

УДК 351.74

І.В. ЗОЗУЛЯ, докт. юрид. наук, проф., Харківський національний університет внутрішніх справ

НОВІ ФОРМИ І МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ПРАКТИКА ПРОГОЛОШЕННЯ ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ

Ключові слова: форми і методи, діяльність, органи внутрішніх справ

Згідно з наказом МВС України «Про проведення експерименту з упровадження нових форм і методів роботи в Самбірському міському відділі ГУМВС України у Львівській області» від 22.05.2015 р. № 598 [1], «з метою вивчення ефективності нових форм і методів роботи з удосконалення діяльності та структури органів внутрішніх справ»¹ Головного управління МВС України у Львівській області» на протязі двох місяців на базі відповідного міського відділу заплановано проведення експерименту, кінцевою ціллю якого визначено внесення «керівництву Міністерства пропозицій щодо доцільності запровадження нових форм і методів роботи, що дали позитивні результати боротьби зі злочинністю, в інших територіальних органах і підрозділах внутрішніх справ» (п.5 наказу).

Разом із тим, як можна бачити, у наказі взагалі не визначено перелік тих самих «нових форм і методів роботи з удосконалення діяльності та структури органів внутрішніх справ», ефективність яких має бути апробована в перебігу експерименту та надані пропозиції з доцільності їх запровадження.

Власне, про «упровадження новітніх методів боротьби зі злочинністю» як елемента інтеграційного підходу в системах управління [2], «новітніх форм і методів роботи та передового досвіду роботи з питань правоохорон-

ної діяльності» [3] йдеться в наукових розробках НАВСУ; про «нові підходи, шляхи, форми і методи підвищення ефективності діяльності служб та підрозділів органів внутрішніх справ» у С.М. Алфьорова [4, с.6]; про «пошук нових форм і методів роботи» у О.М. Бандурки [5, с.125] та ін. Тому просте декларування у вчених наміру або закликів до впровадження «нових форм і методів роботи органів внутрішніх справ» потребує, поперше, з'ясування їх сутності, по-друге, їх реальної «прив'язки» до потреб сьогодення, і має сенс тільки в аналізі їхньої трактовки в новітніх програмних документах з питань реформування МВС України, якими наразі є Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ і Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України, і що є метою статті.

Безпосередньо Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України була затверджена Кабінетом Міністрів України розпорядженням «Питання реформування органів внутрішніх справ України» від 22.10.2014 р. № 1118-р [6], але в її Проекті на веб-сайті МВС України [7] під критерій новизни форм і методів підпадає тільки такий єдиний(!) захід, як «розроблення нових підходів до змісту, форм та методів роботи дільничних інспекторів».

Все інше, похідне від слова «нових» – це, за Стратегією, «побудова нових форм роботи з населенням на дільницях», або, взагалі – «формування нових підрозділів та робочих груп», «урахуванням нових міжнародних документів», «розроблення нових критеріїв та процедур відбору персоналу», «запровадження нових стандартів фізичної та вогневої підготовки персоналу» тощо.

Те саме за вже названим розпорядженням № 1118-р [6] стосується й Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [8], де у пп.9.1 заплановано тільки «запровадження дієвих форм та методів контролю за виконанням службових обов'язків».

Але в чому тоді у згаданих програмних документах з питань реформування МВС Укра-

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

їни полягає дороговказ – «нові форми і методи роботи»? І як може «вивчатися ефективність нових форм і методів роботи з удосконалення діяльності та структури органів внутрішніх справ», якщо взагалі *відсутній сам взірець означених «нових форм і методів роботи»?*

Якщо, наприклад, звернутися до К.В. Тарасенко, то, цитуючи К.С. Бельського та Ю.Ф. Кравченко, він зазначає, що «методи... діяльності (державного органу. – І.З.) більше стосуються практичної реалізації функцій. Методи прийнято тлумачити як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами та об'єктами управління. *Під методами діяльності розуміють способи, засоби, прийоми досягнення поставлених цілей, вирішення виниклих завдань...* У теорії управління під методом управління розуміють спосіб організуючого впливу суб'єкта управління на керовану систему або конкретний об'єкт управління, за допомогою якого реалізуються функції, вирішуються поставлені завдання, досягаються цілі... В адміністративному праві саме методи² виражають змістовий бік управлінського впливу. Вони є волею держави, конкретизованою відповідним управлінським органом у межах наданих йому юридично-владних повноважень. А тому методи державного управління – це різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти, які віднесені до їх відання» [10, с.688–689].

