

УДК 351.741+352.075.0

Валентин ПРЕДБОРСЬКИЙ

кандидат економічних наук,
доцент, професор кафедри теорії та
практики управління ОВС
Академії управління МВС

ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ФАКТОРІВ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОВС

Розглядається впровадження сучасних методів управління в систему органів внутрішніх справ як важливий фактор підвищення ефективності її діяльності на підставі вивчення досвіду США та інших країн.

Рассматривается внедрение современных методов управления в систему органов внутренних дел как важный фактор повышения эффективности ее деятельности на основе изучения опыта США и других стран.

The implementation of the modern methods of management in the activity of the units of the Ministry of Interior as the factor of the elevating of effectiveness of their work is considered on the basis of exploring the experience of the activity of the USA and other countries.

Ключові слова: *управлінські послуги, інжиніринг, консалтинг, аналітична розвідка, ударні сили, внутрішня розвідка, стратегічна й тактична розвідка, дивізійні організаційні структури, таємні операції, комплексні команди.*

Ключевые слова: *управленческие услуги, инжиниринг, консалтинг, аналитическая разведка, ударные силы, внутренняя разведка, стратегическая и тактическая разведка, дивизионные организационные структуры, тайные операции, комплексные команды.*

Keywords: *management services, engineering, consulting, analytical intelligence, main forces, inner intelligence, strategical intelligence, divisional organization structures, clandestine operations, complex units.*

Глобальна криза управління, яка в Україні проявляється особливо різко, призвела до посилення криміналізації життєво важливих сфер функціонування суспільства та держави, перетворення злочинності

на суттєву загрозу національній безпеці. Одна з її базових причин – неадекватність наявних управлінських інструментів об'єктивній необхідності переходу управлінських відносин, у тому числі в галузі боротьби зі злочинністю, на новий, суттєво вищий щабель.

У 70–80-х роках ХХ ст. в СРСР з'явилися перші дослідження з теорії управління в органах внутрішніх справ [1; 2]. Однак для публікацій того періоду був притаманний абстрактно-теоретичний підхід. Сучасні вітчизняні дослідження з теорії управління в органах внутрішніх справ представлені у працях українських учених О. Бандурки, І. Голосніченка, В. Грохольського, М. Дорогих, Л. Ковалю, О. Панченка, В. Плішкіна та ін. Вони розробили теоретичні та методологічні основи цієї галузі з урахуванням нових умов.

Водночас виникла нагальна необхідність подальшого вивчення проблем реформування управління в органах внутрішніх справ, зокрема, на основі впровадження інноваційних методів.

Тож метою дослідження є аналіз сучасних методів управління, запроваджених у правоохоронних органах США як засіб підвищення ефективності їхньої діяльності. Необхідно дослідити можливості використання цього досвіду в реформуванні управління в органах внутрішніх справ України.

Серед факторів, які гарантують перевагу одних суб'єктів управління над іншими за умов конкуренції, найбільше значення мають новітні технології управління, вплив яких настільки радикальний і комплексний, що змінює самі їхні основи, а отже, і способи діяльності. Тому суб'єкти інноваційних управлінських технологій, а також їхні інфраструктурні передумови (науково-дослідні й дослідно-конструкторські установи, прикладна й фундаментальна наука, кадри розробників і вчених) у новітніх умовах мають невичерпні конкурентні переваги [3, 509–510].

Сучасна діяльність органів внутрішніх справ як важливої підсистеми державного управління має будуватися на інноваційних методах розвитку. Їхньою стратегією має бути не просто боротьба зі злочинністю, а встановлення дієвого соціального контролю над протиправними діями, стримування їх законними засобами на основі гнучкого поєднання поліцейських заходів і системи гарантії прав і свобод громадян. Концептуальні засади діяльності ОВС мають ура-

ховувати те, що узгодження інтересів громадян і держави, їхня гармонізація є визначальною умовою формування громадянського суспільства. Держава для людей, а не люди для держави – цей принцип має визначати політику всього українського істеблїшменту [4, 18–20].

