цілей щодо раціональних витрат часу, грошей, матеріалів з мінімальними незручностями»¹⁵ [8, с.74] безпосередньо не зв'язані, наприклад, з сутністю діяльності органів, підрозділів та служб системи МВС України - управлінням із «забезпеч-

¹² Див. роботу: Луценко Е.В. АСК-анализ как метод выявления когнитивных функциональных зависимостей в многомерных зашумленных фрагментированных данных [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru/get.asp?id=223&t=1>.

¹³ Які ми би навіть охарактеризували як морфологічно-функціональні щодо внутрішньої будови системи, її діяльності, зв'язків тощо.

¹⁴ Дещо доповнено.

¹⁵ Мабуть це, на думку автора, є головним в діяльності органів (підрозділів) МВС України.

чення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів» як за ст.2 Закону України «Про міліцію»¹⁶, або із «забезпечення запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшуку осіб, які вчинили злочини, вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень» як за ст.3 «Положення про Міністерство внутрішніх справ України»¹⁷. Тому й декларативні позначки автора про потребу у «наявності відповідних системоутворюючих чинників» [8, с.78], на жаль, не отримали якогось логічного завершення – ми не маємо відповіді на питання, що є тими самими «за об'єднуючою сукупністю ознак, виходячи з призначення МВС України по захисту прав і свобод людини і громадянина, захисту об'єктів, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки», як за [6, с.73], чинниками, що об'єднують органи внутрішніх справ в систему¹⁸.

2. Проблеми системного сприйняття правоохоронних органів держави.

Яскравим прикладом неоднозначного розуміння деякої системної термінології є стаття П.Б. Коптева щодо розгляду проблемного характеру визначення теоретичного поняття «система» та «структура» органів внутрішніх справ і аналізу співвідношення цих понять [1], в якій ми не вбачаємо вирішення будь-яких досі не визначених системологічних вихідних в галузі правоохоронної діяльності – поняття системи ОВС та складові цієї системи є загальновідомими та поширеними¹⁹. До того ж впевненість автора в тому, що «до сьогодення часу не існує загальноприйнятого його <поняття системи> визначення» [1, с.76] вважаємо не зовсім коректною²⁰, бо таких визначень є достатньо багато, у тому числі, в різних галузях науки²¹, і всі вони абсолютно чітко відображають поняття системи, і не потребують його «загальноприйнятого» узагальнення. Можна навіть зазначити, що саме поняття системи є

¹⁶ Див.: Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // ВВР України. -1991. -№ 4. -Ст.20 (із змінами та доповненнями).

¹⁷ Див.: Указ Президента України «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 17.10.2000 р., № 1138/2000.

¹⁸ Знову запитання – «що саме об'єднують в систему» чи «які саме чинники утворюють систему»? Чи, можливо, слід розуміти як «системооб'єднано діючі»?

¹⁹ Див., наприклад, роботу [4] та бібліографічні джерела з неї.

²⁰ Навіть дещо більше – неприпустимо до використання П.Б. Коптевим без згадування справжніх авторів цитати щодо цього висловлювання – М.Г. Гаазе-Рапопорта та Г.Н. Поварова (див. стор.18 роботи: Карташев В.А. Система систем: Очерки общей теории и методологии. –М.: «Прогресс-Академия», 1995. -325 с.), до того ж, й зважаючи на дату виходу їхньої роботи в світ – 1976 рік. Хоча, до речі, й В.М. Плішкін у 1999 році повторює ту ж саму тезу [9, с.152].

²¹ Наприклад, як «система – совокупность взаимосвязанных компонентов, выполняющих данные функции при определенных условиях», як за стор.126 роботи: Зозуля І.В. Предупреждение промышленных аварий: Учебное пособие. -К.: ИСИО, 1994. -156 с., або як «набор компонентов, выполняющих определенные функции по отношению к внешнему окружению» як за стор.15 роботи: Фридмен М., Ивенец Л. Проектирование систем с микрокомпьютерами. –М.: Мир, 1986. -405 с., або як «объединение элементов в единое целое» [10, с.88]. Стосовно різноманіття визначень системи, у тому числі як соціального утворення, див. наприклад, роботу [3, с.21-54] тощо.

