

ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК СКЛАДНА СОЦІАЛЬНА СИСТЕМА

Здійснювана в нашій країні перебудова правової системи на основі демократизації, гуманізації та гласності спрямована на розробку і втілення в життя концепції соціалістичної правової держави. Вона передбачає реформу законодавства, вдосконалення роботи правоохоронних органів, подальше зміцнення правової основи державного і суспільного життя, неухильне додержання соціалістичної законності і правопорядку. Відомо, що технічні, економічні та інші рішення можуть виявитися неефективними, нерациональними і навіть шкідливими, якщо при їх виробленні не враховувати (або враховувати неповністю) особливості та взаємозв'язки об'єктів дослідження в рамках більш широких утворень, до складу яких вони входять. Аналогічні прорахунки можуть мати місце і тоді, коли рішення, що були перевірені експериментально лише на деяких фрагментах, абсолютизуються і без відповідного обґрунтування переносяться на більші утворення, що їх охоплюють [1, с.152].

Досліджувані наукою об'єкти під час розгляду, аналізу та вивчення їх організації, функціонування, внутрішніх зв'язків та взаємодії із середовищем є складними системними утвореннями. Встановити закони, які управляють системами, в тому числі і такою складною правоохоронною системою, як органи внутрішніх справ та забезпечити соціально корисний ефект від їх діяльності – це і є прикладним значенням системно-структурного методу в науці. Кількість систем обмежена лише часом і простором, що окреслені дослідником. Різні автори тлумачать поняття система як: зібрання чи поєднання об'єктів, що з'єднані постійною взаємодією чи взаємозалежністю; розміщення, зібрання речей, пов'язаних чи співвіднесених один з одним таким чином, що разом вони утворюють певну єдність, цілісність; інтегрована сукупність взаємодіючих елементів, що створена для спільного виконання певної функції; чисельність об'єктів з відносинами між їх атрибутами; комплекс вибраних компонентів, у яких взаємодія і взаємовідносини набувають характер спільної діяльності компонентів для отримання фокусного результату; впорядкована певним чином чисельність елементів, взаємопов'язаних між собою і які таким чином утворюють певну цілісну єдність [2, с.93–98].

При визначенні змісту поняття «соціальні системи», до якої, як було зазначено вище, належать і органи внутрішніх справ, доцільно підкреслити такі їх основні риси. По-перше, система – це не просто об'єднання елементів, а їх певна сукупність, яка має властивості не характерні для її окремих складових. Вони являють собою, за визначенням академіка А.І. Берга, «єдність різноманітного, а не суму одноманітного» [3, с.134]. По-друге, кожна система є частиною системи більш високого рівня. Так, наприклад, система суб'єктів координації профілактики правопорушень є частиною системи управління профілактикою правопорушень, а та у свою чергу є частиною

системи соціального управління суспільством. По-третє, взаємні зв'язки елементів системи сильніші за зв'язки елементів системи з іншими системами, що забезпечує цілісність системи. По-четверте, усі системи не є незмінними. Їм не лише притаманні внутрішні суперечності, але й зміни під впливом зовнішнього оточення. По-п'яте, соціальні системи функціонують із урахуванням такого «людського фактора», як потреби та цінності. Потреба, яка має соціально корисне значення, перетворюється на цінність для досягнення або охорони якої створюється або вдосконалюється соціальна система [4, с.11–13]. Отже, система – це комплекс взаємодіючих елементів, які у своїй єдності створюють певну цілісність.

