

Міністерство внутрішніх справ України  
Академія управління МВС

# Вісник Академії управління МВС

№4, 2008

**НАУКОВИЙ  
ЖУРНАЛ**

**Заснований  
у грудні 2006 року**

**Видається  
4 рази на рік**

**Засновник і  
видавець –**

**Академія  
управління  
Міністерства  
внутрішніх  
справ**

**Редакційна колегія:**

*Білоус В.Т., д.ю.н., проф., (головний редактор);  
Барко В.І., д.психол.н., доц.;  
Ващенко І.В., д.психол.н., с.н.с.;  
Грохольський В.Л., д.ю.н., доц.;  
Засанський В.В., д.е.н., проф.;  
Захматов В.Д., д.т.н., проф.;  
Коваленко В.В., д.ю.н., проф.;  
Котиленко О.Л., д.ю.н., проф.;  
Корецький М.Х., д.держ.упр., проф.;  
Мурашин О.Г., д.ю.н., проф.;  
Олуйко В.М., д.держ.упр., проф.;  
Попович В.М., д.ю.н., проф.;  
Проценко Т.О., д.ю.н., доц.;  
Рижих В.М., д.держ.упр., проф.;  
Рябенко О.П., д.ю.н., проф.;  
Снігерьев О.П., д.ю.н., проф.;  
Ткаченко А.М. д.держ.упр., проф.;  
Тронь В.П., д.держ.упр., проф.;  
Чайковський А.С. д.і.н., проф.;  
Чобітько М.Г., д.пед.н., доц.;  
Шамрай В.О., д.держ.упр., проф.;  
Ярмиш О.Н., д.ю.н., проф.;  
Бабенко В.Г., к.пед.н., доц.;  
Благовісний С.Г. к.ю.н., доц.;  
Боярко Г.В., к.пед.н., доц.;  
Братков І.С., к.ю.н., доц.;  
Гвоздецький В.Д., к.філос.н., доц.;  
Гусаров С.М., к.ю.н.;  
Дульський О.О., к.ю.н., доц.;  
Заросило В.О., к.ю.н., доц.;  
Клачко В.М., к.пед.н., доц.;  
Котляр В.Ю., к.ф.-м.н., доц.;  
Лов'як О.О., к.ю.н.;  
Ольшєвський К.М., к.ю.н.;  
Підюков П.П., к.ю.н., доц.;  
Сервецький І.В., к.ю.н., доц.;  
Шепелєва Н.В., к.ю.н., доц.;  
Шестопалова Л.М., к.ю.н., с.н.с.;  
Шилінгов В.С., к.ю.н., доц.;  
Возник М.В.*

**Вісник Академії управління МВС**  
**Науковий журнал**

*Рекомендовано до друку*  
*Вченою радою Академії управління МВС*  
*(протокол № 3 від 25.03.2009)*

У журналі публікуються результати наукових досліджень у галузях права, державного управління та юридичної психології, висвітлюються теоретичні й практичні проблеми правозастосування.

Призначений для працівників правоохоронних, судових та інших державних органів, науковців, студентів вищих навчальних закладів, усіх, хто цікавиться новітніми науковими досягненнями.

*Надруковані статті пройшли рецензування.*

# З М І С Т

*Сергій ГУСАРОВ*

Захист прав та свобод людини і громадянина  
в діяльності органів внутрішніх справ України.....6

## **Теоретичні засади та практика діяльності органів внутрішніх справ України**

*Петро ПІДЮКОВ, Яна КОНЮШЕНКО, Богдан УСТИМЕНКО*

Удосконалення процедури початку кримінального  
судочинства в контексті реформування чинного  
кримінально-процесуального законодавства .....16

*Олег ЛОВ'ЯК*

Особливості відшкодування шкоди,  
завданої у випадках крайньої необхідності .....23

*Володимир ЗАРОСИЛО*

Сучасний стан нормативного та організаційного  
забезпечення участі працівників ОВС України  
у міжнародних миротворчих операціях  
та шляхи його вдосконалення .....33

*Іван СЕРВЕЦЬКИЙ*

Принципи ОРД як основоположні фундаментальні  
засади розбудови розшукового права –  
самостійної галузі юридичної науки.....47

## **Актуальні питання управління**

*Олександр ДУЛЬСЬКИЙ, Валерій КОТЛЯР*

Оптимізація штатної чисельності органів  
внутрішніх справ України: сучасна методологія.....59

*Володимир ГРОХОЛЬСЬКИЙ*

Актуальні питання визначення штатної  
чисельності працівників органів внутрішніх справ .....74

*Олексій ЮЛДАШЕВ, Олександр АНТОНОВ*

Регуляторна політика як напрям  
державного управління.....80

*Євген ЗАПОРОЖЦЕВ*

Управління органами внутрішніх справ  
як різновид управлінської діяльності.....90

*Сергій ПОТЕРЯЙКО*

Управління органами внутрішніх справ  
під час проведення спеціальної операції.....102

## **Діяльність державних органів у сфері забезпечення правопорядку**

*Тарас ПРОЦЕНКО*

Поняття та сутність організації  
адміністрування податків.....112

*Микола КАГАДІЙ*

Юридична практика прокуратури України  
(загальноправовий аспект) .....125

## **Підготовка правоохоронних кадрів**

*Вадим БАРКО*

Принципи і методи управління персоналом  
органів внутрішніх справ (психологічний аспект)..... 134

*Вадим БАБЕНКО, Сергій ДЗЮБА, Ігор ЯНКО*

Теоретичні аспекти управління системою  
фізичної підготовки практичних органів  
і підрозділів внутрішніх справ України ..... 146

*В'ячеслав РУДНИЦЬКИЙ, Наталія РАКША*

Управління навчальними закладами системи  
МВС України та шляхи його удосконалення ..... 155

## **Соціальні й правоохоронні аспекти профілактики правопорушень**

*Микола КОРЧОВИЙ, Галина КОРЧОВА*

Теоретико-методологічні засади дослідження  
норми та відхилення у статевій поведінці молоді ..... 168

*Микола СУПРУН, Наталія ПЕРЕПЕЧИНА*

Історико-психологічні засади  
девіантної поведінки підлітків..... 183

УДК 342.40+351.75

**Сергій Гусаров**

кандидат юридичних наук,  
заслужений юрист України,  
ректор Академії управління МВС

## **ЗАХИСТ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

*Розкриваються актуальні аспекти захисту прав та свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ України. Особлива увага приділяється організаційно-правовим механізмам контролю гарантування прав громадян у контексті реалізації в Україні відповідних положень європейського законодавства, пропонуються заходи удосконалення цих механізмів, зокрема шляхом внесення змін до нормативно-правової бази діяльності органів внутрішніх справ.*

*Раскрываются актуальные аспекты защиты прав и свобод человека в деятельности органов внутренних дел Украины. Особое внимание уделяется организационно-правовым механизмам контроля гарантирования прав граждан в контексте реализации в Украине соответствующих положений европейского законодательства, предлагаются меры совершенствования этих механизмов, в частности путем внесения изменений в нормативно-правовую базу деятельности органов внутренних дел.*

*The article specifies the actual aspects of human rights and freedoms defence in activities of the organs of internal affairs of Ukraine. The special attention is paid to the organizational and legal mechanisms of control of citizens' rights guaranteeing in the context of realization of the proper provisions of the European legislation in Ukraine, the measures of improvement of these mechanisms are offered, in particular by bringing of the proper changes in the normative-legal base of activities of the organs of internal affairs.*

**Ключові слова:** права та свободи людини і громадянина, конституційно-правові гарантії, міжнародно-правове законодавство, нормативно-правова база діяльності органів внутрішніх справ.

**Ключевые слова:** права и свободы человека и гражданина, конституционно-правовые гарантии, международно-правовое законодательство, нормативно-правовая база деятельности органов внутренних дел.

**Keywords:** *rights and freedoms of a person and citizen, constitutional-legal guarantees, international-law legislation, normative-legal base of activities of the organs of internal affairs.*

Життя та здоров'я людини, її недоторканність і безпека в Україні конституційно визнано найвищою соціальною цінністю, а гарантування прав і свобод громадян – одним із головних пріоритетів у діяльності держави. Можна погодитися з думкою, що права людини є найбільш наочною державно-правовою формою конкретно-історичних сходинок свободи [1, 31].

Зрозуміло, що закріплення прав людини і громадянина у нормативно-правових актах ще не є показником їх реальності. Вони не можуть бути реалізовані без системи реальних гарантій. Проблеми конституційно-правових гарантій прав та свобод людини і громадянина є предметом досить пильної уваги науковців, зокрема їх вивченню приділяли увагу В. Погорілко, О. Фрицький, О. Скакун, Т. Заворотченко [2–5]. Питання юридичних гарантій прав людини знаходить відображення і в міжнародно-правових документах, зокрема рекомендаціях Ради Європи [6]. За міжнародними стандартами, конституційно-правові гарантії прав та свобод людини і громадянина є специфічними правовими засобами забезпечення, реалізації, охорони та захисту цих прав, які здійснюються уповноваженими державними органами [там само].

Метою статті є дослідження окремих організаційно-правових механізмів забезпечення прав людини в Україні у контексті дотримання європейського законодавства та вироблення заходів їх удосконалення.

У нашій країні в системі державних органів, що реалізують повноваження із забезпечення прав людини, особливе місце займає Міністерство внутрішніх справ. Його розгалужена структура та багатofункціональність визначають чи не найширший спектр завдань із захисту прав людини. Так, на максимальне врахування інтересів громадян спрямовано роботу органів внутрішніх справ із найбільш повної реєстрації заяв про злочини і події, вдосконалення системи оперативного реагування на такі повідомлення. Здійснюється протидія злочинам проти особи, честі і гідності, майна громадян. Боротьба міліції з організованою та економічною злочинністю сприяє зміцненню національної безпеки, підвищенню якості й рівня життя суспільства, а

протиїдія наркозлочинності – оздоровленню соціального середовища. Права людини захищаються під час заходів з охорони правопорядку, забезпечення громадської безпеки, порядку на автошляхах. І цей перелік можна продовжувати. Як слушно зазначає О. Негодченко, “гарантування прав і свобод громадянину міліцією за своєю сутністю реалізується в загальному руслі виконання нею своїх відповідних функцій. При цьому гарантування суб’єктивних прав не розчиняється в масі завдань, що стоять перед міліцією, а навпаки, зумовлюють та конкретизують їх” [7, 112].

Проте поряд з тим, що працівники міліції захищають права та законні інтереси громадян, вони (як це не парадоксально!) водночас є потенційними порушниками цих прав, адже наділені повноваженнями застосовувати заходи примусу. Звісно, в такій ситуації правоохоронцям та громадянам важко витримати паритетні стосунки, які б не викликали нарікань.

У пошуку шляхів подолання цієї суперечності варто згадати принцип, закріплений ст. 29 Загальної декларації прав людини: “При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загально-го добробуту в демократичному суспільстві” [8, 12].

Для забезпечення цілковитої законності реалізації міліцією владних повноважень відпрацьовані механізми внутрішньовідомчого та зовнішнього контролю міліції. У МВС України система контролю багатоступенева, розгалужена. За дії працівників несуть відповідальність як їх безпосередні керівники, так і керівники вищого рівня. Діють і спеціальні структури – підрозділи штабів та служби внутрішньої безпеки, інспекції з особового складу. Застосовуються різноманітні форми контролю, серед яких – інспектування, планові та раптові перевірки, комплексні відпрацювання, під час яких виявляються недоліки та надається практична допомога. Контрольні функції реалізуються як гласними, так і негласними методами відповідно до чинного законодавства. Зміцненню законності в діяльності органів внутрішніх справ також сприяє їх принципове реагування на заходи прокурорського контролю, приписи судових інстанцій, СБУ.



Пріоритетність дотримання в діяльності міліції прав людини виявилася у створенні окремої внутрішньовідомчої системи важелів гарантування прав громадян.

Запроваджено посаду радника міністра внутрішніх справ з питань дотримання прав людини. У складі апарату міністра створене управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС, серед завдань якого – постійне вивчення та аналіз стану додержання прав громадян, удосконалення нормативно-правової бази з цього напрямку діяльності МВС. Працюють громадська рада з питань забезпечення прав людини при МВС України та відповідні громадські ради на рівні обласних управлінь. Результативно діють мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ [9, 5–10].

Міністерством внутрішніх справ України налагоджено дієву співпрацю з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини – одним із суб'єктів парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина, детально аналізуються щорічні доповіді Уповноваженого, вживаються заходи реагування на них, проводяться розширені засідання колегії МВС за участю Ніни Іванівни Карпачової.

Поступово приводяться у відповідність до європейських стандартів кімнати для адмінзатриманих у чергових частинах та спеціальних установах міліції [10]. Особи, які там тримаються, здебільшого перебувають у належних санітарно-гігієнічних умовах, що підтверджено і членами делегації Європейського комітету попередження катувань під час останнього візиту до України.

Крім того, в межах удосконалення механізмів контролю за дотриманням конституційних прав і свобод громадян, які тримаються у спецустановах міліції та кімнатах для затриманих чергових частин ОВС, на рівні МВС України прийнято рішення про запровадження в них “телефонів довіри”. Громадяни, які там перебувають, зможуть безперешкодно повідомляти представникам відповідних служб про допущені щодо них порушення.

Усі ці заходи спрямовані на дотримання положень ст. 5 Загальної декларації прав людини щодо неприпустимості застосування тортур, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, пово-

дження з громадянами, ст. 3 Європейської конвенції з прав людини, а також положень міжнародних документів, що є на сьогодні стандартами поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку [8; 11].

Вагомим важелем у забезпеченні прав людини є практика обов'язкового усного роз'яснення кожному затриманому його законних прав, що відповідає положенням Конвенції про захист прав людини та основних свобод: “Кожного заарештованого має бути негайно поінформовано зрозумілою для нього мовою про підстави його арешту і про будь-яке обвинувачення проти нього” [12, 209]. Це є реальним засобом запобігання наріканням громадян на порушення працівниками міліції їхніх прав.

Міністерством внутрішніх справ України, зокрема за лінією відомчої системи освіти та науки, постійно ведеться робота з підвищення рівня загальної та професійної культури працівників, формування в їхній свідомості пріоритетності захисту прав і свобод громадян під час професійної діяльності.

Для удосконалення рівня правової підготовки працівників міліції під час їх навчання та підвищення кваліфікації проводяться роз'яснення положень міжнародних документів щодо прав людини, стандартів поведіння із затриманими особами, захисту інтересів громадян під час масових заходів, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо. Зокрема, приділяється особлива увага таким вимогам міжнародно-правових документів, як підзвітність органу правопорядку громадськості, відповідальність перед нею, дотримання правоохоронної етики під час розслідування, застосування сили та вогнепальної зброї, пріоритетність мирного врегулювання конфліктів, методів переконання [6; 13; 14].

У повсякденній діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ ці питання відпрацьовуються у системі службової підготовки, застосовуються такі форми роботи з особовим складом, як реагування на випадки порушення прав людини, розгляд таких фактів на засіданнях колегій та оперативних нарадах, кадрових і атестаційних комісіях.

Приділяється належна увага інформації, яка надходить від громадян каналами зворотного зв'язку, – через громадські приймальні, “поштові скриньки”, форуми на офіційних сайтах органів внутрішніх справ. У такий спосіб громадяни повідомляють про негативні факти

в діяльності міліції, висловлюють скарги та пропозиції. Шлях безпосередньої взаємодії працівників міліції з громадянами та неурядовими організаціями, підприємствами й установами всіх форм власності, засобами масової інформації вбачається особливо перспективним для налагодження реальної співпраці з населенням, позиціонування МВС не як карального органу, а як структури з сервісними, обслуговуючими функціями. Встановлення реальних партнерських стосунків між міліцією і населенням могло б з часом актуалізувати питання про організаційно-структурну перебудову МВС відповідно до нових соціальних пріоритетів, зміщення акцентів на профілактичні функції міліції.