аксіоматичним, загальновідомим і наведеним у ряді багатьох галузевих словників і енциклопедій.

Не обійшлося з історичним екскурсом щодо використання поняття системи і в юридичній галузі – так, у 2004 році (за датою надходження до друку, і він далеко не перший!) В.В. Посметний вже подавав шукане визначення системи з посиланням на Етьєна Конділ'яна (1749), С.А. Саркісяна і Л.В. Голованова (1975), упритул до адміністративістів-управлінців Н.Р. Нижник, О.А. Машкова (1998) [11]. Трохи пізніше поняття системи використовує, наприклад, І.Л. Зінченко²², цитуючи Т.М. Мірошниченка, Д.В. Філіна (1995) та М.Л. Якуба (1981). У 2003 році це поняття увійшло в Міжнародну поліцейську енциклопедію [5, с.950-951]; у 2004 році набуло подальшого розвитку щодо соціальних аспектів [12].

Разом із тим, ми не виключаємо випадків, коли з того чи іншого приводу краще необхідно підкреслити якусь особливість чи вишуканість авторської думки, особливо у порівнянні з класиками, але це, явно не той випадок. Так, наприклад, деякі науковці досі шукають визначення поняття «правоохоронні органи» з посиланням на відсутність їхнього особливого законодавчого визначення²³, начебто не було численної наукової та навчальної літератури на цю тематику, наприклад, І.Е. Марочкіна, Н.В. Сибільова із співавторами (1996), О.М. Бандурки (1999) та інших.

Але навіть справа міститься не в необізнаності того чи іншого автора з понятійними константами – значно гіршим є те, що все більше автори не надають собі найменших зусиль ознайомитися з вкладом попередників за темою дослідження. Тим більше, що, як ми показали у передмові до нового електронного наукового журналу «Форум права», перелік таких видань абсолютно чітко визначений – «в Україні станом на початок серпня 2005 року вже існує в галузі юридичних наук тільки зареєстрованих ВАК України як фахові видання 34 збірника наукових праць та 28 журналів». І хоча А.М. Куліш й вказує на те, що «у багатьох сучасних підручниках з відповідних дисциплін поняття правоохоронної системи взагалі відсутнє» [2, с.302-303], що нібито побудило його до написання відповідної статті, але в інших-то підручниках таке визначення якраз і надане²⁴. До того ж, і О.М. Клоєв суттєво

²² Див. стор.22 роботи: Зінченко І.Л. Система принципів кримінального процесу України та проблеми їх класифікації // Право і безпека. -2006. -Т.5. -№ 1. -С.22-24.

²³ Маємо, зокрема, на увазі роботу: Куліш А.М. Щодо визначення поняття «правоохоронні органи» // Право і безпека. -2005. -Т.4. -№ 6. -С.90-93. Між тим, як відомо, п.1 ст.2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р., № 3781-ХІІ зазначає правоохоронні органи як «органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції».

²⁴ І зовсім необов'язково – тільки в підручниках... До речі, ми вважаємо, що надане А.М. Кулішом наприкінці його статті авторське визначення поняття правоохоронної системи аж ніяк не спрощує деклароване «створення методологічних засад їх взаємодії», не може зробити переконливими «численні класифікації правоохоронних органів» тощо, до того ж, зважаючи на те, що з усіх правоохоронних органів побіжно згадані тільки ОВС,

помиляється, обмежуючи посиланнями на роботи О.М. Бандурки, Ю.Ф. Кравченка, Л.В. Бородича період реформування системи МВС України 1995-1998 роками [12, с.283] – реформування системи МВС України триває досі.

