

економ. наук: 08.10.03 / НДІ соціально- економічних проблем. К., 1996. 6. Васильев Ю.С. Экономика и организация управления вузом :Учебник для высшей школы. СПб., 2001. 7. Дабаган А.В. Некоторые проблемы реформирования системы образования/ А.В. Дабаган, А.М. Михайличенко. Х, 2001. 8. Дмитренко Г.А. Стратегический менеджмент в системе образования. Межрегиональная акад управл. персонал. К., 1999. 9. Законодавство України про освіту: зб. К., 2002; Закон УРСР від 23.05.1991 № 1060-ХІІ «Про освіту» /ВВРУ, 20.08.1991, N 34, ст. 451. 10. Концептуальні засади модернізації системи освіти в Україні: програми та матеріали, 1 лют. 2002 р., Х., 2004. 11. На шляху реформування освіти в Україні. К., 2003. 12. Закон України (2984-14) Про вищу освіту / Офіційний вісник України, рік 2002, 07.03.2002, № 8, ст. 327; Відомості Верховної Ради України, 17.05.2002, N 20, ст. 134; Голос України, 05.03.2002; Урядовий кур'єр, 15.05.2002. 13. Закон України (2628-14) Про дошкільну освіту /Офіційний вісник України, рік 2001, 17.08.2001, № 31, ст. 1388; Відомості Верховної Ради України, 07.12.2001, N 49, ст. 259; Голос України, 02.08.2001; Урядовий кур'єр, 08.08.2001. 14. Закон (1841-14) Про позашкільну освіту Публікації: Офіційний вісник України, рік 2000, 04.08.2000, № 29, ст. 1190; Відомості Верховної Ради України, 17.11.2000, № 46, ст. 393; Голос України, 01.08.2000; Урядовий кур'єр, 09.08.2000. 15. Закон (651-14) Верховна Рада України від 13.05.1999 № 651-ХІV. Про загальну середню освіту Публікації: Офіційний вісник України, рік 1999, 25.06.1999, № 23; Відомості Верховної Ради України, 16.07.1999, № 28, ст. 230; Голос України, 23.06.1999. 16. Закон (103/98-ВР). Верховна Рада України від 10.02.1998 № 103/98-ВР. Про професійно-технічну освіту. Публікації: Офіційний вісник України, рік 1998, 19.03.1998, № 9; Відомості Верховної Ради України, 19.08.1998, № 32, ст. 215; Голос України, 10.03.1998; Урядовий кур'єр, 12.03.1998. 17. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність». //ВВР, 1992, № 12, ст.165. 18. Указ, Доктрина (347/2002). Президент України від 17.04.2002 № 347/2002. Про Національну доктрину розвитку освіти. Публікації: Офіційний вісник України, рік 2002, 03.05.2002, № 16, ст. 860. Публікації: Урядовий кур'єр, 12.04.2002. 19. Указ, Програма (992/2001). Президент України від 18.10.2001 № 992/2001. Про Національну програму правової освіти населення. Публікації: Офіційний вісник України, рік 2001, 09.11.2001, № 43, ст. 1921. 20. Указ (941/2001). Президент України від 09.10.2001 № 941/2001. Про додаткові заходи щодо забезпечення розвитку освіти в Україні Публікації: Офіційний вісник України, рік 2001, 26.10.2001, № 41, ст. 1845; Урядовий кур'єр, 17.10.2001. 21. Постанова, Порядок, Положення (1380-2003-п). Кабінет Міністрів України від 29.08.2003 № 1380 Про ліцензування освітніх послуг. Публікації: Офіційний вісник України, рік 2003, 19.09.2003, № 36, ст. 1946; Урядовий кур'єр, 24.09.2003. 22. Указ (199/2004). Президент України від 17.02.2004 № 199/2004. Про заходи щодо вдосконалення системи вищої освіти України Публікації: Офіційний вісник України, рік 2004, 05.03.2004, № 7, ст. 392; Урядовий кур'єр, 25.02.2004. 23. Постанова Верховної Ради України. Про Рекомендації парламентських слухань «Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні» від 4 червня 2004 року № 1755-ІV.

Надійшла до редколегії 10.08.04

І.В. Зозуля

МОДЕРНІЗАЦІЯ, ТРАНСФОРМАЦІЯ ЧИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ?

Сьогодні розвиток системи МВС України йде, як офіційно визнано, по шляху її реформування. Але у чому глибинний сенс проголошеного реформування, що воно значить, крім загальновідомих визначень цього поняття

у словниках та енциклопедіях запропонованого нами раніше визначення терміну «реформування системи МВС України» [1, с.13], однозначно стверджувати досить важко. До того ж, говорячи тільки про реформування, ми відкидаємо інші можливі шляхи розвитку системи МВС України, але у цій справі кінце необхідно визначити саме простір і межі розвитку системи, проаналізувати кожен із шляхів та вибрати єдино правильний.