Усе це підвищило б готовність суспільства до сприйняття проблеми прав працівника міліції, які нині значною мірою обмежені і законодавством, і реальним життям. Зокрема, обмежено такі їх конституційні права і свободи, як право на підприємницьку діяльність (ст. 42), на страйк (ст. 44), на достатній життєвий рівень (ст. 48), свободу пересування, вільного вибору місця проживання, право вільно залишати територію України і повертатися в Україну (ст. 33) тощо [15].

Якщо професійний ризик, який інколи обертається для працівників органів внутрішніх справ втратою життя й здоров'я, постійні перевантаження на службі свого часу компенсувалися підвищеним матеріальним забезпеченням та соціальними гарантіями, то тепер більшість працівників міліції (насамперед у регіонах) поповнює соціально вразливі верстви. Водночас на відміну від інших категорій населення правоохоронці через законодавчі обмеження не можуть покращити свій матеріальний стан шляхом роботи за сумісництвом, і навіть у критичних випадках вдатися до страйку.

Когось безвихідь підштовхує до правопорушень, перевищення посадових повноважень, що стає приводом для внутрішніх службових розслідувань і навіть порушення кримінальних справ проти працівників міліції. Безперечно, щодо порушників, зрадників інтересів служби позиція має бути непримиренною, але й причини та умови самих цих явищ також мають вивчатися. У перспективі служба внутрішньої безпеки МВС вбачається насамперед структурою, в діяльності якої домінував би захист працівника міліції від протиправних посягань, соціальних конфліктів, і вже на другому місці були б

контрольні й каральні функції. Оскільки згадані проблеми є спільними для правоохоронних органів, доцільною вбачається взаємодія у їх розв'язанні, а також удосконаленні діяльності, пов'язаної із захистом прав людини.

Враховуючи викладене вище, вважаємо за доцільне зміцнення співпраці органів юстиції, установ з виконання покарань та органів внутрішніх справ України щодо внесення до нормативно-правової бази змін, які вдосконалювали б порядок передання затриманих міліцією громадян з ізоляторів тимчасового тримання до слідчих ізоляторів.

Наступним перспективним напрямом співпраці органів юстиції та міліції є створення єдиної автоматизованої системи збирання, обробки, систематизації, зберігання та обміну інформацією про правопорушення і злочинні прояви. Нині, як і МВС, Генеральна прокуратура України, Міністерство юстиції, СБУ, Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України, Головне контрольно-ревізійне управління, Державний департамент з виконання покарань, Державний комітет з охорони кордону готують звіти за допомогою відомчих інформаційних систем, які базуються на різних нормативних документах, операційних системах. Необхідно вдосконалювати порядок формування державної статистичної звітності, яка має відповідати міжнародним стандартам у цій галузі. Для цього слід детально вивчити і враховувати досвід інших країн.

Достовірна інформація про стан злочинності має вплинути на ефективність діяльності всіх державних органів, які беруть участь у боротьбі з нею, оскільки результативність їхніх зусиль здебільшого визначається тим, наскільки добре вивчене саме явище й адекватні заходи, що вживаються. Такий міжвідомчий банк даних може бути створено під егідою Міністерства юстиції як установи, яка отримує інформацію з судів, тобто остаточної інстанції у боротьбі зі злочинністю та правопорушеннями. Для розв'язання згаданої проблеми необхідне внесення змін до законодавства України або прийняття нового Закону України "Про міжвідомчий банк даних щодо злочинності в Україні".

Не виключено виникнення проблем, пов'язаних з дотриманням прав людини, у зв'язку з уведенням в дію Закону України "Про вне-

сення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху”, насамперед у частині вилучення транспортних засобів. У цьому нормативному акті містяться положення щодо тимчасового затримання транспортних засобів за порушення, передбачені відповідними статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення. У більшості демократичних країн також існують покарання за такі правопорушення (наприклад, штрафні санкції), але транспортні засоби не вилучаються, оскільки це є порушенням державою в її особі повноважних представників права приватної власності. Автомобіль може бути переміщено в разі, коли він блокує проїжджу частину і заважає рухатися іншим транспортним засобам та пішоходам. Тому з метою запобігання порушенням прав людини вважаємо доцільним розроблення на міжвідомчому рівні науково-практичного коментаря для забезпечення єдиних підходів до застосування норм цього закону.

Ефективність взаємодії правоохоронних органів у згаданих та інших аспектах, на наш погляд, буде запорукою дієвості системи державних організаційно-правових механізмів захисту прав громадян. Її перспективним напрямом вбачається поглиблення спільних науково-практичних досліджень з метою вироблення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази в галузі захисту прав громадян. Зрештою це сприятиме внісенню таких змін до вітчизняного законодавства, які підвищать міру його відповідності міжнародно-правовим стандартам в галузі захисту прав людини.

### **Список використаних джерел**

1. Права человека и процессы глобализации современного мира / отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: Норма, 2005. – 464 с.
2. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / за ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Юрид. думка, 2006. – Т. 1. – 544 с.
3. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підруч. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
4. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учеб. – Х.: Эскада, 2005. – 840 с.

5. Заворотченко Т.М. Поняття конституційно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К., 2001. – Вип. 13. – С. 94–99.

6. Європейський кодекс поліцейської етики (Rec. (2001)10 – рекомендація, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 19 верес. 2001 р.) // Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку: документально-джерелознавчий довідник / упоряд. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, І.Г. Кириченко. – К., 2002. – С. 62–70.

7. Негодченко О.В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав людини. – Дніпропетровськ, 2003. – 448 с.

8. Загальна декларація прав людини // Права людини і професійні стандарти для працівників правоохоронних органів в документах міжнародних організацій. – К.: Сфера, 2002. – С. 9–12.

9. Левченко К.Б. Мобільні групи з моніторингу дотримання прав людини в Україні е! // Мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ: практич. посіб. – Х.: ХІСД, 2006. – 360 с.

10. Застосування Європейської конвенції та практики суду в діяльності органів внутрішніх справ України. – К.: Цифра, 2008. – 314 с.

11. Європейська конвенція з прав людини // Права людини і професійні стандарти для юристів у документах міжнародних організацій. – К.: Сфера, 1999. – С. 212–229.

12. Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Абашидзе А.Х., Алисиевич Е.С. Право Совета Европы. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: учеб. пособ. – М.: Междунар. отношения, 2007. – С. 201–220.

13. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 груд. 1979 р.) // Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку: документально-джерелознавчий довідник / упоряд. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, І.Г. Кириченко. – К., 2002. – 128 с.

14. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (восьмой конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями) // Права людини і професійні стандарти для юристів у документах міжнародних організацій. – К.: Сфера, 1999. – С. 170–174.

15. Конституція України: офіц. вид. – К., 2006. – 124 с.

*Стаття надійшла 3.12.2008.*

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

---

УДК 343.1

### **Петро Підюков**

кандидат юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України,  
проректор – начальник навчально-  
наукового інституту підготовки  
управлінського персоналу ОВС  
Академії управління МВС;

### **Яна Конюшенко**

викладач кафедри  
кримінально-правових дисциплін  
та профілактики злочинів  
Академії управління МВС;

### **Богдан Устименко**

адвокат

## УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПОЧАТКУ КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ЧИННОГО КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

*Висвітлюються проблемні питання, пов'язані з реформуванням кримінально-процесуального законодавства, удосконаленням кримінального судочинства на початковій його стадії.*

*Рассматриваются проблемные вопросы, связанные с реформированием уголовно-процессуального законодательства, совершенствованием уголовного судопроизводства на первоначальной его стадии.*

*The problems concerning reforms of criminal procedure legislation, improvement of criminal process at its initial stage are considered in the article.*

**Ключові слова:** кримінальне судочинство, інформація про злочин, заява, повідомлення, процесуальні дії, стадія порушення кримінальної справи, рішення.



**Ключевые слова:** *уголовное судопроизводство, информация о преступлении, заявление, уведомление, процессуальные действия, стадия возбуждения уголовного дела, решение.*

**Keywords:** *criminal process, information about the crime, application, procedure actions, initial prosecution stage of criminal case, decision.*

Концепцією реформування кримінальної юстиції, затвердженою Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008, визначені якісно нові підходи до інституційних перетворень у розбудові національного, у тому числі кримінально-процесуального законодавства. Це має кардинально змінити умови забезпечення прав людини, сформувати переконаність особи й суспільства в дієвості принципу верховенства права, підвищити рівень довіри громадян України до інститутів влади і, зокрема, до органів та установ, що здійснюють кримінальне судочинство, які забезпечили б неухильне дотримання прав особи в діяльності органів досудового розслідування та судів відповідно до вимог Конституції України та міжнародних договорів щодо прав людини [1].

Проблеми удосконалення процедури початку і здійснення кримінального судочинства завжди привертали до себе увагу відомих учених-процесуалістів: А.Я. Дубинського, М.В. Жогіна, В.С. Зеленецького, Д.С. Карєва, М.П. Кузнєцова, М.Н. Мелікяна, О.Р. Михайленка, М.М. Михеєнка, М.А. Погорєцького, Н.М. Савгірова, С.М. Стахівського, В.В. Степанова, М.С. Строговича, Е.З. Трошкіна, Ф.Н. Фаткулліна, М.Є. Шумили та інших.

У контексті судово-правової реформи, що відбувається в Україні, як у літературі, так і в нормативному вимірі пропонуються правові новели, які відображаються у чинному законодавстві.

Іноколи це відбувається механічно, без належного аналізу теорії й практики, компетентного підходу до проблеми, усебічного детального дослідження й обговорення, апробації її складових, що не може не викликати полеміки і зауважень з боку як науковців, так і практиків.

Мета цієї статті – привернути увагу до принципового питання про доцільність стадії порушення кримінальної справи, ініційованого нещодавно Радою національної безпеки і оборони України і втілюваного нині в життя керівництвом держави; довести, що під актуальною для національного кримінального судочинства ідеєю реформуван-

ня кримінальної юстиції зазначене спрощення провадження у кримінальних справах необґрунтоване, неефективне і навіть шкідливе для вітчизняного правотворення і правозастосування.

Відзначаючи в цілому, що Концепція реформування кримінальної юстиції (далі – Концепція) є вагомим кроком у здійсненні комплексних системних демократичних перетворень, водночас вважаємо, що в перспективі зводиться нанівець значення і практично втрачається необхідність існування першої стадії кримінального процесу.

Так, Концепцією (розділ II, п. 2) наголошується: “Потребує спрощення процедура початку досудового розслідування, яким має вважатися момент отримання уповноваженими законом органами інформації про кримінальний проступок або злочин. Відповідні службові особи мають бути зобов’язані розпочати досудове розслідування невідкладно після отримання такої інформації, про що повідомляється прокурору” [2].

У теорії кримінального процесу був певний історичний етап, коли окремі науковці (М.С. Строгович, Д.С. Карєв, Н.М. Савгірова та інші) надавали категорично негативну відповідь на запитання, чи є процесуальною діяльністю, яка здійснюється уповноваженими державою органами і посадовими особами під час перевірки повідомлення про злочин. Обґрунтовувалося це тим, що кримінально-процесуальна діяльність розпочинається нібито лише після порушення кримінальної справи [3, 182; 4, 156; 5, 3].

По суті, така точка зору зумовлена позицією, яка існувала серед деяких вчених-процесуалістів ще раніше і згідно з якою порушення кримінальної справи не вважалось самостійною стадією кримінального процесу, звужувалося лише до єдиного процесуального акта [6, 7–8; 7, 116–117; 8, 18]. Безумовно, ні про яку процесуальну діяльність до прийняття такого акта при зазначеному підході не могло бути мови. Тому не випадково зазначена позиція була піддана нищівній і ґрунтовній критиці в юридичній літературі і у подальші роки однодумців не знаходила [9, 33; 10, 3].

Прихильники точки зору щодо самостійного характеру стадії, на якій вирішується питання про порушення кримінальної справи або про відмову в цьому, серед ознак, притаманних їй (як і будь-якому етапу кримінального судочинства), справедливо відзначали: а) наяв-

ність безпосередніх завдань; б) специфічний прояв принципів кримінального процесу в цій стадії; в) конкретний зміст процесуальної діяльності та своєрідний характер процесуальних відносин; г) специфічну процесуальну форму [11, 4–5].

Окрім цього, справедливо вважав А.Я. Дубинський, ця стадія, як і будь-яка інша, завершується підсумковим рішенням, відповідно до якого судочинство переходить у наступну стадію або завершується на визначеному етапі [12, 8, 10].

Додамо також, що зазначена частина кримінального процесу є обов'язковою, її ніяк не можна уникнути.

Обов'язковим підсумковим рішенням, що завершує початкову стадію кримінального судочинства, може бути лише рішення про порушення кримінальної справи або про відмову в цьому. Іншого не дано.

Закон (ст. 97 КПК) передбачає також, що в результаті розгляду заяви чи повідомлення про злочин може бути прийняте рішення про направлення його за належністю (тобто за підслідністю чи підсудністю). Однак таке рішення не є підсумковим, а це означає, що продовжувати роботу за даними матеріалами буде інший державний орган, який і прийме остаточне рішення.

Питанням, пов'язаним із прийняттям та реалізацією такого рішення, присвячена гл. 8 КПК України. Окремі ж розділи чи глави про це містяться і в КПК інших країн СНД (гл. 7 КПК Казахстану, гл. 9 КПК Республіки Молдова, гл. 8 КПК Росії, гл. 6 КПК Узбекистану тощо). Порушення кримінальної справи традиційно визнається самостійною стадією кримінального процесу і в країнах близького зарубіжжя (Болгарія, Угорщина, Польща та інші) [13, 25; 14, 36; 15, 6–8].

Завершенню стадії порушення кримінальної справи підсумковим рішенням передують система дій, спрямованих на забезпечення його ґрунтовності. Ці дії також передбачені й регламентовані КПК, а тому є нічим іншим, як процесуальними діями. Більш того, отримані внаслідок їх належного виконання фактичні дані іменуються доказами, а процес їх збирання, перевірки й оцінки – доказуванням. Висновок про те, що на початковій стадії кримінального процесу, незалежно від того, яке з двох підсумкових рішень буде прийняте, здійснюється кримінально-процесуальне доказування, вже понад 30 років є

панівним у процесуальній літературі [16, 5, 298–299, 384; 17, 14; 18, 54; 19, 5; 20, 12–13].

Водночас слід підкреслити й те, що у ст. 94 КПК, яка має назву: “Приводи та підстави до порушення кримінальної справи”, по суті йдеться про приводи до початку кримінально-процесуальної діяльності. На кожному етапі (стадії) ця діяльність завершується певним рішенням, одне з яких – про завершення судочинства вже на початковій стадії кримінального процесу, оскільки можливе вирішення питання по суті без продовження кримінально-процесуальної діяльності. Це пов’язано з встановленням обставин, передбачених чинним законодавством, яке дозволяє дійти такого рішення. За цих умов неприпустиме продовження кримінально-процесуальної діяльності у формах, які з необхідністю тягнуть за собою залучення до цього процесу нових осіб, у ряді випадків обмеження їх прав тощо.

Відзначимо також, що застосування будь-яких із зазначених у законі підстав до відмови в порушенні кримінальної справи може мати місце лише за наявності одного з приводів, вказаних у ст. 94 КПК. Якщо ж цього бракує, є інший сигнал або повідомлення про злочин, не визначений процесуальною формою, – офіційного реагування у вигляді процесуального рішення не потребується.

Зокрема, не повинно розглядатися у якості процесуально значущого юридичного факту, який з необхідністю зумовлює виникнення кримінально-процесуальних правовідносин, надходження анонімної заяви чи повідомлення за телефоном або даних, отриманих у вигляді будь-яких чуток тощо.

