

**І.В. ЗОЗУЛЯ***канд. техн. наук, ст. наук. співр.**Харківський національний університет внутрішніх справ*

УДК 303.43/.44[65.011.8+354.31](477)

ВИЗНАЧАЛЬНІ ЕЛЕМЕНТИ СТРАТЕГІЇ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ У РЕФОРМУВАННІ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

З позицій сучасного розуміння стратегії та прогнозу виконаний аналіз загальних знань із прогнозно-стратегічного управління розвитком об'єкта та їх застосовності щодо прикладних аспектів побудови стратегії реформування системи МВС України.

Сьогодні ясним є те, що *обґрунтовано казати про потребу у реформуванні системи МВС України з позицій вироблення стратегічного та прогностичного бачення її шляхів*¹ можна було би тільки в рамках нормативно визначених цільових стратегічних загальнодержавних програм розвитку країни з врахуванням відомчої специфіки та забезпечувальних завдань, що безпосередньо та опосередковано покладені на правоохоронні органи держави, включаючи МВС України. Такими, зокрема, є: Послання Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 рр.»² від 23.02.2000 р., № 276а/2000; Послання Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки» від 30.04.2002 р.; Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 05.06.2002 р. (розділ 1.7 «Захист прав і свобод людини і громадянина, зміцнення законності та правопорядку»); Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість, результативність» від 17.03.2003 р. (розділ 2.3 «Захист прав і свобод людини, зміцнення законності та правопорядку», розділ 3.7 «Удосконалення системи державного управління»); Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Послідовність. Ефективність. Відповідальність» від 12.03.2004 р. (розділ 2.3 «Захист прав і свобод людини, зміцнення законності та правопорядку»); Програма Президента України В. Ющенка «Десять кроків назустріч людям»; Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям»³ [1].

І хоча здебільшого потреба реформування системи МВС України⁴ у зазначених програмах простежується

тільки через інші народногосподарські завдання⁵, це накладає додаткові суттєві обов'язки щодо як ракурсу наукових досліджень, так і відліку різних точок погляду дослідників стосовно розуміння сутності самої стратегії та прогнозу майбутнього системи МВС України⁶, не говорячи про потреби практичних працівників системи, які означені стратегії та прогнози мають реалізовувати.

Разом із тим, хоча з 24.04.1996 року в державі йдеться про розвиток системи Міністерства внутрішніх справ України за відповідною Постановою Кабінету Міністрів України № 456, досі реально не визначеними є як основні засади, так і стратегічні спрямування означеного розвитку, а наявні тактичні заходи, наприклад, з ліквідації ДАІ у 2005 році, сьогодні загальноновизнані помилковими. І хоча у 2004 році з огляду на передбачувані перспективи реформи системи МВС України ми були впевнені у відсутності прямої потреби у «створенні в структурі Міністерства додаткового Департаменту з власного реформування» [3, с.53-54], подальше «тупцювання на місці» процесу реформування системи МВС України наводить на інші думки.

Тому, навіть з огляду на те, що загальні теоретичні засади стратегічного планування у вітчизняній науці достатньо ретельно розроблені, *все це невизначеними є саме прикладні аспекти їх застосування стосовно системи МВС України*, рівно як і для забезпечення, наприклад, національної безпеки України. Так, В.Ю. Богдановичем та А.І. Семенченком зазначено, що для останньої «не розроблена концепція та методологія стратегічного моніторингу та аналізу... не сформовано систему показників та критеріїв, відсутні конструктивні моделі та методики оцінювання ефективності... Потребує удосконалення також науково-методичний апарат обґрунтування варіантів стратегічних рішень... та прогнозування можливих негативних наслідків застосування цих рішень у визначених сферах» [4] - це, та й багато іншого, наприклад, «асинхронність та відсут-

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

² За яким йдеться, що «державна не лише повинна, а й зобов'язана активно впливати на якісну сторону трансформаційних процесів».

³ Одним із стратегічних завдань якої визначена «боротьба із злочинністю та корупцією». Зокрема, більш повно див. підрозділи «Правова політика», «Судова реформа», «Подолання корупції» розділу II «Справедливість».

⁴ На цьому рівні дослідження стосовно системи МВС України, на нашу думку, можна вважати синонімічними поняття «розвиток» і «реформування» [2].

⁵ І фактично вчитуватись здебільшого приходиться «між рядками».