У зв'язку з цим у діяльність органів внутрішніх справ України, відповідно до світової практики, слід інтенсивніше впроваджувати соціально-сервісні методи. Серед інших до них належить раціоналізація управління в органах внутрішніх справ на основі впровадження системи управління якістю (СУЯ).

Система управління якістю (СУЯ) за стандартом ДСТУ ISO 9001-2001 розробляється в органах виконавчої влади (ОВВ), у тому числі в органах внутрішніх справ, з метою:

- підвищення якості послуг ОВВ;
- підвищення ефективності діяльності ОВВ та використання ними бюджетних коштів;
- підвищення прозорості діяльності ОВВ для споживачів та для керівництва держави;
- покращення іміджу ОВВ та державної влади в цілому;
- посилення керованості ОВВ, гнучкості, здатності розв'язувати поставлені завдання.

Побудову СУЯ проводить вище керівництво ОВВ, тож її слід розглядати як пріоритетний проект, спрямований на всебічне поліпшення діяльності ОВВ. Фактично йдеться не про окрему систему управління якістю, а про звичайну систему управління, яка має перетворитися на ефективний зручний робочий інструмент, за допомогою якого керівництво управляє діяльністю ОВВ.

У чинному законодавстві нині можна виокремити групи управлінських послуг за предметом:

- видавання дозволів (наприклад, займатися окремими видами підприємницької діяльності; проводити мітинги, демонстрації; розміщувати рекламу; придбавати, зберігати, носити й перевозити зброю; створювати творчі групи для виготовлення телерадіопродукції), в тому числі акредитація, атестація; сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць, судових експертів; сертифікація товарів і послуг);

- реєстрація (наприклад, реєстрація актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автотранспортних засобів), легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);
- легалізація актів (наприклад, консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);
- соціальні управлінські послуги (наприклад, призначення субсидій, пенсій) [5, 32].

Запровадження управлінських послуг у діяльність органів внутрішніх справ означає широке використання в державному управлінні принципів і методів маркетингу. Нагадаємо, що маркетинг – це цілісна система організації діяльності суб'єктів управління, за якої в основу прийняття управлінських рішень покладені вимоги ринку, реальні запити й потреби споживачів товарів і послуг. Головний принцип маркетингу – орієнтація на споживача та його потреби, їх формування та максимальне задоволення.

Запровадження СУЯ в діяльність органів внутрішніх справ має велике значення не тільки для зовнішніх споживачів. Діяльність апарату системи МВС має бути перебудована для надання споживачам усередині самої системи МВС інжинірингових, консалтингових та інших послуг.

Інжиніринг являє собою комплекс інженерно-консультаційних послуг, пов'язаних зі створенням і забезпеченням діяльності певних об'єктів, у тому числі ОВС.

Усі види інжинірингових послуг можна поділити на дві групи:

- послуги, пов'язані з підготовкою процесу діяльності (передпроектні, проектні, післяпроектні та спеціальні послуги);
- послуги щодо забезпечення ефективності процесу діяльності (роботи, спрямовані на оптимізацію процесів експлуатації, поліпшення функціонування технологічних ліній, залучення до інформаційних систем, поліпшення матеріально-технічного постачання, менеджменту та маркетингу, підбору й підготовки кадрів, а також рекомендації з фінансової політики).

Консалтинг є формою комерційних інформаційно-фахових послуг з дослідження стану та прогнозування динаміки ринку послуг, ліцензій, технологій, фінансових ресурсів та оцінки умов і цілей розвитку. У вужчому розумінні консалтинг можна визначити як консультування органів внутрішніх справ і споживачів їхніх послуг з широкого кола питань правоохоронної діяльності.