Тому розбіжність у будь-якому разі може викликати навіть не стільки сам предмет дослідження – «правоохоронна система», який доволі широко використовується, наприклад, в роботі [13]²⁵, скільки доцільність його повсюдного застосування та плутанина, що при цьому виникає. Тим більше, що, наприклад, у О.М. Ключова про «систему МВС України» йдеться як про «правоохоронну систему» [12]²⁶. В Міжнародній поліцейській енциклопедії зазначено, що «правоохоронна система охоплює всю сукупність державно-правових засобів, способів і гарантій, що забезпечують охорону й захист людини і громадянина від протиправних діянь, а саме: об'єкти й мету правоохорони; суб'єктів правоохоронної діяльності» [5, с.831]²⁷.

Але більш логічним, на наш погляд, тут було би перенесення акценту на «систему правоохоронних органів». Разом із тим, *вітчизняний законодавець* або обходиться більш звичним поняттям – «правоохоронні органи»²⁸, або здебільшого використовує тільки друге визначення – «система правоохоронних органів». Прикладом цього є Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції реформування наукової та науково-технічної діяльності в системі правоохоронних органів» від 16.11.2002 р., № 649-р, де 26 разів використане поняття «система правоохоронних органів» і тільки 2 рази – «правоохоронна система» у сенсі її функціонування. Або Указ Президента України «Про Комісію з питань реформування правоохоронних органів в Україні» від 17.01.2001 р., № 17/2001 (із змінами та доповненнями)²⁹, в якому по одному разу йдеться про «вдосконалення системи та

структури»³⁰ правоохоронних органів» і «вдосконалення та оптимізацію системи правоохоронних органів».

Щодо системи МВС України як одного з головних правоохоронних органів держави, то таке словосполучення достатньо давно та широко застосовується – наприклад, в Розпорядженні Голови Верховної Ради України «Про створення в системі Міністерства внутрішніх справ України військ внутрішньої і конвойної служби» від 29.11.1991 р., № 1860-ХІІ; Постанові Кабінету Міністрів України «Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України» від 24.04.1996 р., № 456; наказі МВС України «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 20.10.2003 р., № 1212 тощо.

До речі, про «реформування системи служб ОВС» йдеться у Е.М. Єгорової³¹, а О.М. Ключов подає визначення системи органів внутрішніх справ як «складне, динамічне, ієрархічно побудоване та багатофункціональне державне утворення, складовими структурами якого є органи, підрозділи і окремі служби системи МВС України різного рівня і певних територій та їх особовий склад, завданням якого є охорона громадського порядку, прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, забезпечення громадської безпеки та боротьба із правопорушеннями» [12, с.286]³³.

Зауважимо, що будь-яке визначення системи органів внутрішніх справ чи МВС України, як і «правоохоронної системи» в цілому, не може містити одні й ті ж тавтологічні, логічно помилкові ознаки як з боку термінологічної, так і пояснювальної частин – тобто, не можна казати, що «система органів внутрішніх справ» містить «органи» [12, с.286], що «правоохоронна система як цілісна система має наступні властивості: цілісність...» [2, с.303], або «правоохоронна система – це соціально-ієрархічно-суб'єктивна система...» [2, с.305]. Крім того, ієрархічність будь-якої системи завжди розглядалась як структурна підпорядкованість одного її рівня іншому (підсистемність), а не як те, що «кожен елемент у свою чергу може розглядатися як інша система» [2, с.303]. До того ж, і вислів: [правоохоронна] «система повинна володіти здатністю опиратися ентропії, інакше створюється загроза її руйнування» [2, с.304] щодо загальносистемних питань дослідження правоохоронних органів саме тут немає ніякого сенсу^{34,35}, бо

податкова міліція та прокуратура. А щодо нібито ускладнення зазначеного «створення методологічних засад їх взаємодії» через відсутність «поняття правоохоронної системи», то Інструкція МВС України, СБУ, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Державного митного комітету України, Національної гвардії України, міністерства оборони України, міністерства юстиції України «Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю» від 10.08.1994 р., № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442 обходиться стосовно саме взаємодії виключно поняттям «правоохоронний орган».