⁶ В. Чумак цілком обґрунтовано вважає, що «в государстве пока царит хаос в отношении Стратегии реформирования правоохранительной системы», як за роботою: Чумак В. Реформаторство или хаос-2 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: http://www.icps.com.ua/doc/chumak_article_chaos2.pdf&cmd=docs. -Березень 2005.

ність системності, необхідної скоординованості дій в реформуванні складових сектору безпеки, недостатня наукова обґрунтованість механізмів державного управління в цій сфері та недосконалість чинного методичного та інформаційно-аналітичного забезпечення» характерні й для системи МВС України. Звідси, за логікою, по-перше, треба нагадати, що розуміється під стратегією та прогнозом взагалі, по-друге, *встановити визначальні елементи стратегії та прогнозування у реформуванні системи МВС України, що власне і є метою статті*, по-третє, однозначно розставити акценти у проблемі реформування системи МВС України та, по-четверте, нарешті розпочати⁷ науково обґрунтований процес реформування. *Новизна роботи міститься у комплексному підході до аналізу загальних знань із прогнозно-стратегічного управління розвитком об'єкта та їх застосовності, а також з'ясування прикладних аспектів побудови стратегії реформування системи МВС України.*

Зазначимо, що для більш ретельного ознайомлення з загальною проблемою стратегічного управління можна рекомендувати роботи А.Л. Гапоненко та А.П. Панкфухи-на [5], В.П. Белогурова [6], І. Ансоффа [7], Г.Г. Почепцова [8]⁸ та інших авторів.

1. Сучасне розуміння стратегії та прогнозу. Аналіз загальних знань із прогнозно-стратегічного управління розвитком об'єкта.

Загальновідомим є те, що стратегічним управлінням розвитку об'єкта опікуються, як правило, тільки тоді, коли його діяльність не відповідає призначенню та очікуванням⁹. У разі цього побудником і метою стратегічного управління розвитку об'єкта є: «осознание факторов, влияющих на конструктивные и деструктивные изменения организации; изучение инструментов анализа внешней и внутренней среды организации; развитие навыков стратегического целеполагания и принятия решений в условиях изменений» [10].

Зазначимо, що за Великим тлумачним словником сучасної української мови *стратегія* – це «2. Мистецтво економічного, суспільного і політичного керівництва масами¹⁰, яке має визначити головний напрям їхніх дій, вчинків. 3. Спосіб дій, лінія поведінки кого-небудь» [11, с.1202]; *прогноз* – це «передбачення на основі наявних даних напрямку, характеру та особливостей розвитку і закінчення явищ і процесів у природі і суспільстві» [11, с.96].

Тобто, виходячи з дефініції, *поняття «стратегія» категоріями своєї сутності визначає: «економічне, суспільне, політичне керівництво»; «керівництво» на рівні мистецтва; «головний напрям дій, вчинків», який має бути визначений в результаті такого керівництва; «спрямованість» дій, вчинків; «підпорядкованість» мас керівництву та прийняття ними «головного напрямку» наступних дій, вчинків. Синонімічно стратегія може розглядатися як «оперативне мистецтво» довгострокового плану; *сутут-**

німи до поняття «стратегія» є: взаємодія, вибір, вивід, відхилення, вплив, гра, диверсифікація, доказ, достовірність, еквівалентність, забезпечення, завадостійкість, заміна, запаси, збурювання, інтеграція, комбінування, контроль, корисність, модель, надійність, настройки, обслуговування, планування, поведінка, пошук, прийняття, прогнозування, проект, реалізація, ремонт, ресурси, рівень, ріст, рішення, розвиток, розповсюдження, розробка, спрощення, ступінчастість, суттєвість, упорядкування, управління, установа тощо. А із запропонованих В.Б. Дзюндзюком «змістопроектних параметрів» стратегії на даному етапі стосовно до системи МВС України найбільш прийнятною, на нашу думку, є подана Н. Mintzberg стратегія типу «зразок» як така, що дозволяє «органічно поєднувати заплановані дії зі спонтанно виникаючими можливостями, що додає стратегії необхідну гнучкість»¹¹.