Система МВС України була створена для реалізації певних, зумовлених об'єктивними вимогами суспільного розвитку завдань, спектр та масштабність яких потребує розгляду зазначеної правоохоронної системи як складного соціального організму, що складається із великої кількості поєднаних частин, взаємопов'язаних між собою різноманітними зв'язками. Ці завдання встановлені і затверджені конституційно та нормативно [5; 6; 7]. Вони в своїй сукупності визначають основні функції системи органів внутрішніх справ України. Проблеми системи та структури органів внутрішніх справ не можуть бути віднесені до категорії проблем, які глибоко та різноманітно досліджені в науці управління. Вперше структуру і систему органів внутрішніх справ дослідив Г.А. Туманов [8, с.75–126]. Найбільш актуальними і фундаментальними вважаються дослідження управління органами внутрішніх справ України, а, відповідно їх структури і системи, здійснені в період їх реформування О.М. Бандуркою [9; 10], Ю.Ф. Кравченком [11], Л.В. Бородичем [12]. Аналогічний об'єкт дослідження у роботах В.Б. Аверьянова [13, с.60–68], В.З. Веселого [14, с.40–45], В.Т. Вишнякова [15], Г.Г. Зуйкова [16], В.Ф. Сухорева [17, с.36], А.Ф. Майдикова [18, с.156] та деяких інших авторів. Для цих досліджень характерним є розуміння структури як сукупності ustalених зв'язків об'єкта, які забезпечують його цілісність, і системи – як об'єднання певного різноманіття в єдине та чітко розмежоване ціле, елементи якого, по відношенню до цілого та інших частин, займають відповідні їм місця [19, с.415, 438]. На той період, до якого відносяться вказані дослідження, для науки соціального управління в цілому був характерний погляд на структуру, як на сукупність взаємопов'язаних елементів [15, с.27; 20, с.34; 21, с.52]. Подібне визначення структури, на наш погляд, потребує додаткового уточнення у зв'язку з розробкою і вдосконаленням організаційної структури системи МВС України як в цілому, так і в окремих його підрозділах. При цьому важливо чітко визначити як елементи структури, так і їх взаємозв'язки, а також функції елементів та форми їх розподілу. Вважається, що вивчення структури і системи органів внутрішніх справ наукою управління фіксувало зміни у зв'язках об'єктів. Так, В.Ф. Сухорев прямо вказує на те, що «структура є умоглядною конструкцією, тобто не має матеріального змісту. Зовні вона виявляється в різних організаційних схемах, нормативних документах тощо» [17, с.11]. Інші дослідження в системі органів внутрішніх справ визначають і навіть протиставляють організаційні і функціональні структури [16, с.109]. О.М. Бандурка за основу ана-

лізу системи органів внутрішніх справ України бере організаційну структуру, яка, в свою чергу, включає в себе сукупність структурних підрозділів, об'єднаних в орган, зв'язки підпорядкованості між ними, а також форми розподілу функцій [9; 10].

Відповідно до ст.1 Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» [22] визначено таку загальну структуру Міністерства внутрішніх справ України: 1) Міністерство внутрішніх справ України – центральний орган управління; 2) державні департаменти у складі Міністерства внутрішніх справ України як урядові органи державного управління за окремими напрямками службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів України; 3) головні управління, управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління, відділи Міністерства внутрішніх справ України на транспорті; 4) міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти; 5) підрозділи місцевої міліції; 6) з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ; 7) навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення.

Властивості великих соціальних систем-організацій виразно виявляються в побудові та функціонуванні органів внутрішніх справ. Останні складаються із неоднорідних компонентів, специфічних у функціональному та організаційному відношеннях. У збільшеному вигляді такими компонентами (в даному разі – підсистемами) виступають: міліція, слідчі апарати, внутрішні війська, навчальні заклади системи МВС, що функціонують і структуровані згідно з особливостями виконуваних ними завдань та методів, які при цьому використовуються [1; 9; 10; 23; 24]. У той же час ці компоненти взаємопов'язані в рамках цілісного утворення. Міністерство внутрішніх справ України, його управління в областях та на транспорті, міськрайліногари, підрозділи міліції, внутрішні війська, навчальні заклади та науководослідні установи, а також інші підвідомчі їм підрозділи, установи, організації та підприємства, складають єдину систему Міністерства внутрішніх справ України, що закріплено у відповідних нормативних актах. Отже, складність організаційної побудови системи МВС України обумовлена, з одного боку, багатогранністю функцій, які виконують її підсистеми, а з іншого – розподіленням їх з урахуванням адміністративно-територіального розподілу України.