Звідси, за аналогією із зазначеним, під *новими методами діяльності органів внутрішніх справ можна розуміти досі не відомі (не застосовувані) в галузі способи, засоби та прийоми досягнення поставлених цілей, вирішення виниклих завдань.*

Більш повне визначення *новим формам, методам, заходам та засобам роботи* надає

² Де *метод*, як, за Великим тлумачним словником сучасної української мови – це спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності; спосіб дії [9, с.664].

В.В. Волинець – «це найбільш досконалі та придатні до використання у правоохоронній галузі рішення, що відповідають критеріям нової якості, позитивного ефекту та нового змісту правоохоронної діяльності ОВС, і направлені на удосконалення якості та підвищення результативності оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ» [11, с.169]. До того ж, побудником вченого у написанні його статті безпосередньо було з'ясування питання «Яким чином організована діяльність з виявлення, узагальнення та впровадження нових і ефективних форм і методів роботи в системі органів внутрішніх справ України?» [11, с.170]. Але, навіть проголошене створення ще у 2005 році МВС України «Банку ідей» за чотирнадцятьма напрямками діяльності органів внутрішніх справ не дозволило В.В. Волинцю тепер вже у 2012 році оприлюднити хоч будь-яку «нову форму, метод, захід та засіб роботи».

Слід зазначити, що ми суттєво випередили Міністерство внутрішніх справ України, фактично запропонувавши ще у 2002 році ідеологію діяльності з інновації правоохоронних технологій та надавши її визначення як «висування нових ідей та рішень в правоохоронній діяльності, які, будучи впроваджені в практику правоохоронних органів, дозволять підвищити ефективності їх роботи і знизити тим самим рівень злочинності в державі» [12, с.10].

Таким чином, повертаючись до вже названого наказу МВС України № 598 [1], видно, що він *не вимагає нових методів діяльності органів внутрішніх справ, а тільки «нових форм і методів роботи з удосконалення діяльності та структури органів внутрішніх справ»,* що зовсім не є одним і тим самим. Фактично, у наказі йдеться тільки про *напрацювання дій з підготовки до удосконалення діяльності ОВС, а не про саме удосконалення.* Навіть більше – тільки про «вивчення ефективності нових форм і методів роботи з удосконалення діяльності та структури органів внутрішніх справ», під чим розуміється *вивчення ефективності напрацювання дій з підготовки до удосконалення діяльності*

ОВС... А де ж тут власне реформування, якщо цілих 2 місяці за наказом будуть тільки вивчатися методи напрацювання дій з удосконалення діяльності та структури ОВС?

Що ж до ефективності нових форм і методів роботи під час реформування органів внутрішніх справ, то в п. 7 розділу III Стратегії [7] зазначається, що *«ефективність роботи МВС буде вимірюватися за системою нових критеріїв, серед яких найбільш суттєвими є: якість реагування на повідомлення населення, якість стосунків громадян з персоналом МВС, активність поліцейського персоналу в розв'язанні поточних проблем мешканців району, різноманітність заходів з метою зміцнення правопорядку, інтенсивність робочих зв'язків із органами самоврядування, державної влади, засобами масової інформації»*.