Консультативні послуги нині становлять самостійну галузь. Для багатьох сфер економіки характерна наявність спеціалізованих консультативних фірм. Причому така спеціалізація може як відповідати характеру галузі, так і бути функціональною, тобто стосуватися стандартних завдань менеджменту, бухгалтерсько-облікової, організаційно-забезпечувальної, технічної діяльності тощо.

До сучасних інноваційних технологій, які мають великий потенціал впливу на ефективність структурно-функціональних зрушень у діяльності системи державного управління, зокрема органів внутрішніх справ, належить аналітична розвідка.

Загалом аналітичну розвідку можна визначити як розвідку в інформаційному середовищі, з іншого боку – як одержання нових знань про об'єкт чи явище, що досліджується, на підставі системного аналітичного оброблення здобутої розвідувальної інформації і зведень про відомі факти.

Аналітична розвідка передбачає вивчення матеріалів прихованого спостереження, оперативних установок, повідомлень негласних співробітників, даних перехоплення з різних каналів зв'язку, а також аналіз повідомлень, публікацій і виступів у засобах масової інформації, статистичних даних, відомостей, що містяться в державному й недержавному автоматизованих банках даних та інформаційних системах.

Інформатизація стрімко змінює ситуацію у сфері нагромадження та обробки інформації. Наведемо лише дві обставини, що виводять інформаційно-аналітичну діяльність (аналітичну розвідку) за межі традиційних рамок ОРД і відкривають якісно нові можливості для вирішення оперативних завдань боротьби з організованою злочинністю.

Перша обставина, яка наповнює аналітичну розвідку новим змістом, полягає в тому, що тепер уже створені й продовжують створю-

ватися сотні електронних банків даних, що містять найрізноманітнішу інформацію. Йдеться про банки даних як державних органів, так і приватних підприємств. Насамперед, це банки даних різних служб правоохоронних органів, податкових і митних служб, фондів медичного та соціального страхування, медичних установ, банків і фінансових компаній, транспортних підприємств, авіа- і залізничних кас, служб безпеки, банки даних з електронними версіями періодичних видань і банки даних приватних підприємств, що надають інформаційні послуги.

Уміння орієнтуватися в найрізноманітніших мережах, представлених в електронному вигляді, освоєння технологій доступу до необхідних банків даних і одержання необхідної інформації, розроблення технології її опрацювання являє собою якісно новий напрям у вирішенні оперативно-розшукових завдань.

Друга обставина, що відокремлює аналітичну розвідку в самостійний вид діяльності, полягає в тому, що нині застосовують і продовжують стрімко вдосконалювати ефективні методи оброблення різноманітної інформації. Уже стоять на озброєнні інформаційно-аналітичних підрозділів правоохоронних органів чимало таких методів, які дозволяють виявити латентні зв'язки між об'єктами й за виявленими зв'язками оцінювати роль і статус певного члена злочинного угруповання. Аналітична розвідка, побудована на застосуванні останніх досягнень інформаційних технологій, являє собою один із центральних напрямів діяльності Інтерполу в боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю.

Застосування сучасних методів кореляційного, факторного та регресійного аналізу, методів імітаційного об'єктно-структурного моделювання забезпечує адекватність методичного інструментарію проведення аналізу складних криміногенних систем, дозволяє прогнозувати розвиток тенденцій у злочинних угрупованнях, цілеспрямовано впливати на них під час як оперативно-розшукових, так і слідчих заходів і судових розслідувань.

Загалом аналітична розвідка, а конкретніше, застосування інформаційних технологій в аналітичній розвідці, забезпечуючи ОРД, вже виходить за його межі, породжуючи новий перспективний напрям у діяльності правоохоронних органів.