Цілком істотно, що будь-яка інформація про злочин (нерідко й анонімного характеру) повинна бути прийнята, зареєстрована і перевірена правоохоронними органом. Утім, офіційна реакція – виконання процесуальних дій, заходів, прийняття процесуального рішення про порушення кримінальної справи чи про відмову в цьому – повинні наступати лише за наявності відповідних до того приводів, офіційно визначених у законі, тобто в ст. 94 КПК.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що у сучасних умовах недоцільно кардинально змінювати структуру кримінального процесу, яка склалася, тим більше такими непопулярними механічними підходами та штучними методами. Навпаки, слід сконцентрувати

увагу на подальшому удосконаленні змісту його першої стадії, форм і методів процесуальної діяльності з метою її спрощення – з одного боку, і розширення процесуальних можливостей, у тому числі переліку допустимих у цій стадії слідчих дій, – з іншого.

Стадія порушення кримінальної справи є своєрідним фільтром, що надійно захищає від необгрунтованого перевантаження правоохоронні органи, насамперед досудового розслідування, зайвою роботою, суттєво заощаджує державні кошти. Тільки органами внутрішніх справ щорічно відмовляється у порушенні кримінальної справи більш ніж за мільйоном заяв та повідомлень громадян про вчинені злочини. У межах усієї правоохоронної системи держави ця статистика збільшується як мінімум удвічі.

Ліквідація першопочаткової стадії кримінального процесу одразу призведе до розбалансування системи кримінального судочинства, неминучої гострої потреби у збільшенні штатних посад в органах правосуддя, дізнання та досудового слідства, поставить під загрозу права та інтереси громадян, і як наслідок, негативно вплине на авторитет українського суспільства і держави в цілому.

На наш погляд, окреслені питання підлягають всебічному науковому дослідженню, більш детальному їх вивченню і аналізу науковцями-процесуалістами і досвідченими практиками з ґрунтовним обговоренням на науково-практичних конференціях, у тому числі й міжнародного рівня.

### **Список використаних джерел**

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лют. 2008 р. “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів”: Указ Президента України від 08.04.2008 № 311/2008. [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua>

2. Концепція реформування кримінальної юстиції України, затверджена Указом Президента України від 08.04.2008 № 311/2008. [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua>

3. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. – М., 1968. – Т. 1. – 516 с.

4. Научно-практический комментарий Уголовно-процессуального кодекса РСФСР – М., 1970. – 558 с.

5. Карев Д.С., Савгирова Н.М. Возбуждение и расследование уголовных дел. – М., 1967. – 142 с.
6. Ищенко В. Краткое практическое руководство для народных следователей. – М., 1925. – 37 с.
7. Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. – М., 1956. – 300 с.
8. Шифман М. Дискуссионные вопросы уголовного судопроизводства // Соц. законность. – 1957. – № 7. – С. 14–20.
9. Жогин М.В., Фаткуллин Ф.Н. Возбуждение уголовного дела. – М., 1961. – 205 с.
10. Михайленко А.Р. Возбуждение уголовного дела в советском уголовном процессе. – Саратов, 1975. – 150 с.
11. Крючатов А.И. Правовая природа возбуждения уголовного дела в советском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 1969. – 20 с.
12. Дубинский А.Я. Прекращение уголовного дела в стадии дознания и предварительного следствия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1971. – 24 с.
13. Панайотов Г. За някои нови разноредби в предварителното производство на Наказателно-процесуалния кодекс // Социалистическо право. – 1975. – № 5. – С. 18–25.
14. Дубинский А.Я., Чангули Г.И. Судопроизводство по уголовным делам в Народной Республике Болгарии. – К., 1979. – 96 с.
15. Мартынич Е.Г., Милушев Д.В. Предварительное производство в социалистическом уголовном процессе. – Кишинев, 1986. – 138 с.
16. Теория доказательств в советском уголовном процессе. – М., 1973. – 735 с.
17. Карнеева Л.М. Доказывание при отказе в возбуждении уголовного дела // Сов. юстиция. – 1973. – № 21. – С. 14–19.
18. Ларин А.И. От следственной версии к истине. – М., 1976. – 199 с.
19. Кузнецов Н.П. Доказывание в стадии возбуждения уголовного дела. – Воронеж, 1983. – 117 с.
20. Михеенко М.М. Доказывание в советском уголовном судопроизводстве. – К., 1984. – 138 с.

*Стаття надійшла 21.12.2008.*

УДК 347.5

**Олег Лов'як**

кандидат юридичних наук,  
начальник кафедри цивільно-  
правових дисциплін Академії  
управління МВС

## **ОСОБЛИВОСТІ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ У ВИПАДКАХ КРАЙНЬОЇ НЕОБХІДНОСТІ**

*Стаття присвячена проблемним аспектам реалізації права на самозахист шляхом дослідження такого з його видів, як крайня необхідність. Звертається увага на певні труднощі в розумінні підстав відшкодування майнової шкоди, завданої правомірно.*

*Статья посвящена проблемным аспектам реализации права на самозащиту путем исследования такого его вида, как крайняя необходимость. Обращается внимание на трудности в понимании условий возмещения имущественного ущерба, причиненного правомерно.*

*The article is devoted to the study of problem aspects of using the right to self-defence by means of researching one of its kinds – the absolute necessity. Special attention is paid to the difficulty in interpretation of the redress grounds for property damage caused lawfully.*

**Ключові слова:** *школа, правомірна школа, відшкодування шкоди, крайня необхідність, самозахист, цивільне законодавство.*

**Ключевые слова:** *ущерб, правомерный ущерб, возмещение ущерба, крайняя необходимость, самозащита, гражданское законодательство.*

**Keywords:** *damage, lawful damage, indemnification, absolute necessity, self-defence, civil legislation.*

Обов'язком кожної людини є невчинення жодних дій, що завдають шкоди іншій особі, крім випадків, коли така поведінка може бути виправдана законодавчо. Таке виправдання полягає в реалізації прав, які визнаються за особою, хоча при цьому можливе заподіяння шкоди іншій. Стаття 1166 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), п. 4 передбачає, що шкода, завдана правомірними діями, відшкодовується у випадках, установлених цим кодексом та іншим за-

коном [1, 752]. Таким чином, лише ЦК чи відповідний закон передбачає можливість відшкодування шкоди, завданої правомірно, але такого спеціального закону поки що немає [2]. Виникають певні труднощі в розумінні підстав відшкодування майнової шкоди, завданої правомірно. За відсутності спеціального закону залишається досліджувати підстави відповідальності за правомірно завдану шкоду в діяльності ОВС крізь призму самого факту заподіяння її працівниками майнової шкоди. Аналіз законодавчої бази діяльності ОВС дозволяє встановити відсутність безпосередньої регламентації можливості відшкодування шкоди правомірно, але ця база передбачає випадки відшкодування, які за своєю природою правомірні (необхідна оборона, крайня необхідність та інші), вказуючи при цьому не на цивільно-правову відповідальність, а на відповідальність взагалі. Прикладом може слугувати норма ст. 13 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, де закріплено можливість при здійсненні боротьби з організованою злочинністю використовувати негласних співробітників. Так, для виконання доручень негласний співробітник має право під легендою вступати в трудові, цивільно-правові та інші відносини. Ця частина норми свідчить про поширення цивільно-правового впливу на діяльність ОВС, тобто вступає в силу об’єктивне право. Подальший аналіз норми доводить, що негласний співробітник не несе відповідальності за завдані ним шкоду або збитки, якщо його дії були необхідними для виконання доручення [3]. Так реалізується суб’єктивне право, оскільки йдеться про шкоду і збитки, а за правилом генерального делікту вони повинні бути відшкодовані, тобто необхідно поновити порушені прав індивіда.

Загальним питанням цивільно-правової відповідальності, а також окремим її аспектам приділяли увагу М.М. Агарков, С.С. Алексєєв, І.А. Бірюков, Д.В. Боброва, С.М. Братусь, О.В. Дзера, А.С. Довгерт, Г.В. Єрьоменко, Ю.О. Заїка, О.С. Йоффе, Н.С. Кузнецова, В.І. Курило, В.В. Луць, О.Ю. Піддубний, В.І. Семчик, Я.М. Шевченко, С.І. Шимон, Ю.В. Ярмоленко та інші.

На основі аналізу праць цих учених визначене коло питань, досліджуваних не в повному обсязі. Так, положення цивільного законодавства України дозволяють зробити висновок про недостатню визна-



ченість правовідносин з відшкодування шкоди, завданої правомірно (як приклад – стан крайньої необхідності). Проблема потребує широкого пошуку в інших напрямках, зокрема всебічного наукового дослідження та впровадження ефективних заходів суспільної корекції у тих сферах, які таким дослідженням будуть визначені.

Отже, виникає необхідність перегляду чинного цивільного законодавства, ліквідації прогалин і суперечностей у ньому, а також норм з можливістю їх довільного тлумачення, що створюють передумови протиправної поведінки.

Такий стан справ дозволив виокремити основні завдання нашого дослідження, а саме:

- дослідити проблеми законодавчої регламентації настання цивільно-правової відповідальності за правомірні дії;
- з'ясувати системність та ускладнення правового регулювання відносин з відшкодування шкоди, завданої громадянину діями службових осіб ОВС у стані крайньої необхідності;
- обґрунтувати необхідність внесення змін до цивільного законодавства щодо правового регулювання окресленої проблеми.

Зобов'язання, що виникають з відшкодування шкоди завданої правомірно, зокрема виникають у випадках заподіяння шкоди у зв'язку з учиненням дій, спрямованих на усунення небезпеки. До таких випадків належать стан крайньої необхідності (ст. 1171 ЦК України). З аналізу змісту статті впливає таке:

а) шкода у ситуаціях крайньої необхідності завдається для усунення небезпеки, що загрожувала іншій фізичній чи юридичній особі. Тобто заподіювач шкоди здійснює дії не лише у своїх інтересах, а й в інтересах третіх осіб;

б) особа у стані крайньої необхідності завдає шкоди з метою усунення реальної небезпеки, тобто небезпеки, яка існувала в момент виникнення крайньої необхідності;

в) небезпека інтересам, що охороняються законом, може бути створена природними явищами, будь-якими діями чи бездіяльністю людей, технічними факторами, фізіологічним (біологічним) станом інших людей, поведінкою тварин. Прикладом дій у стані крайньої необхідності стосовно працівників ОВС є норма ст. 15 Закону України “Про міліцію”, де зазначено, що вони мають право використати

зброю для подання сигналу допомоги чи тривоги, а також для знешкодження тварини, яка загрожує життю і здоров'ю громадян або працівника міліції [4];

г) крайня необхідність відсутня, якщо шкода вже завдана (крім випадку часткового завдання шкоди, тобто коли існує загроза її подальшого спричинення);

д) крайня необхідність має місце, якщо цю небезпеку за даних умов не можна було усунути іншими способами.

Отже, крайня необхідність має місце у випадках завдання шкоди інтересам, що охороняються законом, якщо за таких обставин відвернути небезпеку іншим шляхом було неможливо. Джерелом небезпеки, яке створює стан крайньої необхідності, можуть бути стихійні лиха (землетруси, повені, снігові буревії, обвали тощо), агресивні дії диких і домашніх тварин, несправний стан машин та агрегатів, устаткування, фізіологічні й біологічні процеси (голод, спрага), протиправні дії третіх осіб (підпал, заподіяння тяжких тілесних ушкоджень тощо).

Наприклад, з метою недопущення поширення вогню в сільській місцевості руйнують дерев'яні споруди біля вогнища. У цьому разі стикаються інтереси, що охороняються законом, особи, якій заподіюють шкоду, із законними інтересами особи, яка їх захищає, заподіюючи шкоду першій особі [5, 293]. У кримінальному праві заподіяння шкоди в стані крайньої необхідності передбачає відповідальність лише за умови, якщо така шкода є більш значною, ніж відвернута (ч. 2 ст. 39 КК). Так, машиніст потягу, побачивши на переїзді автомобіль, який раптово з'явився, вирішив не застосовувати екстрене гальмування, побоюючись, що це призведе до аварії. Внаслідок зіткнення шофер і пасажери автомобіля отримали тяжкі тілесні ушкодження, але дії машиніста суд визнав правомірними, оскільки він діяв в стані крайньої необхідності, відвертаючи катастрофу [5, 293]. На відміну від кримінального законодавства (ст. 39 КК), ст. 1171 ЦК України не вимагає, щоб завдана шкода за розміром не перевищувала шкоду відвернену. Тобто для цивільно-правового регулювання важливо досягти результату – усунення небезпеки.

Особливістю досліджуваного виду зобов'язань є те, що дії у стані крайньої необхідності визнаються суспільно корисними і право-

мірними, але на особу покладається обов'язок відшкодування шкоди. Законодавець наділяє особу, яка завдала шкоди, правом зворотної вимоги до третьої особи, в інтересах якої вона діяла, а також покладання обов'язку відшкодування на третю особу, звільнення від відшкодування шкоди повністю або частково. Постанова Пленуму Верховного Суду України № 4 від 28 червня 1991 року роз'яснює: “Якщо заподіяно шкоду непричетній до нападу особі, відповідальність може настати за заподіяння шкоди з необережності” [6]. Для цивільного права наявність однієї з форм вини, на наш погляд, не є досить суттєвою у разі заподіяння майнової шкоди. Будь-яка форма розглядається в комплексі, створюючи цілісне поняття вини. Так, Н.С. Малейн зазначає: “Якщо при захисті інтересів шкода завдається третій особі, то вона визнається спричиненою в стані крайньої необхідності” [7, 24].

Таким чином, проведений аналіз норм ЦК з питань відшкодування шкоди правомірно дозволяє зробити певні висновки:

1) за необхідної оборони завдана шкода не відшкодовується, якщо її межі не були перевищені; за крайньої необхідності шкода підлягає відшкодуванню;

2) за необхідної оборони небезпека виходить від нападника-людини, а за крайньої необхідності від нападника-людини, тварини, природних явищ;

3) за необхідної оборони заподіяння шкоди спрямовується на особу, хоча передбачаються такі дії щодо іншої особи; за крайньої необхідності шкода може бути заподіяна особі, а також третім особам;

4) у разі перевищення меж необхідної оборони шкода відшкодовується безпосереднім заподіювачем, а за крайньої необхідності можливе покладання обов'язку відшкодування на третю особу, в інтересах якої діяв заподіювач. З погляду справедливого розподілу збитків, що виникли за крайньої необхідності, суд не може, а повинен покласти обов'язок відшкодування шкоди на особу, в інтересах якої діяв спричинювач шкоди. У судовій практиці з кримінальних справ виникає питання про можливість визнання крайньої необхідності у випадках, коли особа своїми діями викликала небезпеку завдання шкоди, а потім запобігла шкоді, завдавши меншої шкоди охоронюваним інтересам. Н.С. Малейн наводить приклад: А. необережно завдав серйозного пошкодження здоров'ю Б. З метою врятування життя А. взяв

коня В. і поїхав до лікарні, від швидкої їзди кінь загинув. У цьому прикладі ми бачимо, що А. завдав шкоди В у стані крайньої необхідності і повинен відшкодувати вартість коня. Крім того, за пошкодження здоров'я А. має нести відповідальність перед Б. за загальними правилами відповідальності [7, 25]. У свою чергу, Г.К. Матвєєв відзначає: “Необхідна оборона – це колізія між неправом і правом, а крайня необхідність – колізія між правом і правом” [8, 215].