²⁵ Втім, без особливого аналізу її саме системних складових.

²⁶ Що абсолютно вірно, але саме у цьому випадку виникає двозначність – тут йдеться про систему МВС України як елемент загальної правоохоронної системи держави чи про правоохоронну сутність системи МВС України?

²⁷ Як яскравий приклад системосупроводжуваних складових.

²⁸ Хоча В.І. Шакун й зазначає, що «одной из таких проблем теоретического плана является определение понятия «правоохоронительные органы» [13, с.175].

²⁹ Наведено як довідкове, бо згідно з Указом Президента «Питання Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів» від 23.05.2005 р., № 834/2005 втратило чинність – більш детально див. роботу: Зозуля І.В. Пошук балансу і врівноваженої координації процесу реформування системи МВС України під час реформування правоохоронних органів держави // Форум права. -2005. -№ 1. -С.35-43 [Електронний ресурс]. -Режим доступа: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05zivpod.html>.

³⁰ Звертаємо тут увагу на розмежуванні саме «системи» та «структури». Скоріше за все, це було викликане потребою підкреслити сукупність правоохоронних органів як системного утворення, а також їх місця в структурі системи.

³¹ Див. стор.49 роботи: Єгорова Е.М. Соціально-психологічні аспекти реформування системи органів внутрішніх справ України // Вісник ун-ту внутр. справ. -1999. -Вип.8. -С.48-51.

³² Істотна системна помилка оригіналу, яку можна виправити тільки як: «складовими структурами якого».

³³ Суттєвим щодо позитиву у визначенні поняття на тлі його загальної громіздкості вважаємо авторський акцент на територіальних складових.

³⁴ До того ж, як і деякі інші абстрактні за контекстом міркування автора за заявленою темою: стосовно «доцільності» «правоохоронної системи як компонента громадської системи»; що «доцільність передбачає наявність управляючого центру»?); щодо «аномальних явищ»?); що відбуваються в системі, та які то є, то їх немає; стосовно «суб'єктивних» та «об'єктивних» чинників, які «становлять систему»?); Не ясно, які саме автором «розроблюються пропозиції щодо змін у будь-якій ланці право-

де тоді, наприклад, аналіз критичних порогів правоохоронних органів як соціальної системи³⁶ стосовно стримування будь-якого деструктивного впливу? Викликає також нерозуміння авторська новація А.М. Куліша трактувати правоохоронну систему в цілому як чи то «об'єктивно-суб'єктивну», чи то «суб'єктивно-об'єктивну» [2, с.303, 305]³⁷ – в теорії систем більш звичним є трактування *лише кожного елемента системи* як одночасно такого, що управляє, так і такого, що управляється, через відбиття єдності та співвідношення об'єктивності і суб'єктивності факторів.

3. Деякі аспекти системності управління та реформування МВС України.

Сьогодні в повній мірі в *принципах системності управління* можна вглядіти один із підходів організації системи МВС України в *стандартах управління функціями* як структурній побудові органів, підрозділів та служб МВС України – «иерархическую пирамидальную структуру подразделений, сгруппированных по функциональному признаку» [14]. Другий – *процесний підхід* – в *принципах системності реформування системи МВС України* як виразнику потреб суспільства в нових, можливо альтернативних інноваційних правоохоронних технологіях³⁸ через «управление потоками работ или процессами, со-

охоронної системи», що «мають враховувати їх вплив на всю правоохоронну систему» [2, с.304-305]; чи була також дійсна потреба у роз'ясненні двічі одного й того ж «принципу цілісності» [2, с.303, 304]; чому вбачається, що «правоохоронні органи в правоохоронній системі перебувають на одному рівні й як неподільні елементи є рівними» – а де ж та сама «ієрархічність»?