Але, при цьому, «нові форми і методи роботи», це далеко не «нові критерії», тим більш, якщо виходити з того, що *критерій* – це підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило [9, с.596] – а в цілому, оціночна характеристика. Тому треба би поперед усього чітко уявляти, в яких одиницях буде вимірюватись, наприклад, «активність поліцейського персоналу в розв'язанні поточних проблем мешканців району» – кількістю «розв'язаних поточних проблем мешканців району» чи кількістю підходів до «розв'язання поточних проблем мешканців району»? Або, «якість реагування на повідомлення населення», враховуючи те, що *якість* – це «4. Сукупність характеристик продукції або послуг щодо її здатності задовольнити встановлені та передбачені норми» [9, с.1647] – тональністю розмови з населенням під час «реагування» чи кількістю вдячних записів населення за результатами «реагування»? А «якість стосунків громадян з персоналом МВС» – відсотками чи кількістю налагоджених «стосунків»? При цьому, зрозуміло, що «інтенсивність робочих зв'язків із органами самоврядування, державної влади, засобами масової інформації» взагалі може бути доведена до абсурду й займати весь робочий час працівників МВС.

Звідси, й твердження, що «ефективність роботи МВС буде вимірюватися за системою нових критеріїв», не є таким вже однозначним, оскільки самі названі «нові критерії» можуть умовно вважатись лише корисними, але зовсім не «новими», так як вже давно у тому чи іншому вигляді використовуються в діяльності МВС, і тому сьогодні *поперед усього треба казати про оцінку правильності вибору сукупності оціночних характеристик та інформативність (змістовну наповненість) показників* [13, с.276–287].

Але тут достатньо показовою щодо якості *правильності вибору та очікуваних результатів* є Методика визначення ефективності та законності службової діяльності підрозділів органів внутрішніх справ України на основі нових показників та індикаторів за наказом МВС України від 02.04.2013 р. № 334 [14], в якій, наприклад, *оцінка індикатора, чомусь завідомо вживана як негативна* («Негативно в разі, якщо індикатор вище за середньодержавний», або «Негативно в разі, якщо індикатор нижче за середньодержавний», або «Негативно» для різних показників). При цьому, за нею, у визначені службової діяльності підрозділів органів внутрішніх справ України, критерій «законність» за кількістю застосувань знов таки завідомо програє (7 разів) критерію «ефективність» (81 разів). Та й підрахунок загальної оцінки діяльності ОВС пропонується здійснювати за нелогічною обернено пропорційною шкалою – «чим менша отримана загальна сума балів, тим вище оцінка діяльності підрозділів органів внутрішніх справ». І, нарешті, чи можна відносити до нових показників діяльності ОВС «розшук безвісно зниклих осіб», «кількість викритих міжнародних каналів надходження в Україну наркотичних засобів», «кількість дорожньо-транспортних пригод з потерпілими» тощо?

Такий самий аналіз можна провести й стосовно, наприклад, Зведеного плану роботи МВС України щодо формування та впровадження у діяльність органів і підрозділів внутрішніх справ новітніх форм та методів роботи, затвердженого Рішенням колегії МВС

Україні від 06.02.2004 р. № 1 КМ/1 [15]. Те саме можна сказати й про наказ МВС України «Про організацію діяльності підрозділів державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України» від 03.09.2012 р. № 769, де проголошується «упровадження в практику викриття злочинів *передових форм і методів роботи*» [16], не розкриваючи їх сутність.

Враховуючи, що в самому загальному випадку форми діяльності державних органів доктринально поділяються на правові (нормотворчі, установчі, правозастосовчі, контрольні та інтерпретаційні), організаційні та матеріально-технічні, а методи діяльності – на методи планування, вироблення рішень, інформаційне забезпечення, контроль і координацію діяльності, то не зважаючи на специфіку, властиву виключно системі органів МВС України, навряд чи до нового метода їх роботи треба відносити й традиційне заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на території громади. А ось широке відкрите оприлюднення претензій громади до якості охорони громадського порядку територіальними органами внутрішніх справ і щотижневий звіт керівників останніх перед громадою стосовно висунутих питань або оцінки основних проблем та потреб громади – це вже новий метод в діяльності МВС.