*Поняття «прогноз» також, в свою чергу, визначає: «передбачення напрямку, характеру та особливостей» явищ і процесів; «передбачення» має здійснюватися на основі наявних даних; передбачення стосується «розвитку і закінчення» явищ і процесів. А синонімічними до нього є передбачення та пророкування; *сутутніми до поняття «прогноз» є: адаптація¹², аналогія, безвідмовність, виконання, відмова, дисперсія, довговічність, експлуатація, запас, збут, здатність, здійснення, зміна, значення, інтенсивність, інформація, коаліція, кон'юнктура, модель, надійність, несправність, параметр, поведінка, попит, послідовність, пристрій, процес, результат, ресурс, рішення, розвиток, розповсюдження, розподіл, розрахунок, сила, стан, стійкість, стік, функція, чинник тощо*¹³.*

Слід зазначити, що поняття стратегії у тому вигляді, як воно надане у згаданому Словнику стосовно «політичного керівництва масами», в силу специфіки завдань і сфери діяльності органів, підрозділів та служб системи МВС України взагалі не є прийнятним, бо, наприклад, в ОВС заборонена будь-яка політична та партійна діяльність.

Щодо прогнозування, то найбільш прийнятні уявлення про мінімально необхідні шляхи розвитку об'єкта (організації або галузі) можна отримати за аналогією з положеннями Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р., № 1602-III [12]. Звідти, наприклад, *прогнозування* – це «науково обґрунтоване передбачення напрямків розвитку... , можливого стану та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів... розвитку. Про-

¹¹ Цит. за стор.240 роботи: Дзюндзюк В.Б. Багатоаспектність і багатофункціональність стратегій в організаціях // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. –2001. –Вип.15. –С.237-240.

¹² До речі, ми би не стали безумовно паритетний принцип відбивання загроз на основі того, що «для кожного сценарію створюється свій «комплект» потреб і можливостей» через «вдбір адекватних типів блоків» однозначно вважати «одним із варіантів структурної адаптації» як В.Ю. Богданович та А.І. Семенченко [4]. Чому дійсно «прості ситуації, що розглядаються, і можливі варіанти їх розвитку», та кількість яких взагалі-то обмежена, а спрямованість розвитку досить легко прораховується, потребують створення якихось численних незрозумілих «мікро», «макро», «мета-» та «загальних метатеорій»; та як «комплексною моделлю... формулюються гіпотези, теореми тощо і створюється макротеорія?»

¹³ Наведені тут тезаурусні різновиди понять «стратегія» та «прогноз» потребують на своє подальше дослідження.

⁷ Або продовжити, якщо це комусь більше до вподоби.

⁸ Чи ще одну роботу: Почепцов Г.Г. Стратегія. -М.: Рефл-бук; К.: Ваклер, 2005. -384 с.

⁹ У нашому випадку стосовно системи МВС України – *сподіванням тільки суспільства*, хоча І.В. Арістова і впевнена, що «головне завдання стратегії полягає у тому, щоб перевести систему ОВС України із її сучасного стану у майбутній стан, який є бажаним для керівництва МВС України» [9, с.178].

¹⁰ Ми би вважали більш вдалим та сучасним тут замість слова «мас» використати слова «об'єкт», «подія», «ситуація», «структура», «система» тощо.

гноз... розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання... процесів». Тобто, прогноз є невід'ємною, випереджуючою стадією стратегії.

Виходячи з цього, прогноз¹⁴ розвитку системи МВС України може бути оформлений, наприклад, у вигляді підсумкового програмного документу, де «визначаються цілі та пріоритети... розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, ... взаємоузгоджена і комплексна система заходів..., спрямованих на ефективне розв'язання проблем... розвитку, ... а також ... очікувані зміни у стані» системи. Прогнозування повинно бути виконане на достатньо відомих принципах цілісності, об'єктивності, науковості, гласності, самостійності, рівності, дотримання державних інтересів. Прогнози за суттю мають відрізнятися за періодами (довго-, середньо- та короткостроковий) і повинні розроблятися на основі тільки комплексного аналізу реального стану системи МВС України, оцінки її ефективності та очікуваних тенденцій зміни тих чи інших чинників впливу. Як на нас, то стосовно системи МВС України для складення прогнозу мінімально необхідними та обов'язковими є наступні елементи: аналіз розвитку системи МВС України за попередній період; характеристика потенціалу та головних проблем і можливих шляхів їх розв'язання; оцінка відповідності діяльності системи МВС України завданням; цілі та пріоритети розвитку; пропозиції щодо структурної перебудови та оновлення; основні показники розвитку; висновки стосовно тенденцій та напрямків розвитку тощо.

Окремо в рамках прогнозу розвитку системи МВС України слід торкнутися опису сценарного методу системного аналізу, за яким «сценарій визначається як гіпотетичний опис причинно-зумовленої послідовності подій - етапів трансформування системи», а переваги методу й сфери його застосування, методика, терміни та етапи підготовки за типом прогнозного завдання, склад експертної групи викладені в [13]. При цьому конкретні пропозиції з розробки такого сценарію реформування системи МВС України нами були висунуті на розсуд суспільства ще в 2005 році [14].