³⁵ Також і будь-яких пояснень «теорії цілісних систем» у А.М. Куліша ми не знайдемо. Зостається тільки замість нього «попытайтесь ответить можно, по крайней мере, с точки зрения понятийной человеку логики становления социальной системы, как некой упорядоченной целостности [але не більше і не менше!! – І.З.], обладающей способностью к самоорганизации и изменяющейся в соответствии с присущими последней свойствами и закономерностями» як за роботою: Гордеев К. Местечковый апокалипсис, или пара слов о будущем нового мира [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kiev1.org/page-945.html>. Але як означену «теорію» можна «використати... для аналізу сутності правоохоронної системи», як її слід пов'язувати з «об'єктивним баченням досліджуваних явищ»? Також не ясно, чому використання означеної «теорії цілісних систем» «обумовлює необхідність більш пильної уваги до процесу еволюції правоохоронної системи» [3, с.305]? Крім того, не можна забувати й постулат, що будь-що сприймається як єдине ціле тільки в межах його допустимого сприймання.

³⁶ Зазначимо, що й спроба О.М. Ключова охарактеризувати органи внутрішніх справ як складну соціальну систему, на нашу думку, не відбулася, тому декларативно виявилася й вимога «встановити закони, які управляють системами, в тому числі і такою складною правоохоронною системою, як органи внутрішніх справ» [12, с.282-283].

³⁷ Можна казати лише про те, що «об'єктивні вимоги зовнішнього середовища отримують суб'єктивне відображення у меті (завданнях) діяльності окремих компонентів системи», що «об'єктивний вираз вони отримують в потребах зазначеного середовища, а суб'єктивний – у меті і завданнях, які лежать в основі функціонування <правоохоронної> соціальної системи» – див. роботу: Бейкун А. Структурні компоненти формування теоретичних основ державних регуляторних заходів щодо впливу на соціально-економічні відносини // Право України. –2003. –№ 7.

³⁸ Про що неодноразово раніше йшлося в наших минулих роботах, зокрема в [6, с.134-152].

ставляючими діяльність» [14]. При цьому в загальному вигляді *системність реформування системи МВС України полягає в наступності процесу означеної реформи її раніше визначеним задачам і меті*.

В.Г. Афанасьєв, як вже зокрема йшлося, *поняття системності нерозривно зв'язує з управлінням*, зазначаючи, що «важним фактором системності являється именно управление» [3, с.36]. До того ж, саме управління в органах внутрішніх справ України в наукових працях В.С. Четверікова і В.В. Четверікова (1997), А.П. Коренева (1988, 2001), О.М. Бандурки (1996-2004), В.М. Плішкіна (1999) та інших, що відбрунькувалося у тому числі від загальнодержавних управлінських адміністративно-правових досліджень української наукової школи В.Б. Аверьянова, фактично піднесено на рівень системної теорії.

Таким чином, задача управління полягає в тому, щоб «обеспечить оптимальное функционирование общества при сохранении на длительный период его качественной специфики, обеспечить динамическое равновесие системы...» [3, с.145]. Нагадаємо, що за О.М. Бандуркою, «управління в органах внутрішніх справ – різновид державного управління, яке повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів внутрішніх справ як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері внутрішніх справ держави» [15, с.17]. Оскільки здебільшого, управління в ОВС – це сукупність рішень начальника-суб'єкта керування певного або вищого рівня ієрархії, що призначені для обов'язкового подальшого виконання підлеглими, В.М. Плішкін упевнений, що в управлінні органами внутрішніх справ України «системність передбачає розгляд всіх рішень, що приймаються, як єдиного комплексу взаємозв'язаних і взаємообумовлюючих одне одного рішень. Його цілісність визначається єдністю головної мети в сфері боротьби зі злочинністю, забезпечення громадського порядку, взаємозв'язком основних напрямів діяльності, форм та методів їх реалізації, закономірностями організації і функціонування органів внутрішніх справ держави, області. У системі рішень органічно поєднані організаційні, правові, тактичні, методичні та інші аспекти діяльності органів внутрішніх справ по боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку» [9, с.400].