Закон дозволяє особі здійснювати самозахист свого цивільного права та права іншої особи від протиправних посягань (ст. 19 ЦК України). У ст. 1171 ЦК України, як ми зазначали, йдеться про те, що шкода, завдана особі у зв'язку з учиненням дій, спрямованих на усунення небезпеки, що загрожувала цивільним правам чи інтересам іншої фізичної або юридичної особи, відшкодовується особою, яка її завдала. Як видно, при самозахисті шкода може бути заподіяна як правам іншої особи, так і її інтересам. Особливого значення в цьому аспекті набуває питання, у який спосіб повинна відшкодуватись шкода, завдана інтересам іншої особи, коли у таких відносинах беруть участь службові особи ОВС. Адже у статтях 22, 23 ЦК України передбачені тільки способи відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення прав особи. Про способи відшкодування шкоди, завданої порушенням її інтересів, у цих статтях не йдеться. Необхідно звернути увагу на те, що особа може здійснювати тільки належні їй суб'єктивні цивільні права та виконувати покладені на неї обов'язки. У нормах, що визначають зміст глави другої ЦК України (“Здійснення цивільних прав та виконання обов'язків”) про виникнення та здійснення інтересів особи не згадується. У зв'язку з тим, що суб'єктивні цивільні права знаходять свій вияв у правовідносинах, одним з елементів яких є об'єкт, то можна припустити, що інтерес виступає об'єктом цивільних правовідносин. Не згадується інтерес і в інших нормах третього розділу ЦК України під назвою “Об'єкти цивільних прав”, хоча це не означає, що зв'язок інтересу з суб'єктивним цивільним правом вичерпується лише тими статтями ЦК України, в яких він згадується. Із викладеного можна зробити висновок, що включивши поняття *інтерес* до ЦК і прирівнявши його (у деяких випадках) до цивільних прав особи, законодавець разом з тим залишив неврегульованими відносини, пов'язані з виник-

ненням, здійсненням цивільно-правового інтересу та способами його цивільно-правового захисту. За такої законодавчої невизначеності, а, можливо, й суперечливості, виникає необхідність детальніше зупинитися на питаннях визначення поняття інтересу та його зв'язку з суб'єктивним цивільним правом.

Визначення та врахування інтересу за дій у стані крайньої необхідності так само, як і за необхідної оборони, ускладнюється різним тлумаченням цих дій у юридичній літературі. Так, Г. Стоякін взагалі не відносить дії у стані крайньої необхідності та необхідної оборони до способів самозахисту, оскільки вони, хоч і ґрунтуються на нормі права, пов'язані не з правом, а з фізичним впливом на правопорушника [9, 24]. З огляду на це недоречним є віднесення дій у стані необхідної оборони та крайньої необхідності до дій фактичного характеру, оскільки їх учинення призводить до правових наслідків. Як зауважує Ч. Азімов, з прийняттям загальної норми, яка регламентує самозахист, всі заходи самозахисту набувають правового змісту [10, 141]. За таких обставин слід зауважити, що підставою для захисту прав та інтересів особи у стані крайньої необхідності не завжди є правопорушення. Як зазначає З. Ромовська, існує чимало випадків, коли закон з метою охорони інтересів учасників правовідносин, або одного з них передбачає можливість настання певних правових наслідків, які є результатом випадкового, непередбачуваного або нормального розвитку відносин [11, 40]. Не можна сказати, що в юридичній літературі цим питанням не приділялась увага, але здебільшого то було тоді, коли, по-перше, законодавчі акти не мали таких невизначених норм щодо регулювання відносин, пов'язаних з інтересом, і по-друге, на перше місце ставилися інтереси суспільні, підпорядковані ідеї будівництва соціалізму в СРСР. Зміни, що сталися в нашій державі, змушують переглянути ці стандарти. У свій час В. Грібанов запропонував таке визначення поняття *інтерес* – це потреба, що набула форми свідомого спонукання і прояву реалізації в житті бажань, намірів, прагнень та відображена у відносинах, у які вступають особи у процесі своєї діяльності [12, 240]. Інтерес, з одного боку, є передумовою не тільки набуття, а й здійснення і захисту цивільних прав, а з другого – задоволення інтересу уповноваженої особи є метою будь-якого суб'єктивного права, яке виступає правовим засобом

задоволення інтересу. Причому юридично охороняється не будь-який інтерес, а тільки такий індивідуальний інтерес, який збігається з інтересами держави і суспільства або у крайньому разі не суперечить їм [12, 242].

Враховуючи викладене вище, можна зробити попередні висновки. Як бачимо, інтерес – це потреба, що знайшла відображення у відносинах, у які вступають особи у процесі своєї діяльності. Для задоволення цієї потреби необхідна наявність суб'єктивного права, яке, в свою чергу, виступає засобом задоволення інтересу. Філософський енциклопедичний словник вирізняє кілька тлумачень інтересу, зокрема і матеріальний інтерес – користь, вигода, зиск у чомусь [13, 183]. Виходячи з такого розуміння інтересу, його можна було б розглянути в контексті ст. 22 ЦК України, що визначає одним з видів збитків упущену вигоду, тобто втрату доходів, які б особа могла реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене. За такого підходу упущену вигоду можна було б назвати втратою матеріального інтересу, але чомусь ні законодавець, ні науковці такої назви не застосовують. Можливо тому, що інтерес має явно виражену неоднозначність, яка могла призвести до порушення прав учасників спору у вирішенні питання щодо визначення такого виду збитків, як упущена вигода. Аналізуючи зміст статей 307, 308 ЦК України, можна дійти висновку, що законодавець, надаючи певним особам можливість захищати або охороняти свої інтереси, мав на увазі не ту вигоду, про яку йдеться у філософському енциклопедичному словнику. Окрім того, І.А. Бірюков наголошує, що не можна включати інтерес як вигоду до складу суб'єктивного цивільного права ще й тому, що при здійсненні суб'єктивного права не завжди його носій має певну користь, зиск [14, 20]. Відповідно, діючи у стані крайньої необхідності, особа не отримує ніякого зиску від того, що пошкоджує чуже майно. Але законодавець передбачив, що у такому разі важливого значення набуває досягнення результату, тобто усунення небезпеки, а також врахував інтерес особи, що діяла у стані крайньої необхідності, а суд, беручи до уваги всі обставини справи, передбачає три шляхи такого відшкодування (ст. 1171 ЦК України). Інтерес як явище об'єктивне має враховуватися на стадії розробки і прийняття законодавчих актів, але не з позицій прийняття зако-

нів в чийхось інтересах, а створення такої правової системи, у межах якої інтереси кожної особи могли б належним чином зіставлятися із суспільними інтересами. Уведення в дію Господарського кодексу України одночасно з ЦК України є прикладом невдалого застосування інтересу в праві. З урахування того, що інтереси знаходять своє відображення у суб'єктивних правах особи, має бути створена така правова система, у межах якої кожен міг би належним чином набувати, здійснювати і захищати свої суб'єктивні цивільні права. Саме тому поділ правових галузей на галузі публічного і приватного права має відбуватися не за інтересом, а за предметом і методом. Норми приватного права повинні регулювати на засадах юридичної рівності, диспозитивності майнові відносини, що виникають у сфері інтелектуальної діяльності, та особисті немайнові відносини. А норми галузей публічного права поряд з виконанням інших функцій мають слугувати захисту приватних прав [15, 34–37].

Цією статтею ми ні в якому разі не ставимо крапку в дослідженнях проблем відшкодування шкоди, завданої в стані крайньої необхідності. Окреслені проблеми потребують подальшого вивчення, а наукові здобутки – впровадження в соціальне і правове буття.

Проблемні аспекти здійснення права на самозахист могли б сприяти розв'язанню таких проблем:

- цивільне законодавство в оцінці об'єктів цивільно-правового захисту не наводить чіткої градації охоронюваних законом прав та інтересів громадян, юридичних осіб і держави. Суд повинен робити такий висновок щоразу в кожному конкретному випадку, беручи до уваги, що цивільне право враховує будь-який інтерес як кредитора, так і боржника;
- визначення проблемних аспектів при завданні шкоди у стані необхідної оборони;
- окреслення межі здійснення права на самозахист стосовно працівників ОВС.

### **Список використаних джерел**

1. Цивільний кодекс України: коментар. – 2-ге вид.: за станом на 15 січ. 2004 р. – Х.: ТОВ “Одісей”, 2004. – 856 с.

2. Надворна О. Відшкодування шкоди за новим законодавством // Юрид. газета [Електронний ресурс]: [www.justinian.com.ua](http://www.justinian.com.ua).

3. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993 № 3341-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 359.

4. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

5. Заїка Ю.О. Українське цивільне право: навч. посіб. – К.: Істина, 2005. – 312 с.

6. Постанови Пленуму Верховного Суду України в кримінальних та цивільних справах: за станом на 1 лют. 1995 р. // Бюлетень законодавства і юрид. практики України. – К.: Юрінком, 1995. – № 1. – 472 с.

7. Малєин Н.С. Возмещение вреда, причиненного в состоянии необходимой обороны и крайней необходимости // Сов. юстиция. – 1964. – № 20. – С. 24–26.

8. Матвеев Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности. – М.: Юрид. лит., 1970. – 311 с.

9. Антонюк О. Заходи самозахисту цивільних прав та інтересів // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 6. – С. 23–27.

10. Азімов Ч. Здійснення самозахисту в цивільному праві // Вісник Акад. прав. наук України. – Х., 2001. – № 2 (25). – С. 135–141.

11. Ромовская З.В. Защита в советском семейном праве. – Львов: Изд-во при Львов. ун-те, 1985. – 180 с.

12. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. – М., 2000. – 240 с.

13. Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 575 с.

14. Бірюков І. Інтерес і суб'єктивне цивільне право // Право України. – 2004. – № 8. – С. 18–21.

15. Бірюков І.А. Предмет і метод приватного права // Право України. – 2002. – № 3. – С. 34–37.

*Стаття надійшла 23.12.2008.*



УДК 341.456

**Володимир Заросило**

кандидат юридичних наук,  
доцент, начальник кафедри  
адміністративного права та  
організації адміністративної  
діяльності Академії управління МВС

## **СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОВС УКРАЇНИ У МІЖНАРОДНИХ МИРОТВОРЧИХ ОПЕРАЦІЯХ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ**

*Аналізується сучасний стан нормативного та організаційного забезпечення участі працівників органів внутрішніх справ України у міжнародних миротворчих операціях, пропонуються конкретні засоби вдосконалення зазначеного процесу.*

*Анализируется современное состояние нормативного и организационного обеспечения участия сотрудников органов внутренних дел Украины в международных миротворческих операциях, предлагаются конкретные меры совершенствования указанного процесса.*

*The modern condition of legal and organizational maintenance of participation of the staff of the organs of Internal Affairs of Ukraine in the international peacekeeping operations is analyzed in the article. The certain measures of improvement of the mentioned process are proposed.*

**Ключові слова:** *миротворча діяльність, добір та підготовка кандидатів, спеціальний підрозділ, кінологічний підрозділ, цивільна поліція.*

**Ключевые слова:** *миротворческая деятельность, отбор и подготовка кандидатов, специальное подразделение, кинологическое подразделение, гражданская полиция.*

**Keywords:** *peacekeeping activity, selection and training of the candidates, special police unit, K-9 unit, civilian police.*

За п'ятнадцять років участі в міжнародній миротворчій діяльності (1994–2009) працівники органів внутрішніх справ України заявили про себе на міжнародній арені. У світі знають українських миротвор-

ців, їхній потенціал, ставлення до виконання службових обов'язків та інші якості.

За цей період МВС України напрацьовано схеми добору, підготовки та забезпечення участі працівників у міжнародних миротворчих операціях. Разом з тим з розширенням участі України в міжнародних миротворчих операціях виникають проблеми, що не можуть бути вирішені у повному обсязі, зокрема це стосується первинного добору й тестування, тестування комісією Департаменту миротворчих операцій ООН, остаточного добору, підготовки, екіпірування, відправлення, забезпечення діяльності миротворців у місіях, повернення з місій та реабілітації й використання миротворців на місцях після повернення їх з довгострокового закордонного відрядження. Крім того, добір, тестування та підготовка кожної категорії миротворців (цивільна поліція, спеціальний миротворчий підрозділ, кінологічний миротворчий підрозділ) мають свої особливості.

У науковому плані зазначені питання неодноразово розглядалися науковцями, адже миротворча діяльність є одним з нових і найменш вивчених напрямів роботи МВС України. Так, О.О. Телічкін [1, 12] вносить пропозиції щодо активізації діяльності під час первинного добору кандидатів, оскільки надалі робота з ними вже проводиться тільки в плані підвищення їх умінь та навичок.

Метою статті є аналіз усіх проблем у зазначеній сфері та розроблення пропозицій щодо їх усунення. Актуальність розгляду згаданого питання очевидна, адже кількість працівників міліції України, які брали й беруть участь у міжнародній миротворчій діяльності, зростає з року в рік.

Нині первинний добір кандидатів до міжнародних миротворчих місій починається у січні кожного року на підставі вимог МВС України та основних критеріїв добору, які встановлюються Організацією Об'єднаних Націй або іншими міжнародними організаціями [2].

Добір кандидатів на посади спостерігачів цивільної поліції триває протягом року, оскільки первинне тестування для цієї категорії кандидатів проводиться двічі на рік – у вересні та березні. Разом з тим, добір може проводитися і в інший період залежно від вимог міжнародних організацій, які планують проводити або проводять міжнародні миротворчі операції.

Добір здійснюється централізовано на базі Спеціального миротворчого центру Київського національного університету внутрішніх справ (КНУВС).

Необхідно також звернути увагу на первинне тестування, яке проводиться в обмежений строк: три-чотири дні для кандидатів до цивільної поліції та вісім-десять – для кандидатів спеціальних підрозділів. Зазначеному питанню приділялася увага у працях М.Н. Курка [3], М.В. Міхєєва [4] та деяких інших авторів. В окремих випадках первинне тестування проводиться у більш тривалий термін, але в цілому він не подовжується. Тестування проводиться працівниками Спеціального миротворчого центру КНУВС із залученням викладачів відповідних кафедр. Обмеження термінів первинного тестування викликане намаганням зменшити витрати на перебування кандидатів у Спеціальному миротворчому центрі, але якість тестування від цього погіршується.

Запрошення кандидатів на тестування комісією Департаменту миротворчих операцій Секретаріату ООН здійснюється за два-три дні до прибуття комісії в Україну з метою попередньої підготовки їх до тестування. Проте бувають випадки, коли кандидати одразу запрошуються на тестування комісією Департаменту миротворчих операцій Секретаріату Організації Об'єднаних Націй, що, звичайно, впливає на якість підготовки та результати тестування.

При доборі комісією МВС України в окремих випадках створюється резерв на посади як у спеціальних підрозділах, так і підрозділах миротворчого персоналу цивільної поліції в кількості 10–15 осіб для Спеціального миротворчого підрозділу та 6–8 осіб для – Кінологічного миротворчого підрозділу.

Разом з тим, вирішити питання про створення резерву для кандидатів до підрозділів цивільної поліції Організації Об'єднаних Націй не видається можливим через те, що кількість працівників, які складають тести, буває обмеженою, і тому в більшості випадків до місій направляються майже всі працівники, які склали тести.

Необхідно створювати резерв кандидатів для підрозділів цивільної поліції з тих осіб, які не склали тести, що проводилися комісією Департаменту миротворчих операцій Секретаріату Організації

Об'єднаних Націй та тих, які не пройшли первинне тестування. Проте контроль за їх самопідготовкою слід підвищувати.

Під час підготовчих зборів навчання кандидатів до підрозділів цивільної поліції проводиться на конкретних прикладах за спеціально розробленими посібниками, з використанням досвіду, надбаного в Україні [6; 7; 8; 9]. Для підготовки кандидатів розробляються спеціальні тематичні плани, запрошуюються викладачі окремих кафедр університету.

Підготовка кандидатів до Спеціального миротворчого підрозділу та Кінологічного миротворчого підрозділу проводиться за окремими планами на конкретних прикладах, з використанням набутого досвіду. Застосовуються також методичні рекомендації та посібники, розроблені військовими і фахівцями Київського та Харківського університетів [9; 10; 11].

Процес підготовки кандидатів до міжнародних миротворчих місій здійснюється за низкою напрямів:

Насамперед приділяється увага психологічній підготовці кандидатів, оскільки під час перебування у місії виникає багато проблем саме психологічного характеру. Це стосується кандидатів як до підрозділів цивільної поліції, так і до спеціального та кінологічного миротворчих підрозділів.

*Психологічна підготовка кандидатів до цивільної поліції передбачає формування:*

1) навичок роботи в умовах постійного психологічного навантаження, викликаного нестабільністю політичної ситуації в місії, загрозою життю й здоров'ю та іншими чинниками;

2) толерантності, витримки та поваги до працівників поліції з інших країн та співвітчизників, їхніх методів роботи, звичок та уподобань;

3) уміння організувати дозвілля та відпочинок в умовах відсутності національного телебачення, преси та інших звичних засобів дозвілля;

4) сумлінного ставлення до виконання службових обов'язків, уміння відповідати за доручену справу.