На жаль, важливість інформаційних технологій ще недостатньо усвідомлена. На сьогодні є лише одиничні приклади окремих сфер (наприклад ГУБОЗ), де створені об'єднані інформаційно-аналітичні центри в системі органів внутрішніх справ і де аналітична розвідка має відчутні результати, забезпечуючи спеціалізовані підрозділи кримінальної міліції стратегічною і тактичною інформацією про стан організованої злочинності.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на стан цього напрямку в розвинутих країнах. Так, на кінець 90-х років в урядових структурах США накопичено значний досвід аналітико-моніторингової діяльності та створено системно-аналітичну базу забезпечення зовнішньополітичного, військово-політичного та економіко-розвідувального прогнозування і довгострокового планування, що ґрунтується на оцінюванні та розрахунках відповідних ризиків.

Оцінювання та розрахунок ризиків як найважливіший елемент прийняття політичних рішень являють собою політико-управлінський процес, інституалізований у державному апараті США на основі законів, президентських указів і директив, відомчих директив та інструкцій.

У виконавчій владі й у Конгресі США склалася розгалужена, багаторівнева структура органів і підрозділів, до завдань яких і входить експертно-аналітичне, а також системно-аналітичне забезпечення прийняття рішень. Ці органи й підрозділи «зважують і оцінюють цілі, зобов'язання і ступінь ризику, подаючи президенту США свої рекомендації».

На нашу думку, зарубіжний досвід концентрації зусиль правоохоронних органів (наприклад, досвід США в боротьбі з однією з найактивніших зон тіньової економіки – поширенням наркотиків) є продуктивним для побудови ефективної системи протидії організованій економічній злочинності в Україні. Так, щоб сконцентрувати зусилля в боротьбі з поширенням наркотиків, при міністерстві юстиції США було створено могутню правозастосовну установу – Адміністрацію із застосування законів про наркотики (АЗЗН), що має потужну розвідувально-інформаційну мережу. Її дані можуть використовувати ФБР, митна служба, служба внутрішніх доходів, служба імміграції та натуралізації й інші, під контроль яких потрапляють тор-

говці наркотиками. АЗЗН має 13 регіональних управлінь на території США, а також представництва в деяких інших країнах [6].

У діяльності АЗЗН нині найбільше використовують методи збирання, акумуляції й аналізу інформації про переміщення наркотиків; виявлення найнебезпечніших підпільних організацій із торгівлі наркотиками, міжнародних каналів збуту наркотичної сировини; притягнення до кримінальної відповідальності керівників злочинних організацій.

До сучасних тенденцій, які мають значний інноваційний потенціал в організаційних структурах управління, в тому числі в правоохоронних органах, належить *перехід від лінійних і лінійно-функціональних структур управління до дивізійних (командних)*. Дивізійні структури забезпечують більшу функціональну спеціалізацію – від виконання сталої, обмеженої в часі та просторі управлінської функції певного галузевого (службового) спрямування до орієнтації на заповнення комплексної (міжгалузевої) функціональної ніші пропозиції ринку.

Так, традиційні управлінські структури будувалися за принципом управлінських пірамід у вигляді нагромадження лінійних чи функціональних служб і підрозділів один над одним або один поряд з іншим (характерно, наприклад, для органів внутрішніх справ, прокуратури, інших правоохоронних органів). На чолі кожної служби стоїть начальник, який керує в органі всіма ланками служби і який генерує, відповідно, вузькогалузеві цілі діяльності. За такого підходу, спрямованого на забезпечення ефективності виконання певної обмеженої службової функції, управління базується на концентрації в одному місці фахівців одного профілю (наприклад ДСБЕЗ) для підвищення ефективності виконання окремих правоохоронних функцій за рахунок здійснення масштабної діяльності під час застосування сталих тактичних прийомів щодо незмінних схем скоєння злочинів. Підвищення ефективності управління за такого підходу досягається шляхом усунення дублювання функцій, очищення та спрощення апарату служб, налагодження функціональних та лінійних зв'язків. У таких оргструктурах працівники апарату карного розшуку, наприклад, співпрацюють та обмінюються інформацією переважно з розшуковцями, співробітники ДСБЕЗ – тільки з праців-

никами своєї служби, чого, зважаючи на прояви сучасної злочинності, явно недостатньо.