Можна навіть вважати, що завбачливо нейтрально названий саме як «розвиток» в Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України [2], процес зміни системи МВС України мав, на думку реформаторів, сягнути певних позитивних результатів, але яким саме шляхом – то було тоді невідомим. Ми вбачаємо три можливих шляхи розвитку системи МВС України – модернізацію, трансформацію та реформування, і зробимо спробу певною мірою дослідити їх.

На нашу думку, ознайомлення зі змістом та нюансами того, як наукові джерела вживають поняття «реформування» та синонімічні до нього терміни «модернізація» та «трансформація», що складають понятійну основу різних напрямків процесу розвитку, в деякій мірі допоможе саме сьогодні більш свідомо та відповідально ставитись до нинішнього реформування системи Міністерства внутрішніх справ України. Принаймні сподіваємось, що це дозволить зв'язувати зв'язок між цими категоріями, та внести певні роз'яснення в сутність самого процесу реформування в системі МВС України, як ми його розуміємо.

При цьому слід зазначити, що загальні проблеми теорії розвитку тих або інших систем найбільш яскраве відображення знайшли в роботах О.М. Данілова [3], А.І. Пригожина [4] щодо загального соціально-політичного процесу тощо. Стосовно ж прикладних, досліджуваних у цій статті питань з проблем реформування системи МВС України, ми не знайшли достатньо повних робіт.

Таким чином, метою роботи є аналіз можливих шляхів розвитку системи МВС України та процесу реформування системи МВС України як офіційно прийнятого.

Перший напрямок розвитку – це модернізація.

За С.І. Ожеговим відомо, що під словом «модернізувати» розуміється вводити удосконалення, робити таким, що відповідає сучасним вимогам [5, с.359]; за іншим джерелом – робити сучасним, змінювати відповідно до вимог і смаків сучасності; напр., оновлювати обладнання, технологічний процес [6, с.295]. І як найбільш близьке до сутності МВС України як соціальної системи маємо значення модернізації як найбільш специфічної моделі суспільного розвитку [7, с.434–435]. Модернізація, загальновідома також як «удосконалення», за А.В. Малько та А.Ю. Саломатіним, це одне з ключових понять у сучасній суспільній науці, що позначає перехід від традиційного суспільства до сучасного [8, с.23].

Вважаємо за необхідне підкреслити, що «модернізація» у кожному з визначень однозначно сприймається як процес, тобто дія відносно та задля чогось. Таким чином, стосовно до системи МВС України, її модернізацію можна було би розуміти як «процес зміни, приведення існуючої системи до

рівня певних сучасних вимог». Тобто, більш конкретно – зі збереженням основи, ядра чинної системи МВС України, та поверховим¹ удосконаленням її окремих структурних елементів, а можливо, й функцій. Крім того, які саме маються на увазі «сучасні вимоги»? Єдино правильним тут буде дати відповідь: такі, що постійно відповідають вимогам директивних матеріалів, вказівок, розпоряджень та наказів керівництва держави і Міністерства.

Аналіз нормативної практики останніх років щодо діяльності системи МВС України дозволив віднести до змісту базових вимог її призначення таке²:

- формування і реалізацію державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань;
- боротьбу із злочинністю;
- охорону громадського порядку;
- забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху;
- охорону та оборону особливо важливих державних об'єктів [9].

Ця група вимог до призначення-діяльності системи МВС України є незмінною і не підлягає ситуаційній зміні та корегуванню за будь-яких умов, і є прерогативою Президента України. При цьому вони є досить «прозорими» і не потребують якоїсь додаткової інтерпретації. Ми їх тою чи іншою мірою вже розглядали у наших попередніх публікаціях з проблем реформування системи МВС України.

Іншими вимогами, які мають, наприклад, безпосереднє відношення до розвитку системи МВС України, і які можна визнати сучасними та у якійсь мірі продовженими у часі, бо, по-перше, немає будь-яких відомчих документальних підтверджень (наказів, розпоряджень тощо) про їх попереднє виконання або впровадження у діяльність системи МВС України³, і, по-друге, бо вони і сьогодні актуальні, є [2]:

- оптимізація функцій системи МВС відповідно до рівня управління;
- приведення організаційно-штатної структури у відповідність з новими соціальними пріоритетами;
- зміцнення штабних функцій;
- поліпшення інформаційної роботи;
- вдосконалення правового забезпечення;
- використання форм і методів оперативної та службової діяльності, які позитивно зарекомендували себе на практиці;
- впровадження наукових рекомендацій та прийнятного в умовах України передового зарубіжного досвіду;
- поліпшення роботи з кадрами;
- зміцнення системи внутрішньої безпеки;
- зміцнення співробітництва з іншими правоохоронними органами;

¹ І саме це тут є ключовим у цьому понятті – «не глибинним».