Наступним напрямом підготовки кандидатів є *медична підготовка*, яка ґрунтується на досвіді, напрацьованому попередніми ротаціями

ми з урахуванням змін у кліматі, харчуванні та проживанні працівників у місії. Особлива увага приділяється формуванню вміння стежити за змінами в організмі та застосуванню заходів запобігання захворюванням. У системі підготовки ООН розроблено окремі методичні рекомендації, які застосовуються в процесі підготовки кандидатів до міжнародних миротворчих операцій в Україні [12; 13]. Використовуються також спеціальні посібники, підготовлені в Україні [14].

Підготовка кандидатів з питань володіння навичками передавання та приймання радіоповідомлень (*радіопідготовка*) проводиться на основі спеціально розроблених фахівцями Організації Об'єднаних Націй тренувальних вправ [15]. На жаль, українськими фахівцями таких посібників не розроблено.

Особлива увага приділяється *комп'ютерній підготовці*, оскільки робота цивільного поліцейського пов'язана з введенням інформації до комп'ютера та її передаванням засобами електронного зв'язку. Будь-яка документація в міжнародних миротворчих місіях готується тільки за допомогою комп'ютера. Для працівників спеціального та кінологічного миротворчих підрозділів комп'ютерна підготовка також має важливе значення, оскільки дає можливість безкоштовного зв'язку із сім'єю, ознайомлення з останніми новинами політики, спорту тощо. Підготовка проводиться з використанням посібників, розроблених Організацією Об'єднаних Націй [16] та окремих видань, перекладених з англійської мови [17; 18].

Варто підкреслити важливість *топографічної і протимінної* підготовки кандидатів. Під час перебування представників міліції України в місіях зареєстровано всього близько 30 випадки пошкоджень та поранень особового складу, але вони не пов'язані з мінами та вибуховими речовинами. Разом з тим, вивчення вибухових речовин та способів мінування організоване на високому рівні, і з цією метою необхідно розробити відповідні методичні рекомендації. Певною допомогою можуть слугувати розробки ООН [19]. В Україні, на жаль, типowo поліцейських посібників з антимінної підготовки немає.

Розроблена система підготовки спеціалістів для використання їх у спеціальному та кінологічному миротворчих підрозділах. Це стосується лікарів, психологів, спеціалістів з комп'ютерної техніки, водіїв, дизелістів, ветеринарних лікарів та механіків. Для їх підготовки

використовуються відповідні методичні рекомендації, які, однак, слід удосконалювати.

Для керування миротворчим персоналом у місіях та спеціальними миротворчими і кінологічними підрозділами, а також їх структурними одиницями необхідно розробити певні системи підготовки командного складу. З цією метою використовуються як матеріали Організації Об'єднаних Націй [20; 21], так і розробки вітчизняних фахівців з питань управління підрозділами [22; 23].

Вже існує й певна система *загальноосвітньої підготовки кандидатів*. Вони ознайомлюються зі структурою ООН, історією миротворчих операцій та особливостями конкретної операції, де їх планується застосовувати. Використовуються як іноземні джерела [24; 25], так і деякі вітчизняні [26; 27]. Разом з тим, відповідного методичного посібника, призначеного для кандидатів до міжнародних миротворчих місій, з якого вони могли б ознайомитися зі структурою ООН, її діяльністю щодо підтримання миру та припинення конфліктів в Україні ще немає.

На даний час уже розроблено систему екіпірування особового складу, який направляється до міжнародних миротворчих місій. Формений одяг закупається Спеціальним миротворчим центром КНУВС. Проте існують певні проблеми, особливо у забезпеченні осіб, які направляються до миротворчих місій у тропічних країнах. Формений одяг, який готується для кандидатів, що мають працювати у тропічних країнах, не відповідає вимогам Організації Об'єднаних Націй і є недовговічним. Не завжди працівники забезпечуються й іншими засобами безпечного існування в таких країнах.

Відправлення працівників органів внутрішніх справ України до міжнародних миротворчих місій на вимогу Організації Об'єднаних Націй має здійснюватися лише літаками, при цьому не повною мірою вирішені питання відправки запасних частин та обладнання для спеціального і кінологічного миротворчих підрозділів. Для запобігання подібним проблемам потрібен чіткий алгоритм дій всіх посадових осіб та організацій, причетних до виконання зазначених функцій.

Питання забезпечення діяльності миротворців у міжнародних миротворчих місіях включає в себе кілька аспектів. По-перше, це своє-

часне забезпечення запасними частинами, набоями та спецзасобами спеціального та кінологічного підрозділів (газові гранати, балончики зі сльозогінним газом, патрони з гумовими кулями та ін.); по-друге, це контроль за поведінкою особового складу з метою недопущення порушень та поведінки, яка б завдавала шкоди іміджу міліції України; по-третє, це контроль за станом здоров'я особового складу з метою недопущення втрат.

Питання забезпечення миротворців запасними частинами, набоями, спецзасобами та іншим майном розглядалося раніше і вже практично вирішується. Проблеми, що виникають, можуть бути розв'язані за умов надання Спеціальному миротворчому центру КНУВС більшого обсягу повноважень з питань придбання та відправлення майна до міжнародних миротворчих місій.

Контроль за поведінкою особового складу здійснюють командири миротворчих підрозділів та миротворчого персоналу, налагоджено щомісячну звітність, але ставлення до цієї роботи здебільшого формальне. Одним зі шляхів посилення контролю за поведінкою особового складу є детальний аналіз надзвичайних подій, які відбувалися в місіях, та доведення інформації про них до всіх кандидатів, (чого, на жаль, не робиться).

Контроль за станом здоров'я працівників спеціального та кінологічного миротворчих підрозділів здійснюється лікарями відповідних підрозділів, які готують звіти про стан здоров'я і направляють їх до Департаменту медичного забезпечення та реабілітації МВС України. У такий спосіб забезпечується систематична перевірка стану здоров'я миротворчого персоналу, проте згадана інформація має бути більш повною та об'єктивною.

Повернення працівників органів внутрішніх справ України з довгострокових закордонних відряджень, як правило, відбувається після закінчення строку таких відряджень, але може відбутись і раніше у зв'язку з репатріацією, закриттям місії чи з інших причин. Зазвичай проблем із поверненням працівників не виникає. Воно відбувається індивідуально з використанням працівниками власних автомобілів або колективно – літаками. Після повернення з міжнародних миротворчих місій усі працівники органів внутрішніх справ України повинні здати службові паспорти та майно, отримане для виконання

службових обов'язків у місії (це передбачено наказом МВС України № 1490 від 7 грудня 2003 року) [28].

Останнім часом прийнято багато нормативних актів, які тією чи іншою мірою визначають певні питання участі працівників органів внутрішніх справ України у міжнародній миротворчій діяльності. Поряд з цим багато проблем, які стосуються миротворчості, залишаються невирішеними, деякі мають бути переглянуті у зв'язку з розвитком миротворчого руху в світі.

Слід зазначити, що на першому етапі багато нормативних документів, які визначали окремі аспекти участі працівників органів внутрішніх справ України у міжнародних миротворчих місіях, приймалися не МВС України, а вищими органами державної влади в Україні. Проте згадана тенденція змінилася і, починаючи з 1999 року, всі питання миротворчої діяльності відображалися в Указах Президента України, Постановах Верховної Ради та Постановах Кабінету Міністрів України.

Серед нагальних проблем нормативно-правового забезпечення участі України у міжнародній миротворчій діяльності, на нашу думку, слід визначити такі:

1. В Україні до цього часу відсутні переклади як основних документів з питань миротворчої діяльності, які підготовлені Організацією Об'єднаних Націй, ОБСЄ та іншими організаціями, що займаються миротворчою діяльністю, так і більшість інструкцій місій (навіть тих, де проходять службу працівники органів внутрішніх справ України).

2. Спостерігається певне відставання процесу імплементації міжнародних правових норм у національне законодавство та їх практичного виконання посадовими особами органів внутрішніх справ України. Наприклад, в Меморандумі про взаєморозуміння між ООН та Урядом України зазначено, що ООН відшкодовує певну суму коштів для поліпшення культурно-побутових умов Спеціального та Кінологічного миротворчих підрозділів. Україна зобов'язана закупати на цю суму спортивне та клубне майно. Протягом 8 років спеціальні миротворчі підрозділи перебувають в місії Організації Об'єднаних Націй в Косово, але до цих пір відповідного нормативного акта про те, як і хто повинен використовувати ці кошти немає.



Виходячи з викладеного, можна запропонувати низку пропозицій з метою розв'язання проблем у тестуванні, доборі та підготовці кандидатів, а також забезпеченні участі працівників органів внутрішніх справ України в міжнародних миротворчих місіях, і, особливо, – вирішення питань повернення з місій, проведення реабілітаційних заходів тощо. На нашу думку, необхідно підготувати та прийняти такі нормативні акти:

- спеціальну програму первинного тестування та самопідготовки (з направленням її до всіх підрозділів органів внутрішніх справ України). Керівників підрозділів слід зобов'язати вивчити основні положення програми в системі професійної підготовки з метою збільшення числа кандидатів до міжнародних миротворчих місій;
- положення про резерв кандидатів до міжнародних миротворчих місій, де конкретизувати питання, хто може бути зарахований до резерву, на яких підставах, термін його перебування в резерві та підстави вибуття з резерву;
- доповнення до відповідних наказів МВС України, які стосуються системи психологічного тестування кандидатів до міжнародних миротворчих місій та системи реабілітації працівників, які повертаються з миротворчих місій;
- наказ МВС України з питань медичної підготовки особового складу та медичного забезпечення представників ОВС України у миротворчих місіях, яким передбачити направлення спеціалістів для вивчення ситуації на місці та розробки спеціальних рекомендацій для щеплень та інших профілактичних заходів перед виїздом до місії (за даними лікарів Спеціального та Кінологічного підрозділів, приблизно половина осіб, які перебувають в місії понад півроку мають підвищений тиск, а третина страждає від шлункових захворювань);
- розпорядження МВС України, яким затвердити критерії рівня володіння комп'ютером для кандидатів з урахуванням досвіду застосування комп'ютерної техніки працівниками органів внутрішніх справ України в місії Організації Об'єднаних Націй;
- відповідні методичні рекомендації з радіопідготовки, топографічної та протимінної підготовки;

- методичні рекомендації щодо підготовки спеціалістів та керівного складу Спеціального і Кінологічного миротворчих підрозділів, їх функціональні обов'язки, які доцільно вивчати та опрацьовувати під час перебування на підготовчих зборах;
- наказ МВС України, що регламентував би всі питання екіпірування кандидатів для міжнародних миротворчих місій (забезпечення одягом, спеціальним спорядженням, захисними засобами тощо);
- нормативний акт, який би визначав питання забезпечення запасними частинами до авто-бронетехніки, передбачивши питання швидкого постачання певних запасних частин та агрегатів (оскільки техніка експлуатується в умовах бойових дій і може бути пошкоджена. Непрацюючі автомобілі та інші транспортні засоби не дають Україні можливості отримувати відповідну компенсацію з боку ООН).

Для вирішення проблеми посилення контролю за поведінкою особового складу необхідно розробити та затвердити форми звітності як для керівного складу, так і для окремих працівників, при цьому слід передбачити наявність конкретних питань, відповіді на які даватимуть можливість простежувати поведінку працівників у міжнародних миротворчих місцях.

Потребує вирішення проблема призначення працівників на посади після повернення з довгострокового закордонного відрядження. Оскільки працівники пишуть рапорт з проханням звільнити їх із займаних посад і призначити на посади в Спеціальному миротворчому центрі КНУВС, а після повернення згодні бути призначеними на рівнозначні посади в ГУМВС, УМВС, то юридичні підстави для їх призначення є. Але на практиці більшість працівників призначаються на нижчі посади, ніж вони обіймали до виїзду в міжнародні миротворчі місії. Пропонується посилити контроль з боку МВС України щодо цих питань і також ввести звітність про призначення працівників після повернення з міжнародних миротворчих місій.

У питаннях проведення реабілітаційних та відновлюваних заходів існує низка проблем, вирішення яких вимагає прийняття відповідних нормативних документів. Залишається неврегульованим питання надання чергових відпусток особам, які повернулися з довгостроково-

го закордонного відрядження. Службові доручення, що направляються МВС України після повернення працівників на місця, здебільшого не виконуються. Відпустки надаються із запізненням, а іноді – лише після річного терміну. Пропонується ввести зазначені питання до згаданої форми звітності.

Потребує також урегулювання питання проведення психофізіологічних оглядів працівників органів внутрішніх справ України, які повернулися з міжнародних миротворчих місій. Спеціальне положення про проходження такого огляду осіб, які повернулися з довгострокового закордонного відрядження, не затверджено. Пропонується додати його з урахуванням всіх питань, які можуть виникати після повернення працівників з міжнародних миротворчих місій.

Донині не відпрацьовано систему медичної реабілітації працівників органів внутрішніх справ України, які повернулися з міжнародних миротворчих місій. У наказі МВС України “Про медичне забезпечення в закладах охорони здоров’я системи МВС України” від 4 листопада 2003 року № 1296 [29] немає жодної згадки про проведення реабілітаційних заходів щодо працівників органів внутрішніх справ України, які повернулися з довгострокових закордонних відряджень, надання їм путівок, проведення обстеження з профілактичною метою тощо. Пропонується розробити інструкцію про проведення реабілітаційних заходів працівників органів внутрішніх справ України, які повернулися з довгострокових закордонних відряджень, та доповнити нею вищезазначений наказ МВС України.

Достовірних даних про використання миротворців на місцях постійної служби після повернення з довгострокових закордонних відряджень немає, але окремі повідомлення свідчать, що особи, які мають досвід роботи в міжнародних миротворчих місіях, використовуються на місцях недостатньо ефективно. Пропонується на основі аналізу інформації ГУМВС, УМВС про призначення працівників міліції, які повернулися з довгострокового закордонного відрядження, запропонувати керівникам місцевих підрозділів розглянути питання про ефективніше використання миротворців.

Аналіз ефективності миротворчої діяльності МВС України та її впливу на роботу органів внутрішніх справ України ще не проводив-

ся. Звіти про роботу миротворчого персоналу та спеціальних підрозділів глибоко не вивчалися, як і морально-психологічний стан працівників органів внутрішніх справ України, які повернулися з довгострокових закордонних відряджень, та вплив миротворчої діяльності в цілому на роботу правоохоронних органів України. Тим часом аналіз порушених у статті аспектів миротворчої діяльності МВС України міг би стати підґрунтям для прийняття керівництвом МВС України ефективних управлінських рішень.

За умови виконання викладених пропозицій перспективи розвитку участі МВС України у міжнародних миротворчих операціях можуть зрости, і більш дієво будуть вирішуватися як питання інтеграції України до європейської спільноти, так і питання впровадження світового досвіду поліцейської діяльності у роботу міліції України.

### **Список використаних джерел**

1. Telichkin O., Mihalka B. Robust Peacekeeping: The Army and the Police in Peace Operations. European Center for Security Studies. – 2007. – 86 p.

2. Про організацію відбору кандидатів до міжнародних миротворчих місій: розпорядження МВС України від 29.01.2004 № 18.

3. Курко М.Н. Нові тенденції в міжнародній миротворчій діяльності з використанням підрозділів цивільної поліції ООН // Вісник Запоріж. юрид. ін-ту. – 2001. – № 3. – С. 3–6.

4. Міхеєв М.В. Правові і організаційні аспекти соціального захисту працівників органів внутрішніх справ України, які брали участь у міжнародних миротворчих операціях // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ України. – 2003. – № 23. – С. 193–198.

5. Заросило В.О. Підготовка кандидатів для цивільної поліції ООН: посіб. / за заг. ред. Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2002. – С. 265–267.

6. United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina and OSCE Supervisors Training. – Sarajevo, 2001. – 88 p.