Згідно з новітнім управлінським мисленням підхід до формування оргструктур правління має бути зовсім іншим. При цьому потрібно «створювати управлінську команду під конкретну ціль, проблему чи завдання, спільні для широкої міжгалузевої структури, які необхідно вирішити» [7]. Такі команди в правоохоронних органах слід створювати на різних рівнях управління – від районної ланки до рівня міністерств і відомств. У них мають бути частково представлені всі чи майже всі функціональні підрозділи різних правоохоронних органів. До складу цих команд, на нашу думку, можуть входити прокурори, співробітники дізнання, оперативні працівники міліції, криміналісти, ревізори, експерти-аналітики. Можливості цих утворень суттєво відрізнятимуться від можливостей нинішньої практики створення слідчо-оперативних груп.

Підставою для створення слідчо-оперативних груп є особлива складність кримінальної справи. Складною кримінальна справа може бути визнана за таких умов, як багатоепізодність розслідуваних злочинних дій, багатооб'єктність, велика кількість звинувачених, версій, які підлягають перевірці.

Комплексні команди покликані вирішувати значно ширше порівняно зі слідчо-оперативними групами коло завдань. Їх необхідно створювати на постійній основі на найвідповідальніших ділянках боротьби з економічною злочинністю. Для України це економічна злочинність у бюджетній сфері, на паливно-енергетичному ринку, в кредитно-банківській сфері тощо. Завданнями таких груп будуть постійний моніторинг ситуації в цих сферах, розвідувальні заходи, проведення інтенсивних заходів запобіжного характеру. Ці групи дають змогу досягти високого ступеня узгодженості, оперативності, законності, уникнути дублювання тощо. Така система повинна отримати відповідне нормативне забезпечення.

Світова правоохоронна практика вже має певний досвід функціонування комплексних груп. Так, позитивні результати у сфері боротьби з економічною злочинністю були досягнуті створеним із цією метою спеціальним підрозділом базельської кантональної прокуратури. Особливістю цього підрозділу є те, що він у своїй діяльності поєд-

нує функції поліції, суду та прокуратури. Під безпосереднім керівництвом і за участю працівників підрозділу реалізуються всі оперативні дії від початку пошукових заходів до складання обвинувального висновку.

У штаті підрозділу передбачено сім прокурорів, три-чотири комісари, три-чотири криміналісти, два ревізори, один помічник ревізора, три оперативні працівники та чотири секретарі. Керівництво здійснюється одним із досвідчених прокурорів. Керівник підрозділу керує всіма судовими розслідуваннями, вирішенням адміністративних питань, у тому числі кадрових. Він розподіляє між працівниками всі кримінальні справи, які надходять до провадження, займається питаннями взаємодії з іншими підрозділами, за необхідності веде судове розслідування нескладних кримінальних справ, може підключитися й до розслідування економічних злочинів.

Спеціальний підрозділ забезпечує виконання кожного етапу комплексу заходів, починаючи від запобігання, виявлення, розслідування та складання обвинувального акта й закінчуючи представництвом у суді на слуханні кримінальної справи. При цьому прискорюється розслідування кримінальних злочинів. Це є результатом закріплення за криміналістами й комісарами оперативних працівників, які проводять допити, складають довідки, роблять виписки з різних документів тощо.

Ревізори перевіряють бухгалтерську звітність, аналізують фінансові документи. Уся технічна робота виконується закріпленими за групами секретарями. Це сприяє зростанню ефективності всього технологічного ланцюга протидії злочинності.

Усі західноєвропейські правові системи базуються на принципі, згідно з яким державний орган, проводячи кримінальне розслідування, також збирає докази, які стосуються справи. У разі, якщо буде доведено незаконність походження коштів або не будуть отримані дані, які підтверджують їх законний характер, вони конфіскуються на користь держави.