² Таких, які ми щойно зазначили та сприймаємо як основні, центральні, головні.

³ А це явний недолік у контрольній функції чинної системи МВС України, може, навіть і свідчення відсутності зворотного зв'язку діяльності системи МВС України саме як системного утворення.

- взаємодія з населенням, громадськими організаціями, підприємствами і установами всіх форм власності, засобами масової інформації;
- міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності;
- належне фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ.

При цьому, аналіз будь-якої з них свідчить саме про певну другорядність цих вимог. Так, наприклад, детальна розробка напрямку «міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності» не зачіпає і не заперечує жодної з базових вимог, а також не впливає на кардинальну зміну сутності діяльності усієї системи МВС України¹. Ще одним із доказів «другорядності» таких вимог є їх зв'язок із ознакою адаптованості (можливості поліпшення, доповнення, покращення, а також пристосованості) діяльності системи МВС України у процесі її модернізації.

І дуже цікавим щодо цього є проведення деякого уявного паралелізму загального процесу модернізації з «технологічними зсувами» в діяльності системи, тобто, як потреби системи МВС України у нових технологіях роботи з кадрами, співробітництва з іншими правоохоронними органами, взаємодії з населенням тощо, так і у «вторинній внутрішній модернізації старих технологій» діяльності системи.

Стосовно загальної модернізації системи МВС України не можна обійти також питання, а «чи є якийсь пріоритет у цьому процесі?» Якщо діяти за схемою, запропованою в роботі [10, с.6], пріоритет вектора цілей може, на нашу думку, являти собою: «використання форм і методів оперативної та службової діяльності, які позитивно зарекомендували себе на практиці» (1)², «належне фінансове і матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ» (2); «приведення організаційно-штатної структури у відповідність з новими соціальними пріоритетами» (3); «оптимізація функцій системи МВС відповідно до рівня управління» (4)³ тощо.

Ну, а, наприклад, «вдосконалення правового забезпечення», «міжнародне співробітництво у сфері правоохоронної діяльності» тощо – це взагалі яскравий приклад еволюційно-модернізаційної моделі розвитку системи МВС України.

Разом із тим, ще одним надзвичайно важливим питанням може бути «завчасність і черговість реалізації вимоги». Як показує практика, зсув акцентів у модернізації⁴ системи МВС України може абсолютно не дати очікуваних керівництвом МВС України позитивних наслідків, а привести тільки до абсолютно негативних результатів. Мабуть, кожен повинен розуміти, що тільки першочергове впровадження в діяльність підрозділів, органів та служб системи МВС України саме інноваційних форм і методів роботи через «використання форм і методів оперативної та службової діяльності, які позитивно зарекомендували себе на практиці», а не «приведення орга-

¹ Наприклад, не призупиняє діяльність системи МВС України.

² Показник у дужках означає ранг (місце) вимоги.

³ Визначення пріоритету цілей інших вимог не є метою цієї роботи.

⁴ Розвитку, реформуванні чи трансформації – тут назва процесу не має значення.

нізаційно-штатної структури у відповідність з новими соціальними пріоритетами», є кардинальним вирішенням багатьох проблем сучасної системи МВС України... Сьогодні треба чітко розуміти, що суспільство взагалі не цікавлять питання внутрішньої реструктуризації, «реорганізації системи МВС України» і проблеми «оптимальності її функцій» – це суто відомча справа. Інша річ – це відчутна позитивна віддача суспільству від результатів діяльності системи МВС України через нові «форми і методи оперативної та службової діяльності», бо старі є недієздатними.

Таким чином, як на нашу думку, у разі розвитку системи МВС України по шляху її модернізації, суспільство впевнено могло би отримати від цього збережену, але трохи «завуальовану» незначними новаціями систему. Чи «спрацювали» би тут певні, більш глибокі системні закони розвитку, зараз важко сказати. Але сьогодні суттєвим є тільки одне – процес модернізації системи МВС України в рамках загального сьогодинішнього реформування політичної та адміністративно-правової системи держави був би неприйнятним і взаємно несумісним як неефективний.

Другим напрямком розвитку є трансформація.