7. English Language Course for United Nations Civilian Police / Student's Course book. United Nations Department of Peacekeeping Operations. New York. Reprinted with corrections. – 2002. – 123 p.

8. English Language Course for United Nations Civilian Police / Teacher's Course book. United Nations Department of Peacekeeping Operations. – Reprinted with corrections. – New York, 2002. – 112 p.

9. Матюхіна Н.П. Управління персоналом поліції. Police Personnel Management: англо-український та українсько-англійський словник термінів та словосполучень. – Х.: Основа, 2002 – 56 с.

10. Учебні нариси миротворчих операцій з можливими рішеннями / Юрид. служба Міністерства оборони України; відп. О.О. Боків. – К.: Любава, 1998. – 46 с.

11. Заросило В.О. Підготовка кандидатів для спеціальних миротворчих підрозділів МВС України / за заг. ред. Я.Ю. Кондрагєва. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2003. – 224 с.

12. Теличкин А.А. Роль психологической подготовленности в деятельности наблюдателя ГП ООН: учеб. пособ. – Х., 1997. – 74 с.

13. Medical Support Manual for United Nations Peacekeeping Operations (2-nd edition). Department of Peacekeeping Operations / Office of Planning and Support / Medical Support Unit. – New York, 1999. – 347 p.

14. UN Medical Standards for Peacekeeping. Guidelines for Police Contributing Countries to United Nations Special Police Units in UNMIK. – Pristina, 1999. – 94 p.

15. Procedures for Radio Communications. United Nations (M-7746-256001 Fold Proc Radio Com.). – New York, 1994. – 37 p.

16. Computer Training for United Nations Civilian Police. Main HQ. – Pristina, 2004. – 133 p.

17. Харвей Г. Excel 2000 для “чайников”: пер. с англ.: учеб. пособ. – М.: Изд. дом “Вильямс”, 2000. – 472 с.

18. Дэн Гукин Word 2000 для Windows для “чайников”: пер. с англ.: учеб. пособ. – М.: Изд. дом “Вильямс”, 2000. – 394 с.

19. Anti-mine training. Best Practice. – Pristina: Special Training Center HQ, 2000. – 44 p.

20. Alberts D.S., Hayes R.E. Command agreements for Peace Operations. Washington: National Defense University Press Publications, May 1995. – 75 p.

21. Paschal R. Solving the Command-and-Control Problem. Soldiers for Peace: Fifty Years of United Nations Peacekeeping Benton B. – New York, 1996. – 45 p.

22. Сущенко В.Д., Смирнов А.М., Коваленко О.І., Смирнов А.А. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ: монографія. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 352 с.

23. Титаренко Ю.Л., Сущенко В.Д., Філонов В.П., Коваленко О.І. Організація управління в органах внутрішніх справ / за ред. Ю.Л. Титаренка. – Донецьк: Донецький ін-т внутр. справ при Донецькому держ. ун-ті, 1999. – 364 с.

24. Basic Facts About United Nations: Department of Public Information. United Nations. – New York, 1995. – 23 p.

25. Ram S., Jual Sh. Peacekeeping in Former Yugoslavia: From Dayton Accord to Kosovo. – New York, 1999. – 67 p.

26. Организация Объединенных Наций. Основные факты. – М.: Весь мир, 2000. – 424 с.

27. Обычаи и традиции народов, проживающих на территории Союзной Республики Югославия. История конфликта. Памятка военнослужащему специального контингента Вооруженных Сил Российской Федерации. – М.: Красная звезда, 1999. – 38 с.

28. Про організаційне забезпечення миротворчої діяльності МВС України: наказ МВС України від 07.12.2003 № 1490.

29. Про медичне забезпечення в закладах охорони здоров'я системи МВС України: наказ МВС України від 04.11.2003 № 1296.

*Стаття надійшла 10.12.2008.*

УДК 343.132 (094.5.072)

**Іван Сервецький**

кандидат юридичних наук,  
доцент, начальник кафедри  
теорії та практики організації  
оперативно-розшукової діяльності  
Академії управління МВС

## **ПРИНЦИПИ ОРД ЯК ОСНОВОПОЛОЖНІ ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗБУДОВИ РОЗШУКОВОГО ПРАВА – САМОСТІЙНОЇ ГАЛУЗІ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ**

*Розглянуто принципи оперативно-розшукової діяльності як фундаментальні засади розшукового права – самостійної галузі юридичної науки, запропоновано їх нову класифікацію.*

*Рассмотрены принципы оперативно-розыскной деятельности как фундаментальная основа розыскного права – самостоятельной отрасли юридической науки, предложена их новая классификация.*

*The principles of operative-search activities as fundamental provisions of search law – an independent field of legal science are considered in the article. Their new classification is proposed.*

**Ключові слова:** *принципи оперативно-розшукової діяльності, принципи розшукового права, конституційні, загальнонаукові принципи.*

**Ключевые слова:** *принципы оперативно-розыскной деятельности, принципы розыскного права, конституционные, общенаучные принципы.*

**Keywords:** *principles of operative-search activities, principles of search law, principles of search activities, branch principles, constitutional principles, general-scientific principles.*

Принципи права – це вихідні, керівні ідеї про найбільш істотні закономірності, що мають головне значення, основні правила, з яких немає винятків [1, 714].

Значення принципів розшукової діяльності, на нашу думку, полягає у тому, що вони відображають сутність розшукової діяльності, її характерні риси, є системою юридичних норм, єдиних для всієї розшукової діяльності. Так, порушення принципів розшукової діяль-

ності автоматично призводить до порушення здійснення оперативно-розшукових заходів і навпаки.

Вивченню принципів оперативно-розшукової діяльності присвятили свої праці вітчизняні науковці В.Л. Грохольський, І.П. Козаченко, С.В. Рижков, В.Л. Регульський, а також зарубіжні вчені Ю.С. Блінов, Ю.Ф. Кваша, М.Н. Маршунов, Д.В. Рівман, О.Ю. Шумилов та ін. [2–3; 5–12].

Єдиної думки про кількість, суть та зміст принципів серед учених немає. Як справедливо зазначає О.Ю. Шумилов, єдності в теорії про поняття, зміст і систему принципів ОРД не досягнуто [13, 134].

Такі вчені, як І.П. Козаченко, В.Л. Грохольський принципи ОРД поділяють на три групи: конституційні, загальні та спеціальні [2; 14, 45].

Слід зазначити, що О.Ю. Шумилов, аналізуючи принципи, поділяє їх на дві групи: конституційні (тобто принципи, які закріплені в Конституції) та принципи ОРД [12, 32].

Мета статті – дослідження принципів оперативно-розшукової діяльності та формування базових принципів розшукового права як самостійної галузевої юридичної науки.

Принципи проведення оперативно-розшукових заходів під час здійснення ОРД безпосередньо зазначені у ст. 4 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, а саме: законність, дотримання прав і свобод людини й громадянина, принцип взаємодії з органами управління і населенням [15]. Інші принципи, які розглядатимуться далі, напрацьовані практикою оперативно-розшукової діяльності та впливають зі змісту норм Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, відомчих нормативних актів органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність [16, 163].

Принцип *законності* передбачає дотримання всіма посадовими особами Конституції та законів, постанов Уряду, інших підзаконних нормативних актів, а також наказів, інструкцій, вказівок, постанов, розпоряджень, що регламентують ОРД [11, 73]. Цей принцип законодавець зазначив у ст. 4 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”.

Варто згадати, що принцип *поваги й дотримання прав і свобод людини та громадянина* відображений у ст. 4 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”. Він реалізується через гарантії



законності проведення оперативно-розшукових заходів, а також через механізм захисту громадян від незаконних дій органів, що здійснюють ОРД. Як підкреслюють К.В. Сурков та Ю.Ф. Кваша, повага й дотримання прав і свобод людини й громадянина являє собою норму-принцип про те, що органи, які реалізують оперативно-розшукову функцію, мають суворо дотримуватися конституційних положень, що гарантують громадянам права, свободу, захист їх законних інтересів [9, 285]. Принцип поваги та дотримання прав і свобод людини та громадянина взаємопов'язаний та взаємозумовлений з принципом законності.

Принцип *гуманізму* полягає у тому, що насильство й катування, як зазначено у ст. 127 КК України, неприпустимі [17, 195]. Оперативно-розшукові заходи в ідеалі повинні мати профілактичну спрямованість з метою втримати осіб від злочинних намірів. Як зазначив Д.В. Рівман, при цьому можна уникнути заподіяння шкоди потенційним жертвам, а носіїв суспільно небезпечних установок утримати від злочинних намірів [11, 23]. Згаданий принцип проявляється також у забороні на проведення оперативно-розшукових заходів, які призводять до незаконного поширення відомостей про обставини особистого життя особи, загрожують її життю або здоров'ю, а також необгрунтовано заподіюють їй фізичне або моральне страждання [18, 65].

Принцип *рівності* всіх людей перед законом передбачає, що громадянство, національність, стать, місце проживання, майновий, посадовий і соціальний стан, приналежність до суспільних об'єднань, ставлення до релігії і політичні переконання людей не є перешкодою для проведення стосовно них оперативно-розшукових заходів, якщо інше не передбачено законом. Цей принцип законодавець передбачив у ст. 9 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, в якій зазначено умови проведення оперативно-розшукових заходів.

Так, у ст. 4 Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” йдеться про рівноправність громадян незалежно від їх ставлення до релігії. Громадяни України є рівними перед законом і мають рівні права в усіх галузях економічного, політичного, соціального і культурного життя. Будь-яке пряме чи непряме обмеження прав, установлення прямих чи непрямих переваг громадян залежно від їх ставлення до релігії, розпалювання пов'язаних з цим ворожнечі й не-

нависті чи образ щодо почуттів громадян тягнуть за собою відповідальність, установлену законом. Ніхто не може з власних релігійних переконань ухилитися від виконання конституційних обов'язків. Заміна виконання одного обов'язку іншим з таких мотивів допускається лише у випадках, передбачених законодавством України [19].

Слід виокремити такі загальні засади розшукового права [4, 152].

*Взаємодія з населенням.* Органи, що здійснюють ОРД, мають право отримання безкоштовно чи за винагороду інформації, що становить оперативний інтерес, від окремих фізичних, посадових осіб, спеціалістів. Такий вид сприяння реалізується переважно під час здійснення оперативно-розшукових заходів. Крім того, громадяни мають право безпосередньо особисто допомагати правоохоронним органам в охороні громадського порядку й боротьбі зі злочинністю [17, 283].

*Взаємодія з органами влади та управління.* Органи державної влади й управління, службові особи у межах своєї компетенції згідно з Конституцією України та іншими законами й нормативно-правовими актами сприяють правоохоронній діяльності. До об'єктів правоохоронної діяльності належать: трудові колективи, громадські об'єднання і громадяни, які самостійно чи разом з працівниками міліції у межах своєї компетенції охороняють громадський порядок, протидіють злочинності. Порядок співробітництва регулюється Законом України “Про оперативно-розшукову діяльність”, іншими законами і нормативними актами МВС України, в яких окреслено обсяг роботи, форми й методи, обов'язки і права вказаних суб'єктів правоохоронної діяльності, зокрема оперативно-розшукової як особливої форми державної діяльності.

Принцип *взаємодії органів, що здійснюють розшукову діяльність*, досить цікаво виклали Ю.Ф. Кваша та К.В. Сурков, а саме:

- організація взаємодії оперативних служб між собою, зокрема між відділами (управліннями) усередині територіального органу, що здійснює ОРД; між самостійними територіальними органами; а також взаємодії з іншими органами, що здійснюють ОРД;
- координація діяльності оперативно-розшукових служб з іншими органами кримінальної юстиції (прокуратурою, судом, органами виконання покарань тощо);

- взаємодія органів, що здійснюють ОРД, з аналогічними відомствами інших держав;
- взаємодія оперативних служб із підприємствами, установами, організаціями та їх посадовими особами, яку визначає оперативно-розшукове законодавство [9, 56].

*Поєднання гласних і негласних заходів.* Попередній етап розшукової діяльності визначає межі її гласності. Гласність – це поінформованість громадян: про цілі й завдання органів, що здійснюють розшукову діяльність; про принципи їх роботи; законні межі їх втручання у сферу охоронюваних правом суспільних відносин; взаємні права й обов'язки цих органів, з одного боку, і громадян, посадових осіб, інших державних органів і громадських організацій – з іншого; про гарантії діяльності правоохоронних органів тільки в межах установленної компетенції. Що ж стосується оперативно-розшукових заходів та їх результатів, то вони доступні для спостереження або ознайомлення не завжди. Оперативні дані не підлягають розголосу, оскільки не містять у собі необхідних гарантій достовірності. Порядок їх отримання часто не дозволяє з метою конспірації розкрити їх джерело, що спричиняє неможливість гласної перевірки оперативної інформації і виключає обґрунтування нею обвинувачення під час слідства та винесення вироку в суді. Це стосується і даних, отриманих за допомогою оперативних технічних засобів (фото-, кіно-, відеозйомка). Встановити процесуальні інтереси громадян (рівень їх причетності до справи) і залучити їх до участі в процесі неприпустимо на підставі лише інформації, отриманої оперативним шляхом.

Водночас Д.В. Рівман під принципом *поєднання гласних і негласних методів та засобів* розуміє його взаємозалежність із принципом *конспірації*, яка становить його сутність. Застосування негласних засобів і методів під час проведення оперативно-розшукових заходів дають позитивні результати [11, 76]. Взаємозумовленість і взаємозв'язок негласних і гласних засобів та методів у процесі розшукової діяльності сприяє підвищенню ефективності боротьби зі злочинністю.

Принцип поєднання гласних і негласних методів і засобів, так само як і принцип конспірації, прямо не зазначений в Законі України “Про оперативно-розшукову діяльність”.

*Добровільність.* Під час здійснення розшукової діяльності, проведення оперативно-розшукових заходів надходить інформація від осіб, яким можуть бути відомі фактичні дані про досліджувану подію або причетних до неї осіб. У розмові питання можуть ставитись відкрито чи маскуватися, можливе використання спеціальної техніки, спеціальних прийомів отримання інформації. Але в будь-якому разі участь у бесіді опитуваного громадянина може бути тільки добровільною.

*Конфіденційність.* Розшукові органи й оперативні працівники для досягнення цілей розшукової діяльності використовують конфіденційне сприяння окремих осіб. Залучення окремих осіб до негласного співробітництва для виконання завдань розшукової діяльності є умовою реалізації конституційного обов'язку держави щодо дотримання та захисту прав і свобод людини й громадянина від злочинних посягань. Щоб виконувати завдання та обов'язки, покладені на органи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, використовується конфіденційне співробітництво, яке ґрунтується винятково на засадах добровільності.

*Конспірація.* Вказуючи на принцип конспірації, ми намагалися вирішити одне з найважливіших завдань розшукової діяльності – забезпечення негласності засобів і джерел отримання інформації. Стосовно осіб, які сприяють проведенню розшукової діяльності, вживається близький за змістом термін – “конфіденційність”, що зазначається у п. 13 ст. 8 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” [15].

Принцип конспірації означає, що всі оперативно-розшукові заходи за необхідності можуть проводитися негласно, тобто таємно від інших осіб, насамперед від осіб, які готують або вчиняють злочини. При цьому відомості про організацію і тактику оперативно-розшукових заходів, про використані під час їх проведення сили, засоби, джерела, методи, плани й результати, а також деякі інші відомості становлять державну таємницю. Недотримання принципу конспірації може спричинити для громадян, які виконують завдання оперативного підрозділу, а також для ОВС, що здійснює ОРД, тяжкі й навіть особливо тяжкі наслідки.

Принцип *наступальності* виявляється у спрямованості розшукової діяльності насамперед на запобігання:

- вчиненню особами суспільно небезпечних протиправних дій;
- діям осіб, які вчинили незакінчений злочин;
- діям осіб, які вчиняють злочини, що тривають.