Стосовно ж алгоритму реалізації стратегічного плану¹⁵, то він має містити: засоби реалізації стратегії (удосконалення організаційної структури, встановлення та налагодження методів комунікації та координації, пошук та розподіл ресурсів для реалізації стратегії, створення системи перспективних та оперативних планів по реалізації стратегії, розподіл завдань та делегування повноважень, формування системи мотивації персоналу); контроль реалізації та оцінки стратегії (створення критеріїв оцінки та методів виміру результатів, впровадження системи управління якістю, оцінку стану реалізації плану і досягнутих результатів); зовнішній аудит стратегії¹⁶.

¹⁴ При цьому за характером скоріше сценарного типу, ніж кількісного, про що нижче фактично йдеться, бо одні тільки абсолютні показники не дозволяють у моделі формалізованого стратегічного управління «відтворити» різноманітні варіанти розвитку подій.

¹⁵ А план - це фактично сценарій у часі.

¹⁶ Деякі інші аспекти побудови та реалізації стратегічного плану див. в роботі: Юркевич О.О. Стратегічне планування як основа прийняття управлінських рішень // Економіка: проблеми

2. Прикладні аспекти побудови стратегії реформування системи МВС України та виявлення проблем їх застосування.

Таким чином, на нашу думку, найбільш прийнятним стосовно напрямку дослідження є наступний підхід до розробки стратегії реформування системи МВС України з врахуванням положень теорії управління, що включає такі основні моменти¹⁷:

1. Визначення концептуальних засад стратегічного аналізу стану системи МВС України (сутності, змісту, завдань, наявних проблем і потреб в удосконаленні та окремо: задіяних управлінських заходів щодо галузі діяльності, етапів розвитку).

2. Щодо напрямку дослідження з'ясування значення та особливостей термінів «стратегія», «стратегічне управління», «стратегічна концепція діяльності», «управління змінами», «прогноз». Вироблення загального понятійного поля стосовно системи МВС України.

3. Виявлення розходжень у дотеперішньому стратегічному і тактичному поводженні системи МВС України. Ідентифікаційне визначення стратегічного та прогнозного поводження стосовно до завдань у сфері діяльності системи МВС України.

4. Аналіз чинних моделей (інструктивно-описові, прогностичні, розрахунково-аналітичні) стратегічного управління. Обґрунтування та відбір моделей стосовно до відбивання виявлених проблем системи МВС України та розміщення пріоритетів у прогнозах розвитку, вибір стратегії змін¹⁸.

5. Узгодження правил і процедур роботи над стратегією відповідно до прогнозу, встановлення критеріїв оцінки та успіху.

6. Проробка алгоритму вибору стратегії (можливо - корпоративно-конкурентного, функціонального чи операційного типів). Обґрунтування доцільності вибору.

6.1. Визначення етапів розвитку системи МВС України, аналізу її життєвого циклу (аналіз сутності базових стратегій обмеженого зростання, зростання, утримання, скорочення¹⁹, комбінована).

теорії та практики: Збірник наукових праць. -В 5-ти т. -Т.5. -Дніпропетровськ: ДНУ, 2004. -С.1398-1403.

¹⁷ За деякою віддаленою структурною аналогією з роботою: Дугина О. Выбор конкурентной стратегии [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.businesscom.ru/ActionShow.asp?ID=1000>.

¹⁸ Як на нашу думку, сьогодні досить спірною є потреба у проведенні, наприклад, стратегічного конкурентного аналізу системи МВС України з огляду на пряму відсутність саме «конкурентних засад» серед правоохоронних органів держави. Разом із тим, тільки здорова, підконтрольна державою партнерська конкурентність протистоїть монополізму навіть у такій галузі, як правоохоронна [15].

¹⁹ Яка можливо, на даному етапі розвитку системи МВС України є найдоцільнішою «у разі постійного погіршення основних показників... діяльності, відсутності позитивної реакції на поліваріантні заходи, спрямовані на зміну ситуації», як за роботою: Основні функції менеджменту в управлінні підприємством [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.library.if.ua/referat/1/155.html>. -04.08.2006. Зазначимо, що хоча ми й запропонували у виносці 10 поняття «ситуація» в якості синонімічного, в цій роботі ми свідомо його уникаємо, бо наступним кроком після сценарного стратегічного управління реформуванням системи МВС України [14] має бути тільки си-

6.2. Розробка та оцінка багатоваріантних прогнозів. Вибір варіанта стратегії змін за стратегічним типом.