На підставі даних про зв'язок особи зі злочинною організацією у випадку, якщо ніхто з оточення підозрюваного не підтвердить своїх прав на його власність або кошти, то, відповідно до закону, може бути зроблений висновок про нелегальність отримання доходів чи

майна. Велике значення тут має розслідування фактів ухилення від сплати податків. Завдання полягає в тому, щоб визначити точну суму податку, яку повинен сплатити підозрюваний, спосіб і джерело отримання ним капіталу, фінансове становище його найвпливовіших компаньйонів. Цьому сприяє широке використання непрямих методів визначення обсягу доходів фігурантів податкових розслідувань.

Таким чином, одним із потенційно найпродуктивніших напрямів підвищення ефективності управління в органах внутрішніх справ є впровадження сучасних інноваційних методів. Криза в правоохоронній діяльності країни поглиблюється інноваційною управлінською кризою, яка проявляється в різкому зниженні рівня керованості процесів розроблення та впровадження новітніх технологій управління, відсутності механізмів і джерел фінансування, згортанні діяльності дослідницьких творчих установ. У цих умовах пошук можливих вирішень проблем управління інноваційними процесами та впровадження новітніх методів управління стає одним із найважливіших завдань антикризового управління МВС України.

Загальна цільова орієнтація процесу розвитку та вдосконалення методів управління ОВС, підвищення їхньої ефективності на основі впровадження системи управлінських послуг обумовлена необхідністю їх орієнтації на споживача.

Концептуальні засади реформування органів внутрішніх справ потребують суттєвого оновлення згідно з принципами макромаркетингу, посилення в їхній діяльності соціально-сервісного складника, в тому числі для внутрішніх споживачів послуг системи МВС. Такими видами послуг повинні стати, зокрема, інжинірингові, консалтингові, лізингові та інші послуги, які мають надаватися відповідними підрозділами центрального апарату МВС, ГУМВС, УМВС, УМВСТ.

Застосування сучасних методів інформаційно-аналітичної діяльності, кореляційного, факторного й регресійного аналізу, методів імітаційного об'єктно-структурного моделювання забезпечує адекватність методичного інструментарію проведення аналізу складних криміногенних систем, дозволяє прогнозувати розвиток тенденцій у злочинних співтовариствах, цілеспрямовано впливати на них під час оперативно-розшукових і слідчих заходів, судових розслідувань.

У тактичному аспекті реформування управління слід розширити діяльність оперативно-інформаційного центру розвідки «Скорпіон», створити подібний центр для служби ДСБЕЗ. У стратегічному аспекті ці центри повинні працювати як інтегрована система інформаційно-аналітичної розвідки МВС, яка отримує інформацію від мережі інформаційних центрів держави загальноуправлінського спрямування – Міністерства фінансів, НБУ, АМКУ, ДКЦПФР та ін.

Великі можливості раціоналізації сучасних систем управління ОВС закладені в структурній перебудові їхньої діяльності, зокрема в широкому впровадженні комплексних команд. Вони покликані значно розширити діапазон можливостей для розслідування, усунути організаційні внутрішньовідомчі бар'єри між різними службами, підвищити їхню загальну мобільність і ефективність.

Список використаних джерел

1. Основы управления в органах внутренних дел / под ред. А.П. Коренева. – М.: Московский университет МВД России, изд-во «Щит-М», 1998. – 248 с.
2. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ. – К.: НАВСУ, 1999. – 720 с.
3. Глобалізація і безпека розвитку: монографія. – К.: КНЕУ, 2001. – 733 с.
4. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина. – К.: КНТ, 2008. – 816 с.
5. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.
6. Николайчук В.М. Организованная преступность в США // США: экономика, политика, идеология. – 1990. – № 4. – С. 52–58.
7. Мильнер Б.З. Теория организации. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 480 с.
8. Тіньова економіка та організована злочинність. – К.: Фенікс, 1999. – 418 с.

Стаття надійшла 09.06.2009.