Принцип наступальності, на думку О.Ю. Шумилова, означає, що оперативні працівники й інші посадові особи зобов'язані вчасно проводити оперативно-розшукові заходи щодо запобігання вчиненню злочинів; бути ініціативними у виявленні злочинів, вчасно документувати злочинну діяльність у справах оперативного обліку; вживати всіх передбачених законом заходів для встановлення осіб, які мають намір вчинити або вчиняють злочин, з метою їх подальшого невідворотного покарання, а також виявляти причини й умови, що стали передумовами вчинення злочину [18, 132].

*Цілеспрямованість.* Зазначені у ст. 1 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” завдання, властиві діяльності оперативних підрозділів як складової ОВС, розглядаються в контексті загальних і можуть бути пов'язані між собою. Здебільшого вони є цілком самостійними. Для виконання кожного із цих завдань необхідно застосовувати специфічні форми, методи, засоби ОРД, що потребує прийняття певного остаточного рішення, спрямованого на досягнення поставленої мети, частиною якої є виявлення і розкриття злочинів та осіб, які їх готують, вчиняють або вчинили.

Принцип *об'єктивності й повноти* в оперативно-розшуковій діяльності тісно пов'язаний з аналогічним принципом, застосовуваним при дослідженні кримінальної справи (ст. 22 КПК України), обов'язковому вжитті всіх заходів для всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин справи.

Під час проведення досудового розслідування оперативні працівники збирають і фіксують фактичні дані задовго до порушення кримінальної справи. Для оперативних підрозділів така інформація за своїм змістом – це відомості, які свідчать про підготовку або вчинення злочину (зазвичай латентного), про особу підозрюваного та його співучасників, злочинні зв'язки, місця переховування знярядь злочину, об'єктів злочинного посягання тощо. Самі факти (події, явища) не можуть бути фактичними даними, тому що їх не можна “приєднати” ні до оперативної, ні до кримінальної справи. Слід розглядати вияв-

лення, одержання і фіксацію гласної і негласної інформації, яка в майбутньому могла б стати доказовою і використовуватися при обґрунтуванні висновків і рішень у оперативно-розшуковій або кримінальній справах, формулюванні слідчих та оперативно-розшукових версій, встановленні істини. Тому для всебічного, об'єктивного і повного дослідження події злочину, особи винного не важливо, хто отримав ці фактичні дані. Але, щоб вони стали доказами – “інструментом” встановлення об'єктивної істини, необхідна їх перевірка й оформлення процесуальним шляхом. Оперативний працівник зобов'язаний здійснити всі передбачені законом оперативно-розшукові заходи для всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин події злочину, особи винного; відпрацювати як обвинувальні, так і виправдувальні оперативні версії події; вжити заходів щодо встановлення її причин і умов.

Таким чином, принцип об'єктивності та повноти у розшуковій діяльності – це встановлення істини конкретного факту підготовки або вчинення злочину, змістом якої є правильне, повне відтворення подій. Безсумнівний інтерес становить робота М.Н. Маршунова, у якій, на його думку, під всебічністю слід розуміти висування всіх можливих версій події; повнота означає таку глибину їх дослідження, що дозволить однозначно дійти обґрунтованого висновку; об'єктивність забезпечує неупереджений підхід до трактування досліджуваних обставин, відсутності обвинувального ухилу [10, 136]. Ми поділяємо думку про наявність в розшукових заходах такого принципу. Однак під час проведення розшукових заходів при будь-якій глибині дослідження події недоцільно й не цілком правильно доходити однозначно до висновку, що може призвести до упередженості.

Принцип *доцільності*. Механізм забезпечення принципу доцільності в розшуковій діяльності складається з необхідних передумов встановлення істини, а саме: достовірності, належності, допустимості й достатності фактичних даних для оперативно-розшукового забезпечення розслідування злочину на досудових стадіях, а можливо, й у стадії судового розгляду. Під час здійснення оперативно-розшукових заходів з метою отримання таких даних і у подальшому їх використанні оперативні працівники діють переважно відповідно до приписів Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, наказів,

інструкцій та інших відомчих актів. У зв'язку з цим суттєвого значення набуває питання співвідношення оперативно-розшукового заходу й характеру і ступеня суспільної небезпеки злочинного посягання.

Варто погодитися з думкою Д.В. Рівмана, який обґрунтував для розшукової діяльності й оперативно-розшукових заходів принципи плановості й науковості [11, 95].

Принцип *плановості*, як вважає Д.В. Рівман, виявляється у розробці перспективних, поточних і спеціальних планів. Особлива увага приділяється розробці планів проведення оперативно-розшукових заходів або одного, складного з точки зору організації й тактики заходу.

Принцип *науковості* важливий як для практики, так і для теорії розшукового права. Не можна не погодитися з тим, що реалізація цього принципу шляхом упровадження найбільш ефективних, раціональних, науково обґрунтованих методів і засобів боротьби зі злочинністю підвищує практичний рівень розшукової діяльності. Принцип науковості передбачає наукову обґрунтованість вирішення питань, що виникають у процесі оперативно-розшукових заходів [11, 103].

Принцип *деідеологізації і позапартійності* передбачає заборону на проведення оперативно-розшукових заходів в інтересах політичних партій, громадських і релігійних об'єднань. Особовий склад органів, що здійснюють ОРД, не повинен обмежуватись у своїй службовій діяльності рішеннями політичних партій і громадських об'єднань, що мають політичні цілі.

Принцип *оскарження дій органу, що здійснює розшукову діяльність*, визначає дві категорії осіб, які мають право в судовому порядку оскаржувати дії зазначених органів. До першої категорії належать особи, які вважають, що оперативно-розшукові заходи порушили їх права й законні інтереси. До другої – особи, які залучалися до кримінальної відповідальності, однак винність яких не була доведена. Дії органів, що проводили оперативно-розшукові заходи, оскаржуються в суді. Якщо суд визнає, що права і свободи цих категорій осіб були порушені неправомірно, то він виносить постанову про відновлення їх у громадянських правах, а також про відшкодування заподіяної шкоди [11, 113].

Достатньо уваги прокурорському нагляду за проведенням оперативно-розшукових заходів приділив В.І. Рохлін. Оскаржити дії

органів, що проводили оперативно-розшукові заходи, можна й у прокуратурі [21, 25].

Таким чином, у статті розглянуто окремі принципи, які закріплені у законах та нормативно-правових актах, що регламентують оперативно-розшукову діяльність, а також авторське бачення принципів розшукового права як самостійної галузевої юридичної науки.

Проаналізувавши думки вчених у галузі оперативно-розшукової діяльності, зокрема зарубіжних, ми дійшли висновку, що система принципів ОРД не визначена і потребує суттєвого вдосконалення.

Теоретичні та практичні висновки щодо удосконалення системи принципів оперативно-розшукової діяльності є підґрунтям формування самостійної галузевої юридичної науки – розшукового права, що потребує більш чіткого тлумачення та вдосконалення.

Розроблена на підставі наукового дослідження класифікація принципів розшукового права є більш адаптованою до оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. Ці принципи відображають сутність гласної та негласної діяльності працівників оперативних підрозділів, юридичні норми, що становитимуть основні засади розшукового права, недотримання яких тягнутиме за собою порушення законності під час здійснення оперативно-розшукових заходів.

Удосконалення принципів розшукового права, їх зміст та чітка класифікація дасть змогу системно підійти до наукових визначень та суті принципів, що буде суттєво впливати на якість проведення оперативно-розшукових заходів у майбутньому.

### **Список використаних джерел**

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. Т.В. Бусел. – Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2003. – 1440 с.
2. Грохольський В.Л. Поєднання гласних і негласних заходів в ОРД // Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ. – Одеса, 2000. – Вип. № 4 (т). – С. 34–38.
3. Козаченко І.П. Оперативно-розшукова діяльність: вступ до курсу. – Одеса: Одес. ін-т внутр. справ, 1999. – 112 с.
4. Сервецький І.В. Науково-практичний коментар до Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2002. – 302 с.



5. Рижков Е.В., Долженков О.Ф., Запорожцева Г.Є., Кіцул А.П. Використання психологічних знань в ОРД: монографія. – Одеса: Одес. ін-т внутр. справ, 2001. – 116 с.

6. Козаченко І.П., Регульський В.Л. Правові, морально-етичні та організаційні основи оперативно-розшукової діяльності. – Л.: Львів. ін-т внутр. справ при Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 220 с.

7. Принципы полицейской разведки: учеб. пособ. – СПб., 1995; Принципы ОРД и их правовое обеспечение в законодательстве, регламентирующем сыск. – СПб., 1996. – 155 с.

8. Блинов Ю.С. Принципы ОРД в учебном курсе “Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел” // Пробл. формирования уголовно-розыскного права: вневедомств. сб. науч. работ. – М., 1998. – Вып. 1. – 270 с.

9. Кваша Ю.Ф., Сурков К.В. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел: общая часть. Введение в курс оперативно-розыскной деятельности: курс лекций. – СПб., 1997. – 235 с.

10. Маршунов М.Н. Федеральный Закон “Об оперативно-розыскной деятельности” в схемах и таблицах: постатейный комментарий. – М.–СПб., 1998. – 251 с.

11. Ривман Д.В. Сущность, задачи, принципы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел. – СПб., 1999. – 251 с.

12. Шумилов А.Ю. Комментарий к Федеральному Закону “Об оперативно-розыскной деятельности” с постатейным приложением нормативных актов и документов. – 2-е изд., испр. и доп. – М., 2000. – 370 с.

13. Шумилов А.Ю. Краткая сыскная энциклопедия: деятельность оперативно-розыскная, контрразведывательная, частная сыскная (детективная). – М., 2000. – 250 с.

14. Козаченко І.П. Оперативно-розшукова діяльність як державно-правова форма у боротьбі зі злочинністю. – Одеса, 1999. – 87 с.

15. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

16. Сервецький І.В. Теорія принципів розшукового права: монографія. – К., 2007. – 310 с.

17. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України від 5 квіт. 2001 р. / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – К.: Каннон, А.С.К., 2001. – 1104 с.

18. Оперативно-розыскная деятельность: учеб. / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, А.Ю. Шуилова. – М., 2001. – 542 с.

19. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 № 987-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 25. – Ст. 283.

20. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 3.

21. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб., 2003. – 250 с.

*Стаття надійшла 12.10.2008.*

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ

---

УДК 347.211

**Олександр Дульський**  
кандидат юридичних наук,  
доцент, начальник інституту  
післядипломної освіти  
Академії управління МВС;

**Валерій Котляр**  
кандидат фізико-математичних  
наук, доцент, начальник  
лабораторії проблем  
управління персоналом  
Академії управління МВС

### ОПТИМІЗАЦІЯ ШТАТНОЇ ЧИСЕЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: СУЧАСНА МЕТОДОЛОГІЯ

*Розглянуто шляхи оптимізації штатної чисельності органів внутрішніх справ України з урахуванням передового досвіду зарубіжних поліцій. Побудована факторна модель штатної чисельності в розрізі регіонів та проаналізовано результати комп'ютерної обробки цієї моделі на основі вітчизняних та європейських статистичних даних.*

*Рассматриваются пути оптимизации штатной численности органов внутренних дел Украины с учетом передового опыта зарубежных полиций. Построена факторная модель штатной численности в разрезе регионов и проанализированы результаты компьютерной обработки этой модели на основе украинской и европейской статистики.*

*The ways of optimization of regular quantity of organs of Internal Affairs of Ukraine taking into account the front-rank experience of foreign polices are considered. The factor model of regular quantity is built in the regions. The results of computer treatment of this model are analysed on the basis of Ukrainian and European statistics.*

**Ключові слова:** штатна чисельність, організаційні структури, реформування правоохоронних органів, факторна модель, оптимізація.

**Ключевые слова:** штатная численность, организационные структуры, реформирование правоохранительных органов, факторная модель, оптимизация.

**Keywords:** regular quantity, organizational structure, reformation of law enforcement organs, factor model, optimization.

Існуюча в Україні система державного управління, зокрема у сфері правоохоронної діяльності, як свого часу зазначав відомий вчений доктор юридичних наук О.М. Бандурка, залишається в цілому неефективною, громіздкою, відірваною від потреб суспільства, гальмом соціально-економічних і політичних реформ [1, 88].

Не привели до бажаних результатів безсистемні реорганізації в системі МВС, прийняття численних Концепцій та планів реформування [2]. Такі дії внаслідок недостатнього їх наукового обґрунтування врешті-решт призводили не до скорочення, а, навпаки, до розширення управлінських апаратів. Так, кількість управлінських ланок (департаментів, головних управлінь, самостійних управлінь та служб) у центральному апараті МВС за період незалежності зросла на 60% і становить нині 46 проти 29. Загалом у Міністерстві внутрішніх справ чисельність управлінців лише за останні два роки зросла майже на 2 тис. одиниць, причому це здійснювалось за рахунок послаблення слідчих та оперативних апаратів. Дотепер мають місце невизначеність компетенції та дублювання функцій служб і підрозділів ОВС, суто радянські принципи їх побудови. Так, у цій системі аж вісім служб безпосередньо здійснюють боротьбу зі злочинністю і корупцією та іншими правопорушеннями без чіткого нормативно-правового визначення їх компетенції та розмежування відповідних функцій. За змістом переважна їх більшість не стільки допомагає населенню, скільки протистоїть йому. Так, у діяльності ОВС відчутна негативна тенденція неналежного реагування на заяви і повідомлення громадян. Про це свідчить щорічне зростання кількості випадків, коли потерпілим відмовляється у порушенні кримінальних справ. Так, за 2008 рік органами внутрішніх справ відмовлено майже за 2,19 млн. заяв та повідомлень про злочини. Водночас кількість зареєстрованих злочинів за цей період знизилась на 4,2% і становила 384 тис.

Це визначило вузлові проблеми адміністративної реформи (насамперед у системі Міністерства внутрішніх справ): перетворення

організаційних структур правоохоронних органів України, оптимізація штатної чисельності, впровадження новітніх критеріїв оцінки їх діяльності та систем управління якістю (СУЯ). Зазначеними проблемами займалися І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов, О.О. Дульський, І.В. Бойко, О.М. Брисковська, О.А. Лупало, І.М. Мороз, В.О. Яценко, Ю.Ю. Орлов, О.М. Джужа та інші науковці [3–5]. На розв'язання цих проблем спрямовано також “План заходів з реформування системи МВС України, затверджений Міністром внутрішніх справ України” 01.02.2007 (п.п. 2.5, 2.6, 2.9) та наказ МВС України “Про затвердження пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ на період 2004–2009 років” від 05.07.2004 № 755 (зокрема, п.п. 193, 203 та 204).

З метою подальшого вдосконалення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ як у цілому, так і на її пріоритетних напрямках, концентрації зусиль особового складу на досягненні кінцевих результатів було створено відповідні робочі групи Міністерства, якими розроблено критерії оцінювання діяльності системи МВС України, заходи щодо впровадження СУЯ, сучасні методики визначення навантаження на працівників ОВС. Зокрема, створеним за дорученням керівництва МВС для розробки цієї тематики авторським колективом напрацьовані певні матеріали щодо визначення оптимальної штатної чисельності слідчих підрозділів МВС України.

Але ж доводиться констатувати: на сьогодні в ОВС відсутня цілісна нормативно-правова база, яка б передбачала науково обґрунтовані методики оцінювання діяльності, розрахунку навантаження та штатної чисельності, побудови організаційно-штатних та управлінських структур ОВС і кількості їх керівного складу. Створення такої бази має відбуватись узгоджено. Адже, приміром, якими б не були “геніальними” критерії оцінки діяльності, та покладені в основу неефективної управлінської структури вони не будуть дієвими.

Оптимізація штатної чисельності, на нашу думку, має відбуватися шляхом приведення системи МВС до європейських та світових стандартів, зменшення кількості керівних посад, розатестування посад, безпосередньо не пов'язаних з протидією злочинності та забезпеченням громадської безпеки.

У цій роботі вперше у вітчизняній науці на основі зарубіжного досвіду, аналізу статистичних даних про результати оперативно-службової діяльності ОВС, їх кадрового та фінансового забезпечення за останні десять років автори пропонують цілісну принципово нову системну методологію формування штатної чисельності ОВС.