Накладаючи на досліджуваний напрямок «управління в ОВС» вимогу В.Б. Аверьянова щодо оптимальності функціонування суспільства як задачі управління, визначимо, що *системність управління в ОВС – це комплексність управлінських заходів забезпечення діяльності органів внутрішніх справ щодо кожної окремо поставленої мети*. При цьому, по-перше, саме оптимальність управлінських заходів завжди є бажаною характеристикою, але зовсім не обов'язковою, хоча в останньому випадку суттєво збільшується як час, так і ресурсні витрати виконавців щодо сягання означеної мети. І, по-друге, залежить від об'єктивності або суб'єктивності самих управлінських рішень. В.М. Плішкін також, наприклад, зазначає, що «в процесі управління найбільш повно реалізуються основні риси управління, такі, зокрема, як системність, комплексність»; *системність* є однією з «основних вимог до аналітичної роботи в органах внутрішніх справ», що робота з кадрами базується на принципі *системності* [9, с.200, 356, 603].

Що ж до системності реформування, то за Ю.А. Ур-

манцевим «системность развития»³⁹ проявляється не тільки в тому, що розвиток взагалі і будь-якої його конкретний вид - особого роду об'єкту-системи, но і в тому, що будь-якої його вид, згідно закону системності, належить хоча б одній системі об'єктів одного і того ж «рода» - хоча б одній системі розвитку» [7]. І надзвичайно важливим є зауваження С. Рахманіна: «системність реформи передбачає наявність чіткого плану і послідовність його виконання»⁴⁰. Системність реформи припускає дотримання ще двох важливих умов. Перше: будь-яка зміна в системі управління має бути, що називається, ув'язаною. Всі адміністративні органи сполучені між собою правовими відносинами. Під оптимізацією діяльності окремо взятого органу розуміють оптимізацію цих відносин у цілому. Зміна системи однієї структури⁴¹ неминуче спричинить зміни в системі всіх інших структур. Ці зміни необхідно передбачити передусім законодавчо.

Умова друга: будь-яка зміна, хоч якою корисною і доцільною вона здавалася б, має відповідати вимогам Конституції. В іншому разі те, що відбувається, не може бути реформою за визначенням» [16].

Зазначаючи, на жаль, відсутність системності у сьогоднішньому реформуванні системи МВС України, в 2005 році провідний британський експерт Джеймс Шер визнав, що «наразі ми не бачили з боку тих відомств такої ж системності реформ та трансформації, які ми спостерігаємо з боку міністерства оборони. Міністерство внутрішніх справ буде дуже складним у цьому розумінні», «що дуже глибокі і системні реформи є потрібними»⁴². Ми би навіть сказали, що це призвело до того, що саме зараз в державі відбувається не тільки імітація системності реформування системи МВС України, але й системна імітація означеного реформування»⁴³.

І на завершення ще декілька симптоматичних застережливих зауважень іншого характеру, корені яких тягнуться принаймні у 2001 рік і раніше»⁴⁴. Говорячи на при-