6.3. Вибір об'єкта зміни на основі переліку еталонних стратегій: стратегії росту (концентрація, інтеграція, диверсифікованість), інновацій (управління змінами та розробкою технологій змін)²⁰, стабільності або відходу.

6.4. Робота над основами стратегії розвитку та діяльності системи МВС України. Проробка схеми змін: системи, структури, політики, філософії, корпоративної культури, психології персоналу.

6.5. Вибір стратегії поводження стосовно до завдань в сфері діяльності на основі даних STEP- (PEST-) SWOT-аналізу взаємозв'язку внутрішнього та зовнішнього середовища²¹ (визначення зовнішніх можливостей і загроз, сильних і слабких сторін системи МВС України, ранжирування гостроти проблем й аналізу ризиків в умовах невизначеності).

6.6. Дослідження «дерева цілей». Розробка стислого варіанту програми розвитку системи МВС України з врахуванням витратно-фінансових показників.

Ми виходимо з того, що *стратегія розвитку системи МВС України має обов'язково визначити основні напрями досягнення більш високого, ніж зараз, рівня стану системи, як і будь-яка стратегія в іншій галузі, інакше втрачається усякий сенс у її складенні та подальшій реалізації*²².

Таким чином, говорячи про загальні потреби у розробці стратегії реформування системи МВС України²³, треба, по-перше, визначитись, чи є в наявності²⁴ будь-яка зустрічна стратегія держави щодо самої МВС України – у найбільш простому випадку це може бути окрема стратегія розвитку системи МВС України²⁵, у більш складному випадку – у складі правоохоронних чи силових органів держави. Фактично, передумовою тільки підходу до розробки стратегії є встановлення місця системи МВС України та її найближчих й віддалених перспектив у реформуванні зазначених органів.

Другим кроком щодо стратегії реформування системи

МВС України є *встановлення (або вироблення) її нормативно-правових засад*²⁶. Зокрема, чинна Конституція України встановлює, що: «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та *правоохоронні органи держави*, організація і порядок діяльності яких²⁷ визначаються законом» (ч.3 ст.1); загальна структура, чисельність, визначення функцій *МВС України*²⁸ затверджується Верховною Радою України (п.22 ст.85). До речі, стосовно побудови стратегії реформування системи МВС України треба ретельно перевірити, чи не зачіпатиме означене реформування тих чи інших інтересів третіх сторін, зокрема, чи не зміниться характер відносин і взаємодії МВС України з аналогічними міністерствами інших країн²⁹. З цього приводу додатковим застережливим заходом є сумісна перевірка меж відповідності принаймні чинної внутрішньої відомчої нормативно-правової бази або її повна адаптація³⁰ нормативно-правовій базі країни-партнера.

Третє, це визначення пріоритетів стратегії щодо реформування системи МВС України.

Загальне керівництво *стратегією реформування системи МВС України*, на нашу думку, має здійснювати Кабінет Міністрів України; конкретну реалізацію означеної стратегії – Міністр³¹ МВС України разом з колегією

²⁶ Якщо реформування системи МВС України, як і будь-якого іншого правоохоронного органу відбувається в інтересах держави, то ми не вбачаємо жодної перешкоди введенню необхідного стосовно потреби його нормативно-правового забезпечення. Тобто, не є непереборною перешкодою «наявність обмежень щодо можливостей застосування стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки, передусім нормативно-правового характеру» всупереч впевненості В.Ю. Богдановича та А.І. Семенченка [4]. Тому навіть утворювати собі ситуативні труднощі щодо «обмежень нормативно-правового плану» та апіорі їх вводити до «математичної моделі стратегічного планування»?

²⁷ Тобто, МВС України відповідальна разом із іншими правоохоронними органами за забезпечення державної безпеки і захист державного кордону, а це можливо тільки за її належного стану, що сьогодні можна забезпечити тільки реформуванням системи.

²⁸ При науково обґрунтованій потребі у зміні під час реформування системи МВС України її загальної структури, чисельності та визначення функцій це має вирішуватись тільки Верховною Радою України.

²⁹ Наприклад, див.: Міжнародний договір від 20.05.1993 р. «Протокол до Угоди про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішніх справ Румунії на 1993-1994 рр.», Міжнародний договір від 06.09.1994 р. «Угода про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України і Міністерством громадської безпеки Китайської Народної Республіки» тощо.