Сьогодні науковці наряду з широко відомим у діяльності ОВС методом примусу пишуть, як про перспективний, про метод переконання, який, наприклад, на думку А. Лебедевої, «розширює громадянські права та свободи», «сприяє формуванню у людей розуміння необхідності співпраці, добровільного, активного виконання приписів, правил і норм, які функціонують у суспільстві» [17, с.93]. Але, якщо провести ретельний аналіз, то у науково-практичній відомчій літературі питання викладення методів діяльності органів внутрішніх справ традиційно йдеться виключно з позицій та інтересів самих органів внутрішніх справ, а не територіальної гро-

мади чи окремої людини – тобто, проста заміна методу примусу на метод переконання тут слабо спрацьовує навіть під прикриттям проголошеної в останні роки тези «заміни каральних функцій ОВС функціями сервісно-обслуговуючими».

Взагалі, певний недолік стратегічного бачення процесу реформування МВС України сьогодні, на думку деяких фахівців, вбачається в тому, що створювана нова патрульна служба, це тільки нові люди, але система роботи поки залишається старою. Принаймні, це можна відчутти за змістом Плану заходів по проведенню експерименту з реорганізації Самбірського міського відділу (з обслуговування міста Самбір та Самбірського району) ГУМВС України у Львівській області, в якому констатується, що «форми та методи роботи, котрі використовуються зараз є застарілими та негнучкими», але стосовно перспектив тактичною метою другого рівня заплановано «підготувати робочі пакети документів, щодо методики запровадження нових форм роботи».

До речі, на нашу думку, взагалі потребують перегляду пріоритети проведення експерименту, коли на перше і єдине місце треба ставити тільки «задоволення потреби громадян у професійному захисті прав і свобод людини і громадянина у зоні обслуговування Самбірського міського відділу міліції». А все інше – похідне – і «підвищити рівень професіоналізму та ефективності працівників Самбірського МВ», і «забезпечити встановлення належних взаємовідносин з населенням», і «визначити бажаний зовнішній вигляд та форму одягу», і новомодні: «визначити алгоритм нагляду за затриманими...» та розробити «алгоритм роботи з речовими доказами» – замість «визначити порядок», і «інтегрування працівників ДАІ до підрозділу реагування», і «визначити первинні положення та процедури роботи Community Policing» тощо.

Тому, чи стане Самбірський міський відділ (рівно як і інші, невдовзі) елементом нової системи, оскільки належне розуміння нових форм і методів роботи з удосконалення діяль-

ності та структури органів внутрішніх справ поки, як видно, ще відсутнє, це питання майбутнього.