Організація і функціонування системи МВС України базуються на загальних принципах державного управління і разом з тим органи внутрішніх справ мають ряд особливостей. Перша з них обумовлена тим, що об'єктом впливу в сфері внутрішніх справ виступає певний комплекс суспільних відносин, що володіють специфічними властивостями. Властивості ж об'єкта, як відомо, визначають характеристики системи управління, її завдання, форми і методи діяльності. Друга особливість органів внутрішніх справ – воєнізованість їх системи. До осіб, які зараховуються до кадрів органів внутрішніх справ, пред'являються підвищені вимоги. Тут діє близький до армійського порядок проходження служби, присвоєння працівникам спеціа-

льних звань, військова дисципліна, прийняття присяги. Третьою особливістю є виконання органами внутрішніх справ широкого кола обов'язків щодо здійснення нагляду за виконанням посадовими особами та громадянами законодавчих та інших нормативних актів з питань забезпечення громадського порядку. Певним категоріям працівників цих апаратів надано право застосовувати до правопорушників засоби адміністративного [25] та кримінального примусу [26]. Четверта особливість полягає в реалізації системою МВС кримінально-процесуальних функцій, тобто в наявності права та обов'язку здійснювати дізнання і попереднє слідство (слідчими органів внутрішніх справ) [27]. П'ята особливість виражається у використанні специфічних методів оперативно-розшукової роботи і застосуванні до правопорушників спеціальних засобів впливу [1, с.166].

Існуюча структура і функції органів внутрішніх справ здатні змінюватись. Це пояснюється насамперед тим, що «функції різних управляючих систем і їх складових частин зазнають впливу з боку нових об'єктивних чинників, змінюється їх зміст, співвідношення, у взаємодії ланок виникають нові моменти [28, с.67–68.]. На зміну структури органів внутрішніх справ впливають також: 1) виникнення нових функцій; 2) відміна старих функцій; 3) актуалізація функцій у зв'язку з кількісними та якісними перетвореннями апаратів управління; 4) впровадження нових технічних засобів; 5) істотні зміни в навколишньому середовищі та ін. Будучи соціальною системою управління, МВС, УМВС не тільки використовують діючі в суспільстві об'єктивні закони у власних цілях, але й самі зазнають впливу цих законів.

Організаційно-структурна побудова органу управління перебуває у прямій залежності і від розподілу праці між його ланками, і від спеціалізації працівників, які реалізують ті чи інші функції. Тому науково обґрунтоване створення апарату управління потребує пошуку раціональних форм розподілу праці. Разом з тим тут «не можна забувати, що свою специфічну функцію кожна частина здатна виконувати не сама по собі, а в рамках даної цілісної системи, в безпосередньому або опосередкованому зв'язку та взаємодії з іншими частинами» [29, с.18]. Структурно-функціональна спеціалізація в органах внутрішніх справ може бути пов'язана як з забезпеченням реалізації функцій зовнішнього управління (наприклад, створення нових підрозділів для боротьби з певними видами злочинів і т.д.), так і з внутрішньо-організаційними завданнями (наприклад, створення інформаційних, аналітичних, обліково-довідкових підрозділів).

Удосконалення структури органів внутрішніх справ повинно бути засноване на врахуванні соціально-економічних характеристик території, що обслуговується (кількісних та якісних показників розвитку економіки, стану, структури та динаміки злочинності, демографічних змін і т.д.), обсягу та змісту виконуваної роботи, професійної підготовки працівників та технічного оснащення органів внутрішніх справ.

На сьогоднішній день необхідною є децентралізація органів внутрішніх справ з тим, щоб врешті-решт було створено сильну муніципальну міліцію (поліцію), із стовідсотковим процентом здійснення правоохоронних функцій, а саме: охороною прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридич-

них осіб, охороною громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьбою із правопорушеннями на окремо взятій адміністративно-територіальній ділянці. У такому випадку за МВС залишилися б питання визначення загальних напрямків правоохоронної політики, основних засад кадрової роботи, координації діяльності місцевих органів внутрішніх справ, боротьби з організованою злочинністю міжрегіонального характеру тощо.

Таким чином, під системою органів внутрішніх справ ми розуміємо складне, динамічне, ієрархічно побудоване та багатofункціональне системне 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.