Загальноприйнятим щодо поняття трансформації є її строге розуміння як «перетворення» (дія), синонімічне – як «зміна», і як «реформа» (стосовно корінної зміни). Але останнє, на наш погляд, дозволяє досить впевнено вважати можливу трансформацію системи МВС України проміжною, перехідною стадією на шляху подальшого реформування системи. Але разом із тим, як саме сьогодні офіційно заявлено, розвиток системи МВС України йде по шляху не трансформації, а реформування.

За О.М. Даніловим відомо, що трансформаційний період в суспільно-му розвитку – це особлива підсистема, в якій виявляється своя структура, свій зміст, свої тенденції розвитку і свої методи регулювання [3, с.10]. Як що виходити з цього, то розвиток системи МВС України по шляху трансформації потребує залучення чималих додаткових ресурсів, засобів та коштів. І взагалі, метою трансформації системи МВС України міг би бути перегляд змісту діяльності органів, підрозділів і служб системи та обґрунтування шляхів її докорінної зміни – тобто, ретельна підготовка системи МВС України до подальшого, змістовно обґрунтованого, реформування. Саме це ми й мали на увазі, неодноразово відзначаючи «непідготовленість реформи системи МВС України» [11, с.54].

Але розвиток системи МВС України по шляху трансформації міг би мати місце та виключний успіх тільки при відсутності явно вираженої системної кризи МВС України.

Таким чином, з огляду на сутність процесу трансформації, розвиток системи МВС України цим шляхом був би найбільш прийнятним як для держави, так і для суспільства.

Третій напрямок розвитку системи МВС України – реформування.

Однаке реформування – це єдиний, майже революційний, шлях реорганізації системи МВС України. Вже за визначенням реформування – це антонім еволюційно плавної ходи (майже антипод модернізації) у зміні системи МВС.

Історія царської поліції, а потім і радянської міліції знає чимало прикладів проведення заходів щодо їх реформування. І за деякими винятками, причини численних невдалих спроб реформування пов'язані або з невчасністю реформ, або з їх непродуманістю. Навіть сьогодні про успіх реформування системи МВС України можна буде казати тільки тоді, коли в Україні буде налагоджений дієвий парламентський контроль над правоохоронною системою держави, коли буде піднято престиж міліцейської служби, коли держава буде відповідати перед народом за результати проведення реформи тощо.

Підсумовуючи, вважаємо за необхідне зазначити, що ми би взагалі не стали однозначно пов'язувати вимоги щодо діяльності системи МВС з її модернізацією, трансформацією або реформуванням. Як на нашу думку, головну роль у тому чи іншому процесі мають грати механізми, форми, методи, заходи та засоби здійснення тих чи інших рішень – тобто, технології. А також – часовий фактор і добра воля людей. Сьогодні ми активно працюємо над аналізом практики реформування будь-яких соціальних систем і над пошуком технологій реформування системи МВС України. Тому, наприклад, всупереч багатьом теоретикам, ми би не стали сьогодні однозначно казати, що «поліпшення інформаційної роботи» за тією ж Концепцією розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України, – це технологія реформування системи МВС України, такою технологією вона повинна ще тільки стати. Те ж саме стосується й реалізації інших вимог до подальшого розвитку системи МВС України.

Список літератури: 1. Венедиктов В.С., Зозуля І.В. Нотатки на шляху до реформування системи Міністерства внутрішніх справ України: нові технології і нові пріоритети // Право і безпека. 2003. Т.2. № 3. 2. Постанова Кабінету України «Про концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України» від 24.04.1996 р., № 456. 3. Данилов А.Н. Переходное общество: Проблемы системной трансформации. Мн., 1998. 4. Пригожин А.И. Перестройка: переходные процессы и механизмы. М., 1990. 5. Ожегов С.И. Словарь русского языка /Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1991. 6. Надель-Червинская М.А., Червинский П.П. Большой толковый словарь иностранных слов: В 3-х т. Т.2. Ростов-на-Дону, 1995. 7. Большой толковый социологический словарь (Collins) /Дэвид Джери, Джулия Джери. Т.1 (А–О). М., 1999. 8. Малько А.В., Саломатин А.Ю. О некоторых чертах модернизационных процессов в современных условиях // Государство и право. 2004. № 3. 9. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 17.10.2000 р., № 1138/2000 (із змінами). 10. Достаточно общая теория управления /Без автора. Новосибирск, 2000. Вып.14: Концепция общественной безопасности. 11. Зозуля І.В. Реформування системи МВС України: спорідненість, системність та принципи моделювання // Право і безпека. 2004. Т.3. № 2.

Надійшла до редколегії 28.05.04