І, в якості підсумку варто нагадати впевненість Ю.Д. Кунева, висловлену ним ще у 2001 році, в тому, що *«вся робота по впровадженню нововведень (поперед усього – нових форм і методів діяльності ОВС. – І.З.) в організацію і діяльність органів внутрішніх справ потребує ретельної підготовчої роботи фахівців галузевих служб у теорії і практиці впровадження нововведень, тому необхідно розробити єдиний механізм, який передбачав би конкретизацію стадій і суб'єктів впровадження нововведень»* [18, с.14]. Ми приєднуємось до думок вченого і сподіваємось, що надані зауваження та пропозиції будуть враховані при удосконаленні нових форм і методів роботи Міністерства внутрішніх справ України і сприятимуть підвищенню ефективності його діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Наказ МВС України «Про проведення експерименту з упровадження нових форм і методів роботи в Самбірського міського відділі ГУМВС України у Львівській області» : від 22.05.2015 р., № 598.
2. Поняття системи та характеристика її ознак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.naiu.kiev.ua/books/Osnovy_upravlinnya_v_OVS/Files/Lekcii/L3.htm.
3. Розділ 3: Організація діяльності штабів та чергових частин органів внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.naiu.kiev.ua/books/ODGMV/програма-курсу/розділ-3-організація-діяльності-штабів-та-черго/3-1-правове-положення-призначення-та-структура-шт.html>.
4. Алфьоров С. М. Діяльність органів внутрішніх справ по протидії злочинності у курортних регіонах (кримінологічне дослідження на матеріалах Запорізької області) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / С. М. Алфьоров. – Х., 2003. – 20 с.
5. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / Бандурка О. М. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання реформування органів внутрішніх справ України» : від 22.10.2014 р., № 1118-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 96. – Ст. 2767.
7. Проект стратегії розвитку органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>. – 10.11.2014.
8. Проект Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221414>. – 10.11.2014.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
10. Тарасенко К. В. Компетенція, форми і методи діяльності та відповідальність Ради національної безпеки і оборони України / К. В. Тарасенко // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 679–692 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_2_108.pdf.
11. Волинець В. В. Теоретичні та практичні засади впровадження позитивного досвіду в діяльність органів внутрішніх справ / Волинець Віталій Вікторович // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2012. – № 2 (28). – С. 167–178.
12. Венедиктов В. С. Правоохоронні технології як об'єкт інноваційної діяльності / В. С. Венедиктов, І. В. Зозуля, С. Г. Перцов // Право і безпека. – 2003. – Т. 2. – № 1. – С. 7–11.
13. Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи МВС України : монографія / І. В. Зозуля. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 408 с.
14. Наказ МВС України «Про подальше вдосконалення аналітичного забезпечення

діяльності підрозділів органів внутрішніх справ» від 02.04.2013 р. № 334 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-podalshe-vdoskonalennja-analitichnogo-zabezpechennja-dij-doc152388.html>.

15. Зведений план роботи МВС України щодо формування та впровадження у діяльність органів і підрозділів внутрішніх справ новітніх форм та методів роботи / затв. Рішенням колегії МВС України «Про діяльність міліції громадської безпеки, оптимізації її структурної перебудови, забезпечення належного громадського порядку та дотримання прав громадян»: від 06.02.2004 р., № 1 КМ/1.

16. Наказ МВС України «Про організацію діяльності підрозділів державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України»: від

03.09.2012 р., № 769 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1588-12>.

17. Лебедева А. Удосконалення форм, напрямів і методів взаємодії органів внутрішніх справ України із засобами масової інформації / Аліна Лебедева // Публічне право. – 2011. – № 1. – С. 88–95.

18. Кунев Ю. Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Ю. Д. Кунев ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2001. – 18 с.

Зозуля І. В. Нові форми і методи діяльності органів внутрішніх справ: практика проголошення та запровадження / І. В. Зозуля // Форум права. – 2015. – № 2. – С. 58–63 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_2_11.pdf

Виконано аналіз сутності поняття «нові форми і методи діяльності органів внутрішніх справ» та їхньої трактовки в новітніх програмних документах з питань реформування МВС України, якими наразі є Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ і Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України, а також визначена реальна практика їх проголошення та запровадження.

Зозуля І.В. Новые формы и методы деятельности органов внутренних дел: практика провозглашения и внедрения

Выполнен анализ сущности понятия «новые формы и методы деятельности органов внутренних дел» и их трактовки в новейших программных документах по вопросам реформирования МВД Украины, которыми сейчас является Концепция первоочередных мероприятий реформирования системы Министерства внутренних дел и Стратегия развития органов внутренних дел Украины, а также определена реальная практика их провозглашения и внедрения.

Zozulia I.V. New Forms and Methods of Work of the Internal Affairs: The Practice of Proclamation and Implementation

The analysis of the essence of the concept of «new forms and methods of work of the internal affairs» and their interpretation in the latest policy documents on the reform of the Ukrainian Interior Ministry, which is now the concept of priority measures of reforming the system of the Ministry of Internal Affairs and Development Strategy of Internal Affairs of Ukraine, as well as to determine the real the practice of proclamation and implementation.