Список літератури: 1. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. К., 1999. 2. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. М., 1974. 3. Управление, информация, интеллект / Под ред. А.И.Берга и др. М., 1976. 4. Дубровский Ю.Н. Система понятий и категорий НОТ. М., 1973. 5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. 6. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затверджено Указом Президента України від 17 жовтня 2000 р. // Офіційний вісник України. 2000. № 42. Ст.1774. 7. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 4. Ст. 20. 8. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972. 9. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 10. Бандурка А.М. Основы управления в органах внутренних дел Украины: теория, опыт, пути совершенствования: Автореф. дис... д-ра юрид. наук/ Одесский государственный университет им. И.И. Мечникова. Одесса, 1996. 11. Кравченко Ю.Ф. Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): Дис... канд. юрид. наук. Х., 1998. 12. Бородич Л.В. Відомчі навчальні заклади покликані забезпечити органи внутрішніх справ висококваліфікованими кадрами // Інформаційний бюлетень Республіканського навчально-методичного центру. 1995. №1. 13. Аверьянов В.Б. Содержание деятельности аппарата государственного управления и его организационная структура // Сов. государство и право. 1988. № 6. 14. Вельский В.З. Формирование теории управления в сфере правоохранительной деятельности. М., 1988. 15. Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. М., 1972. 16. Научная организация управления органами внутренних дел /Под ред. Г.В. Зуйкова. М., 1984. 17. Сухорев В.Ф. Проблемы совершенствования организационных структур органов внутренних дел: Учебное пособие. М., 1985. 18. Майдыков А.Ф. Совершенствование управления городскими и районными органами внутренних дел // Теория и практика управления. М., 1989. 19. Философский энциклопедический словарь. М., 1997. 20. Кремянский В. И. Определение понятия системы и системного подхода // Системные исследования. М., 1970. 21. Рапорт В.С. Развитие организационных форм управления научно-техническим прогрессом в промышленности. М., 1979. 22. Про загальну структуру і чисельність міністерства внутрішніх справ України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 16. Ст.115. 23. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. К., 1995.

24. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / Под ред. А.П. Коренева. М., 2000. 25. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України: Дис...д-ра юрид. наук. Х., 2002. 26. Козюбра М.І. Переконання та примус. К., 1970. 17. Хазін М.А., Бойко М.Д., Співак В.М. Кримінально-процесуальні акти дізнання та попереднього слідства. К., 1996. 28. Тихомиров Ю.А. Социальные управляющие системы // Советское государство и право. 1970. № 5. 29. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1973.

Надійшла до редколегії 13.01.04

І.В. Арістова

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ СФЕРОЮ: КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ

Існуюча система державного управління в Україні у багатьох випадках стала гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Важливим інструментом подолання трансформаційної кризи в Україні є створення сучасної, ефективної системи державного управління. У свою чергу, нова система державного управління має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Враховуючи те, що одним із напрямів здійснення адміністративної реформи постає формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління [1, с.8], звернення до цієї проблеми науковців є вельми актуальним.

Логіка розвитку суспільства і держави потребує не тільки удосконалення державного управління, наприклад, за допомогою його інформатизації, але й нової стратегії державного управління в період становлення та розвитку інформаційного суспільства. Питання інформації та державного управління, взаємозв'язків держави та інформаційної сфери певною мірою розглядалися провідними вченими [2, с.385–405; 3–8]. Віддаючи належне існуючим досягненням у галузі теорії управління, адміністративного права, інформатики і використовуючи їх у нашій роботі, ми не тільки певним чином розвиваємо ці положення, але й враховуючи становлення в Україні інформаційного суспільства, здійснюємо постановку нового завдання та обґрунтовуємо шляхи його оперативного та якісного вирішення. Мета роботи полягає у визначенні ролі і місця держави та її органів у формуванні інформаційного суспільства в Україні, а також у розробці організаційно-правових засад управлінської діяльності органів всіх гілок державної влади у сфері суспільних інформаційних відносин.

Для досягнення зазначеної мети вважаємо за доцільне передусім дослідити еволюцію взаємозв'язків держави та інформаційної сфери в Україні. Аналіз функцій держави за способами та сферами діяльності дозволив зробити висновок, що інформаційна функція виділяється як самостійна і одна із головних лише деякими науковцями (О.М. Бандурка, А.П. Коренев, О.Ф. Скакун і ін.), інші (С.С. Алексєєв, О.А. Баранов, А.В. Іщенко) розглядають інформаційну функцію як напрямок управлінської функції. В сучасних умовах державне управління в інформаційній сфері пов'язано в основному з одним