³⁰ З врахуванням національних особливостей. Зокрема, «адаптація законодавства України передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами» як за Указом Президента України «Про затвердження стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11.06.1998 р., № 615/98, до того ж, за абз.7 розділу II «Внутрішнє забезпечення інтеграційного процесу», безпосередньо «Міністерство внутрішніх справ України і Міністерство юстиції України здійснюють міжвідомчу координацію з питань співробітництва України з ЄС у межах своєї компетенції».

³¹ Якого за займаною посадою І.В. Арістова чомусь відносить до стратегів [9, с.179], хоча він не більше (як за управлінсь-

туативне управління реформуванням, а це наступний крок, до якого, на нашу думку, система МВС України сьогодні не готова. Тим більше, що чи треба взагалі щось казати й про так зване «принципологічне управління», як за І.В. Смоліним [16], зважаючи на нез'ясованість його застосовності у нашому випадку.

²⁰ Див. наші пропозиції 2003 року щодо робіт з інновацій правоохоронних технологій фактично як елементу реформування системи МВС України у роботі: 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.

²¹ І.В. Смолін віддає перевагу розумінню внутрішнього середовища як «внутрішнього потенціалу» [16], що, на нашу думку, більше відповідає реаліям реформування.

²² Вважаємо наші аргументи більш переконливими, ніж у В.С. Гусласького, який вважає, що «в системі стратегічного планування не передбачається(?)», що майбутнє неодмінно повинно бути кращим, ніж минуле» [17, с.47].

²³ Яка, як правило, розробляється, так би мовити «зсередини», з урахуванням виключно відомчих потреб системи МВС України і, зокрема, може не враховувати інтереси та потреби інших силових і правоохоронних структур, а також й держави взагалі.

²⁴ Фактично, це тільки початкові кроки в «самовизначенні простору» щодо стратегії реформування системи МВС України.

²⁵ Прообразом якої може слугувати вже згадана Концепція розвитку Міністерства внутрішніх справ України 1996 року.

означеного Міністерства. Стратегія реформування системи МВС України повинна забезпечуватися організаційно (визначення переліку виконавців), фінансово (визначення джерел і правил фінансування), на правових засадах, інформаційно (створення координаційно-аналітичного центру, банку даних) тощо.

Таким чином, з метою визначення стратегічних цілей та шляхів модернізації системи МВС України в складі комплексного реформування правоохоронних органів держави у найкоротший термін, як основу стратегічного прогнозування, пропонуємо підготувати та затвердити Стратегічний план³² розвитку системи МВС України на період 2007-2011 роки, який узгодити з Президентом та Урядом України.

Загальне керівництво розробкою Стратегічного плану розвитку системи МВС України доручити Міністерству внутрішніх справ України в складі науковців та працівників, які виказали в останні роки найбільшу заклопотаність і результативність в обговоренні проблем удосконалення діяльності та реформування системи МВС України³³, як безпосередньо зацікавленому в позитивних результатах реформування.

Пропонуємо залучити до розробки Стратегічного плану розвитку системи МВС України Національний інститут стратегічних досліджень та інші зацікавлені організації задля підвищення якості обґрунтування основних економічних, соціальних і політичних засад стратегії реформування, у тому числі й Науковий центр інноваційних правоохоронних технологій ХНУВС як ініціатора пропозиції та постійного наукового розробника проблеми. Визначити склад Аналітичної робочої групи [14] з розробки Стратегічного плану розвитку системи МВС України та погодити її основні завдання з координації розроблення супровідних взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів розвитку системи тощо.

Стратегічний план розвитку системи МВС України на період 2007-2011 роки має визначити стратегічні цілі, шляхи та очікуваний результат реформування системи МВС України. Його основні засади доцільно затвердити на Колегії МВС України, наприклад, у вигляді рішень «Про основні стратегічні напрямки розвитку системи МВС України на період до 2011 року». В рамках Стратегічного плану³⁴ можливе виконання декількох самостійних проєктів, наприклад, багатоетапної «Програми стабілізації і розвитку системи МВС України» або «Програми модернізації сис-

кою термінологією), ніж «особа, що приймає рішення». Або навіть у випадку колегіальності – «особа, що затверджує рішення», хоча й така, що несе за них значну відповідальність.