кладі МВС України про проблеми системності правоохоронних органів держави, аж в ніякому разі не можна забувати й про загрозу її антигезової похідної, яку В. Бадрак і С. Згурец називають «системною безсистемністю». Ми вимушені визнати наявність абсолютного збігу, погодитись з однаковістю ознак «сфери пересечения деятельности СНБО Украины, всех силовых структур, специальных служб и разведок» стосовно того, що «основным движущим мотивом изменений, по крайней мере с 2002 года»⁴⁵, является не совершенствование самой системы, а борьба между различными ее центрами за перераспределение даже не полномочий, а реального влияния. А общая разбалансировка «системь» выступает той константой, которая, как кажется, вполне устраивает всех...». Навіть те, що «в государстве даже отсутствует основополагающий нормативно-правовой акт в этой сфере» - у нашому випадку мається на увазі закон про органи внутрішніх справ України⁴⁶, «не определены внешнеполитические приоритеты», комітети Верховної Ради України не мають дієвих важелів впливу, а сама Верховна Рада України зволікає з вирішенням проблем реформування МВС України та інших правоохоронних органів держави»⁴⁷.

Висновки.

1. Відтворюючий аспект системних досліджень у правоохоронній галузі вбачається в інтегративній категорії системності.

2. Широке вільне вживання терміна «правоохоронна система» вимагає додаткового контекстного системно-сутнісного сприйняття, тому доцільним є використання поняття «система правоохоронних органів». Термін «правоохоронна система» може вживатись тільки у спеціальних випадках.

3. Характерною особливістю сьогодення є імітація системності реформування системи МВС України та системна імітація означеного реформування.

4. Нагальним є пристосування до потреб реформування системи МВС України, і взагалі системи правоохоронних органів держави, теорії управлінської діяльності ОВС, спираючись на більш ретельне визначення змісту категорій «структура-елемент-функція-система».

ЛІТЕРАТУРА

1. Коптев П.Б. Проблеми визначення теоретичного поняття «система органів внутрішніх справ» // Право і безпека. -2005. -Т.4. -№ 6. -С.75-77.

2. Куліш А.М. Правоохоронні органи України як система // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. -2005. -Вип.31. -С.302-305.

3. Афанасьев В.Г. Системность и общество. -М.: Политиздат, 1980. -368 с.

4. Зозуля І.В. Реформування системи МВС України: спорідненість, системність та принципи моделювання //

ли. -23.08-01.09.2001. -№ 32.

⁴⁵ Досить цікавий збіг дат, бо саме 2002 рік ми пов'язуємо з початком другого етапу реформування системи МВС України.

⁴⁶ В оригіналі, природно, йдеться про інший нормативний акт, але проблеми ті ж самі!

⁴⁷ Див. роботу: Зозуля І.В. Верховна Рада України IV скликання як суб'єкт реформування МВС України та інших правоохоронних органів держави // Право і безпека. -2006. -Т.5. -№ 1. -С.66-75.

³⁹ Тобто, фактично – реформування.

⁴⁰ З цього приводу щодо потреби системності у реформуванні системи МВС України див. роботу: Зозуля І.В., Перцов С.Г. Сценарій для міністра // Зеркало недели. -02-08.07.2005. -№ 25.

⁴¹ В.Г. Афанасьев вважає, що навіть «имеем дело с системно-структурным аспектом системности, целостности» [3, с.34]. Особливе значення системних реформ діяльності МВС України у випадку їх позитивності міститься у тому, що вони можуть одночасно привести до логічної зміни структури усієї системи МВС України.

⁴² Як за роботою: Хотин Р. Членство у НАТО у 2008-му? [Електронний ресурс]. -Режим доступа: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/indepth/story/2005/10/printable/051016_sher_ie_rostyk.s.html. -16.10.2005.

⁴³ І причина цього полягає, майже як за роботою: Карпов А. Ответственность власти [Электронный ресурс]. -Режим доступа: <http://www.versii.com/print.php?pid=8500>. -17.03.2005; у тому, що «диссонанс в реформаторские инициативы... привносит недостаточная системность их постановки и реализации».

⁴⁴ За аналогією з невдалим прикладом реформуванням радянського права, коли «мы избавились не только от устаревших правовых норм, но и, к сожалению, присущих им системности, четкости формулировок и взвешенности положений» (Д. Прилика), або втратили «преemptивность, системность и стабильность» (М. Полуденний), як за роботою: Кукса В., Следзь С. 10 лет независимого права маловато для превращения Украины в европейскую правовую державу. Тем не менее... // Зеркало неде-

Право і безпека. -2004. -Т.3. -№ 2. -С.53-59.

5. Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10-ти т. /Відп. ред. Ю.І. Римаренко та ін. -К.: Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2003. -Т.1. -1232 с.

6. Венедіктов В.С., Зозуля І.В. Проблеми реформування системи МВС України. -Ужгород: ВАТ «Патент», 2005. -216 с.

7. Урманцев Ю.А. Эволюционика или общая теория развития систем природы, общества и мышления [Электронный ресурс]. -Режим доступа: <http://sci.aha.ru/ots/evol.zip>.

8. Запорожцев Є.Г. Системоутворюючі чинники, що впливають на ефективність управління в органах (підрозділах) МВС України // Вісник Одеського ін-ту внутр. справ. -2005. -№ 3. -С.74-78.

9. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник /За ред. Ю.Ф. Кравченка. -К.: Нац. академія внутр. справ України, 1999. -702 с.

10. Слонов Н. Ситуативность и системность в менеджменте // Проблемы теории и практики управления. -2001. -№ 5. -С.88-91.

11. Посметний В.В. Проблеми оптимізації системи ві-

домчих закладів освіти МВС України, які здійснюють початкову підготовку працівників органів внутрішніх справ // Право і безпека. -2005. -Т.4. -№ 3. -С.82-85.

12. Ключев О.М. Органи внутрішніх справ як складна соціальна система // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. -2004. -Вип.25. -С.282-287.

13. Шакун В.И. Аспекты реформирования правоохранительной системы Украины // Право и образование. -2001. -№ 5. -С.166-176.

14. Кадьев Т. Два подхода к РБП или как избежать ошибок? [Электронный ресурс]. -Режим доступа: http://www.managementclub.com.ua/component/option%2Ccom_simpleboard/Itemid%2C87/func%2Cview/id%2C327/view%2Cflat/catid%2C3/index.php?option=com_content&task=view&id=192&Itemid=111.

15. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України: Монографія. -Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. -780 с.

16. Рахманин С. Административный тупик // Зеркало недели. -№ 10. -19-25.03.2005.

Надійшла до редколегії 27.04.2006

ЗОЗУЛЯ І.В. К ПОЛЕМИКЕ О СИСТЕМНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И СИСТЕМНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ И РЕФОРМИРОВАНИЯ МВД УКРАИНЫ

Упорядочена практика методологического применения системной терминологии и представлены рекомендации по исправлению и употребимости отдельных системологических терминов в научном направлении по вопросу деятельности правоохранительных органов государства, управлению деятельностью и реформировании системы МВД Украины.

ZOZULJA I.V. TO POLEMIC ABOUT SYSTEM-DEFINED LAW ENFORCEMENT ORGANS AND SYSTEM-DEFINED MANagements AND REFORMING OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE

Practice of methodological application of a system terminology is ordered and recommendations for correction and common use separate systemology terms in a scientific direction on a question of activity on a question of activity of law enforcement organs of the state, management of activity and reforming of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are submitted.



А.С. ЛУКАШ

Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого

УДК 343.91:343.62(477)

КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗГВАЛТУВАННЯ В УКРАЇНІ¹

Надана кримінологічна характеристика згвалтування відповідно до новітніх даних.

Згвалтування є найтяжчим серед злочинів проти ста-

тевої свободи та статевої недоторканості особи. Питання, пов'язані з ним, розглядалися багатьма вченими, серед яких, наприклад: Ю.М. Антонян [1], Б.Л. Гульман [2], О.П. Д'яченко [3], Г.Б. Єлемісов [4], О.Г. Кальман [5], А.О. Едельштейн [6], Я.М. Яковлев [7] та ін. Але на сього-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Голіна В.В. (НЮАУ).