³² Як впевнений В.В. Андрусів, який «виходить із чітких зафіксованих і перевірених тенденцій, спирається на конкретні завдання і чіткі моделі поведінки» [18] та відрізняється від стратегічного прогнозу.

³³ На наш погляд, це (без вказівки посад, організацій, наукових ступенів і вчених звань) М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, К.І. Беляков, І.В. Бойко, В.С. Венедіктов, В. Воловик, О.Ф. Долженков, Е.М. Єгорова, Є.Г. Запорожцев, М.В. Корнієнко, А.Ф. Крижанівський, Є.В. Курінний, В.Р. Мойсик, Ю. Мосова, О.В. Негодченко, І.В. Опришко, Н. Пелих, Ю.А. Петроченко, О.І. Порфімович, О. Примаченко, С. Рахманін, Ю.І. Римаренко, В. Стретович, В. Тертичка, В. Чумак, В.І. Шакур, В.Ю. Щербатих та інші.

³⁴ За аналогією з наказом ДПА «Про затвердження Стратегічного плану розвитку державної податкової служби на період до 2013 року» від 07.04.2003 р., № 160.

теми МВС України» [2] як складової частини реформування правоохоронних органів держави (щодо опису системи управління, діяльності та реорганізації системи МВС, впровадження пілотних проєктів з модернізації основних та управлінських процесів й напрямів діяльності, навчання працівників, впровадження інформаційно-аналітичної системи). Оцінка виконання Програми здійснюватиметься за допомогою показників ефективності, що «характеризуватимуть досягнення цілей Програми модернізації та основні зміни, пов'язані з її виконанням».

Для «забезпечення ефективного управління процесами підготовки і впровадження» Стратегічного плану розвитку системи МВС України вивчити доцільність та при потребі утворити в складі МВС України Департамент Стратегічного розвитку та прогнозування³⁵, на який покласти стратегічне і поточне планування³⁶, координацію і моніторинг, інтеграцію управлінських процесів діяльності органів, підрозділів та служб системи МВС України, управління ризиками тощо.

Одним із завдань роботи Департаменту може бути визначення (або уточнення) місії системи МВС України, окремі елементи якої щодо співробітництва з населенням на засадах партнерства ми раніше дослідили [19]; стратегічних цілей³⁷ розвитку системи МВС України, а також дій, що «спрямовані на досягнення стратегічних цілей». Крім того, зокрема, удосконалення системи управління (з урахуванням нової структури системи МВС України), створення та підготовки їх функціональних компонентів, зміцнення разом з ДРП МВС України кадрового потенціалу (наприклад, через розробку і запровадженням критеріїв оцінки і шляхів реформування відомчої освіти, ліцензування та акредитації ВНЗ)³⁸, створення матеріально-технічного забезпечення та соціального захисту працівників системи та членів їх сімей.

В процесі роботи треба визначитись з найбільш прогресивними стратегіями, видами та методами проведення досліджень з проблем реформування системи МВС України, зокрема, з врахуванням наявних баз даних; сферу досліджень окреслити суспільним оточенням органів, підрозділів та служб системи МВС України; визначитись з методичним інструментарієм, зокрема, методами структурного аналізу - порівняльним методом дослідження, методом експертної та статистичної оцінки; проведення аналітичних досліджень з використанням інтерпретативних та реконструктивних методів, а також прогнозного дослідження; при проведенні гіпотезо-підтверджуючих досліджень доцільним, на нашу думку, є віддання переваги експериментальним (проєктивним) дослідженням; з

³⁵ Назва умовна.

³⁶ До речі, всупереч І.В. Арістовій [9, с.180-183] та В.С. Гуславському [17, с.46-48], точки зору та думки яких багато у чому абсолютно співпадають, ми не вбачаємо потреби у доповненні системи стратегічного планування «аналізом позицій у конкурентній боротьбі... правоохоронних органів з організованою транснаціональною злочинністю» бо занадто вже це різні рівні.

³⁷ За аналогією, у наказі Міністерства економіки та з питань Європейської інтеграції України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку» від 29.07.2002 р., № 224 навіть йдеться про «бачення майбутнього» або «стратегічне бачення» як новий елемент довгострокового планування розвитку.

³⁸ Де сьогодні надзвичайно велика кількість не вирішених проблем.

огляду на соціальні ознаки системи МВС України звернути особливу увагу на методи збору інформації через опитування, зокрема, стратегії інтерв'ювання, а також організацію та процедури досліджень тощо.

Таким чином, окреслене нами в цій роботі є тільки ескізом прогнозно-стратегічного управління реформуванням системи МВС України, але на відміну від інших подібних робіт його цілком обґрунтовано можна вважати робочим ескізом.

Висновки.

1. Досі не визначеними є прикладні аспекти теоретичних засад стратегічного планування стосовно системи МВС України, що потребує свого вирішення.

2. Якісне прогнозно-стратегічне управління розвитком системи МВС України можливе тільки на засадах комплексного підходу з врахуванням загальних знань управлінської галузі.

3. Щодо реформування системи МВС України рекомендуємо звернути увагу на відбір і розробку проектів інноваційних правоохоронних технологій, що мають стратегічне значення для розвитку та діяльності системи МВС України, та інноваційне інвестування яких виходячи з цього здійснюватиметься виключно за рахунок Держбюджету.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів «Назустріч людям» від 04.02.2005 р., № 2426-IV // ВВР України. -2005. -№ 12. -Ст.209.

2. Зозуля І.В. Модернізація, трансформація чи реформування системи МВС України? // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. -2004. -Вип.27. -С.296-301.

3. Зозуля І.В. Реформування системи МВС України: спорідненість, системність та принципи моделювання // Право і безпека. -2004. -Т.3. -№ 2. -С.53-59.

4. Богданович В.Ю., Семенченко А.І. Підхід до розробки теоретичних засад стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави [Електронний ресурс]. -Режим доступу: http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=pmb1&issue=2006_2.

5. Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление: Учебник. -М.: Омега-Л, 2004. -472 с.

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

7. Ансофф И. Стратегическое управление. -М.: Экономика, 1989. -519 с.

8. Почепцов Г.Г. Стратегический анализ: Стратегиче-

ский анализ для политики, бизнеса и военного дела. -Л.: Дзвін, 2004. -333 с.

9. Арістова І.В. Місце та роль стратегічного управління у діяльності органів внутрішніх справ України в сучасних умовах // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. -2005. -Вип.29. -С.177-183.

10. Стратегическое управление /ARS VITAE [Електронний ресурс]. -Режим доступу: http://www.arsvitae.ru/cgi-bin/cm/get_doc.fpl?doc_id=107.

11. Великий тлумачний словник сучасної української мови /Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. -К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. -1440 с.

12. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р., № 1602-III // ВВР України. -2000. -№ 25. -Ст.195.

13. Сало І.С. Сценаріотехніка в прогнозуванні // Теорія і практика політичного аналізу і прогнозування: Збірник матеріалів /За ред. М.М. Розумного. -К.: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2006 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Table/230606/sbimyk.htm>. -23.06.2006.

14. Зозуля І.В., Перцов С.Г. Сценарий для министра // Зеркало недели. -02-08.07.2005. -№ 25.

15. 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 доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05zivpod.pdf>.

16. Смолін І.В. Моделі стратегічного управління та умови їх застосування // Статистика України. -2003. -№ 4. -С.52-55.

17. Гуславський В.С. Стратегічне управління єдиним правоохоронним простором Співдружності Незалежних Держав: методологія, сутність, концепція // Вісник Одеського ін-ту внутр. справ. -2005. -№ 3. -С.44-49.

18. Андрусів В.В. Прогноз в політиці: розуміння, предмет, методична база // Теорія і практика політичного аналізу і прогнозування: Збірник матеріалів /За ред. М.М. Розумного. -К.: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2006 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Table/230606/sbimyk.htm>. -23.06.2006.

19. Зозуля І.В. Співробітництво з населенням на засадах партнерства як місія реформованої міліції // Право і безпека. -2005. -Т.4. -№ 5. -С.76-83.

Надійшла до редколегії 25.10.2006

ЗОЗУЛЯ І.В. ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ЭЛЕМЕНТЫ СТРАТЕГИИ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ В РЕФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ МВД УКРАИНЫ

С позиций современного понимания стратегии и прогноза выполнен анализ общих знаний прогнозно-стратегического управления развитием объекта и их применимости в отношении прикладных аспектов построения стратегии реформирования системы МВД Украины.

ZOZULJA I.V. DETERMINING ELEMENTS OF STRATEGY AND FORECASTING IN REFORMING SYSTEM OF THE UKRAINE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS

From positions of modern understanding of strategy and the forecast the analysis of the general knowledge of predictive-strategic management is executed by development of object and their applicability concerning applied aspects of construction in reforming strategy for system of the Ukraine Ministry of Internal Affairs.