*Визначальні показники штатної чисельності ОВС.* Порівняльний аналіз показників штатної чисельності працівників поліції розвинених країн свідчить, що основними чинниками, які визначають параметри організаційних структур системи МВС, є:

- демографічні показники регіону (загальна кількість населення, щільність міського населення, національні особливості тощо);
- складність криміногенної ситуації на території дислокації (рівень, структура та динаміка злочинності, її латентна частка);
- рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Зазначені чинники здебільшого пропорційні за впливом на чисельність поліції.

Так, для врахування чинника населеності в правовій статистиці використовують такі показники:

1) коефіцієнт кадрового забезпечення ( $K$ ), який відображає співвідношення штатної чисельності органів внутрішніх справ на 100 тис. населення в середньому на рік і обчислюється за формулою:

$$\text{Коефіцієнт кадр. забезпеч.} = K = \frac{\text{Штатна чисельність}}{\text{Населення регіону}} \times 100000.$$

Показник оцінки якості кадрового забезпечення визначимо як ступінь відхилення від середнього значення цього коефіцієнта. *Якісна оцінка коефіцієнта кадрового забезпечення ( $T$ )* визначається за тризначною шкалою “В-С-Н” (високий – середній – низький):

$$T = \begin{cases} B, & \text{якщо } K \geq \Gamma_B, \\ C, & \text{якщо } \Gamma_H \leq K < \Gamma_B, \\ H, & \text{якщо } K < \Gamma_H. \end{cases}$$

Межі  $\Gamma_B$ ,  $\Gamma_H$  обчислюються за правилами математичної статистики як відхилення значень від середньої величини коефіцієнта кадрового забезпечення ( $\bar{K}$ ) на 0,5 стандартного відхилення ( $\sigma$ ). У 2007 ро-

ці для атестованого складу ГУМВС, УМВС (без врахування управлінь на залізничному транспорті – УМВСЗТ) вони дорівнювали:  $\Gamma_B = \bar{K} + 0,5\sigma = 422,2$ ;  $\Gamma_H = \bar{K} - 0,5\sigma = 337,6$  (див. табл. 1), де середнє значення коефіцієнта кадрового забезпечення  $\bar{K} = 380$ , стандартне відхилення  $\sigma = 84,67$ .

Таким чином, рівень кадрового забезпечення визначається як: високий – якщо значення коефіцієнта кадрового забезпечення перевищує межу 422,2, низький – якщо значення коефіцієнта менше за 337,6, середній – в інших випадках.

Найвищий коефіцієнт кадрового забезпечення (на рис. 1 зображений темним кольором) коливається в межах 422 – 632 (найвище значення – м. Київ). Найнижчий (зображений світлим кольором) коливається в межах 337 – 228, що характерно для західного регіону (найнижче значення – Івано-Франківська обл.), у той час як середній та високий спостерігаються переважно в центральних, східних та південних регіонах України;

2) коефіцієнт демографічного навантаження ( $S$ ), який відображає середньостатистичне співвідношення кількості мешканців країни з розрахунку на одного працівника поліції і обчислюється за формулою:

$$\text{Коефіцієнт демогр. навант.} = S = \frac{\text{Населення регіону}}{\text{Штатна чисельність}}$$

Якісна оцінка коефіцієнта демографічного навантаження визначається аналогічно якісній оцінці коефіцієнта кадрового забезпечення за тризначною шкалою «В-С-Н» (високий – середній – низький). Для 2007 р. межі коефіцієнта дорівнюють  $\Gamma_B = 291,5$ ,  $\Gamma_H = 235$ , при цьому середнє значення коефіцієнта демографічного навантаження  $\bar{K} = 263$ , стандартне відхилення  $\sigma = 56,3$ . Отже, для регіонів, де значення коефіцієнта навантаження перевищує межу 291, його визначено як високий, менше за 235 – низький, у решті випадків – середній (рис. 1).

Зазначені показники пов'язані простим співвідношенням

$$S = \frac{100000}{K}$$

Нами проведено порівняння кадрового забезпечення та демографічного навантаження поліції в країнах ЄС та Україні (загаль-





ний склад ГУМВС, УМВС: 247837 осіб) на 1 січня 2008 р. (табл. 2). Близька до європейських пропорцій і чисельність поліції у Сполучених Штатах Америки. Здебільшого вона визначається мером міста з міркувань розумної доцільності. Приміром, у Ленсінгу близько 40 тис. жителів обслуговуються 265 поліцейськими ( $S = 151$ ), у Дейтоні – 4 тис. 200 поліцейських на 1 млн населення ( $S = 238$ ), у Нью-Йорку – 43 тис. на 7 млн населення ( $S = 163$ ), у Лос-Анджелесі – 13 тис. на 4 млн населення ( $S = 308$ ) [4].

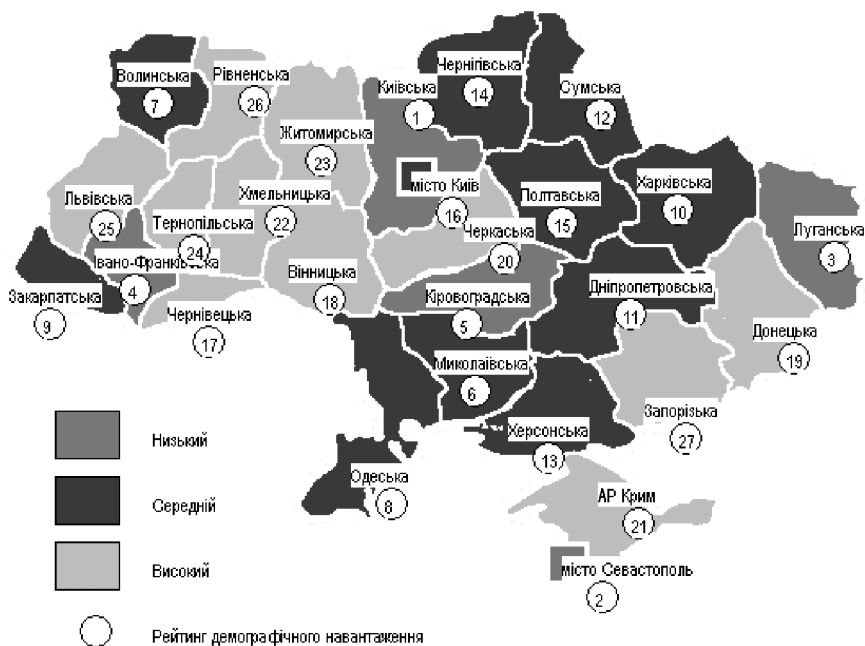


Рис. 1. Якісна оцінка демографічного навантаження органів внутрішніх справ України за даними 2007 року

Неважко вирахувати, що у Великобританії на одного працівника поліції припадає вдвічі більше мешканців, ніж в Україні, і у той же час на 100 тис. населення у нас удвічі більше міліції, ніж поліцейських у Польщі. Перевищення середнього рівня за цими показниками серед країн ЄС порівняно з Україною становить відповідно 1,5 та 1,55 рази. Якщо за базове значення узяти середній рівень кадрового

забезпечення в країнах ЄС ( $K_{\text{ЄС}} = 344$ ), то орієнтовна штатна чисельність органів внутрішніх справ України буде такою:

$$\text{Штатна чисельність (орієнтовна)} = K_{\text{ЄС}} \cdot \frac{\text{Населення України}}{100000} = 344 \cdot \frac{46530000}{100000} \approx 160000.$$

Таблиця 2

### Співвідношення населення в країнах ЄС та Україні і штатної чисельності поліції (міліції)

№ з/п	Країни	Кількість населення на 1 працівника ( $S_n$ )	Кількість поліції на 100000 населення ( $K_n$ )
1	Великобританія	380	263
2	Данія	365	274
3	Нідерланди	340	294
4	Люксембург	330	303
5	Ірландія	310	323
6	Португалія	303	330
7	Бельгія	302	331
8	Німеччина	300	333
9	Греція	257	389
10	Франція	243	412
11	Італія	215	465
12	Іспанія	205	488
13	Польща	379	264
14	Середнє по ЄС	291	344
15	<b>Україна</b>	<b>188</b>	<b>533</b>

Парадоксальність ситуації в тому, що в практичних підрозділах відчувається гостра нестача кваліфікованих кадрів насамперед слідчих та оперативних працівників. Так, за десять років внаслідок постійних реформувань частка апарату МВС зросла втричі (3,2 рази), а апаратів ГУМВС, УМВС – у 2,9 рази (табл. 3).

Тому, зрозуміло, оптимізація штатної чисельності не може зводитися до простого скорочення, як це, приміром, відображено у Законі України “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України”, а пов’язана з глибокою структурною перебу-

довою всієї системи МВС [6]. Про це свідчить досвід реформування багатьох країн.

Таблиця 3

**Динаміка зміни штатної чисельності ОВС  
та апаратів МВС, ГУМВС, УМВС України**

Станом на	Загальна штатна чисельність системи МВС	В тому числі			
		Апарат МВС		Апарат ГУМВС, УМВС	
		Всього	% до заг. шт.чис.	Всього	% до заг. шт.чис.
01.01.1998	517197	1950	0,38	17114	3,3%
01.01.2008	310166	3745	1,21	29592	9,5%

Серед особливостей організаційних структур – штатні пропорції керівного складу та практичних працівників розвинутих країн, де тільки у патрульно-постових підрозділах проходять службу від 69 % (Німеччина) до 78% (США) особового складу всієї поліції. Структурна реформа управління поліцією сьогодні проводиться в країнах Балтії. Так, в Естонії “під одним дахом” об’єднуються поліція, митниця та прикордонна служба. В Литві структурна реформа призвела до скорочення установ поліції з 59 до 10, що дозволило більш ефективно використовувати кошти та оптимізувати роботу працівників. Реформування системи правоохоронних органів – центральна ланка в процесі оптимізації державного управління Грузії, розпочатою у 2004 році. Реформа здійснюється комплексно і пов’язана як з модернізацією нормативної бази, так і структурною перебудовою системи МВС [7–8]. Якщо до 2003 року чисельність поліції Грузії становила майже 60 тис., і це була найбільш корумпована державна структура, то до 2008 року її було скорочено майже удвічі, й нині опитування населення країни свідчить про зростання рівня довіри до поліції [9].

Для врахування чинника криміногенної ситуації на чисельність поліції найчастіше використовують рівень злочинності. Через нього обчислюється коефіцієнт кримінального навантаження, який обчислюється за формулою

$$\text{Коефіцієнт навантаж.} = \frac{\text{Рівень злочинності}}{\text{Штатна чисельність}}$$

та інтерпретується як середня кількість злочинів на одного поліцейського.

Показник оцінки якості кримінального навантаження визначено таким же чином, як і коефіцієнти введені вище – це ступінь відхилення від середнього по країні значення відповідного коефіцієнта (див. табл. 1). Зазначимо лише, що середнє значення коефіцієнта кримінального навантаження дорівнює 1,14, що нижче середньоєвропейського рівня майже у вісім разів. Опосередковано це також свідчить про високий рівень латентної злочинності в Україні.

Порівняння коефіцієнтів кадрового забезпечення, кримінального та демографічного навантаження уможливило висновок про доцільність оптимізації штатної чисельності не тільки шляхом зміни чисельності працівників по службах відповідно до оптимізованих організаційних структур, а й по регіонах – залежно від рівня злочинності.

Важливою складовою існування будь-якої сучасної державної інституції є рівень її фінансового та матеріально-технічного забезпечення. Якщо середньорічна величина фінансового забезпечення одного поліцейського становить величину  $FIN_{police}$  тис. грн, а загальні бюджетні кошти –  $FIN_{mvs}$  тис. грн, то максимальна кількість поліцейських за рахунок державного бюджету складатиме величину

$$Num = \frac{FIN_{mvs}}{FIN_{police}} \text{ од.}$$

Приміром, щорічна вартість однієї штатної одиниці поліцейського в Польщі дещо перевищує 10 тис. доларів. Виходячи з розумних меж фінансування однієї штатної одиниці (з розрахованої її чисельності та польського досвіду) можна прогнозувати річний бюджет міліції України  $FIN_{mvs} = 160\,000 \cdot 11\,000\$ \approx 1\,760\,000\,000$ , або 1,76 млрд. дол. США.

*Факторна модель формування штатної чисельності.* Наведені вище розрахунки стосуються тієї частини поліції/міліції, яка безпосередньо займається протидією злочинності. Ця частина в різних країнах коливається в межах 75–90 %. Як базовий варіант (типовий для ЄС) можна запропонувати такий розподіл загальної штатної чисельності міліції (поліції) України (всього 100%):

≈ 86,7% – персонал ГУМВС, УМВС;

≈ 8% – служба профілактики (превенції) міліції (поліції), самостійні спецпідрозділи (антитерористичні та підрозділи боротьби з організованою злочинністю);

≈ 3% – Апарат Міністерства внутрішніх справ;

≈ 2% – персонал Академії управління МВС, відомчих навчальних закладів;

≈ 0,3% – штатний резерв Міністра внутрішніх справ.

Перспективним напрямом оптимізації можна вважати уніфікацію показників оцінки ефективності кадрового забезпечення та кадрового навантаження в розрізі регіонів. В основі такої уніфікації – факторна модель, за якою чисельність персоналу поліції визначається пропорційно впливовості чинників контрольованості криміногенної ситуації. Серед цих чинників виокремлюються основні:

- населеність території дислокації;
- злочинність у регіоні;
- тип населеності регіону (питома вага міського населення);
- ступінь урбанізованості регіону (питома вага населення в містах, що налічують щонайменше 300 тис. мешканців);
- площа території обслуговування;
- столичність.

Відповідно до цієї моделі регіональна чисельність поліції визначається на 65 % – від першого чинника (населеності на території дислокації); 20 % – від другого (злочинності в регіоні); 8 % – від типу населеності; 4 % – відповідно до ступеня урбанізованості регіону; 2 % – відповідно до площі території обслуговування; 1 % – додається для поліції столиці.

Взаємовплив цих чинників вважається абсолютним:  $65 + 20 + 8 + 4 + 2 + 1 = 100$  %. Хоча, безумовно, можна враховувати й інші чинники. Приміром, характер місцевості (гірська, лісова), демографічні або національні особливості тощо. Перші чотири з зазначених чинників формуються за відповідними показниками середніх значень протягом останніх п'яти років, ще два – при зміні.

За цією моделлю штатна чисельність поліції в регіоні *StatMinPol* може бути розрахована, виходячи з того, що загальний персонал ГУМВС, УМВС у країні повинен мати таке орієнтовне значення:  $0,867 \cdot Num \approx 160\,000$  (частка поліції, яка безпосередньо займає-

ся протидією злочинності), де  $Num$  – загальна чисельність системи МВС:  $Num \approx 160\,000 / 0,867 \approx 184\,500$ . З урахуванням чинників контрольованості криміногенної ситуації та їх вагових значень факторна модель штатної чисельності поліції набуває такого вигляду:

$$StatMinPol = 0,867 \cdot Num \cdot \left( 0,65 \frac{H_o}{H} + 0,2 \frac{Z_o}{Z} + 0,08 \frac{Pop_o}{Pop} + 0,04 \frac{Agl_o}{Agl} + 0,02 \frac{Ter_o}{Ter} + 0,01C \right),$$

де  $H_o$  – населення області,  $H$  – населення країни,

$Z_o$  – рівень злочинності в області,  $Z$  – рівень злочинності в країні,

$Pop_o$  – міське населення області;  $Pop$  – міське населення країни;

$Agl_o$  – населення агломератів області (населення в містах області, що налічують щонайменше 300 тис. мешканців);  $Agl$  – населення агломератів у країні (населення в містах країни, що налічують щонайменше 300 тис. мешканців);

$Ter_o$  – територія області;  $Ter$  – територія країни;  $C$  – індикатор столиці.

Вага кожного фактора визначається статистично його загальнодержавною часткою. Зрозуміло, що в такий спосіб  $\sum StatMinPol = 0,867 \cdot Num$ .

Для прикладу наведемо розрахунки штатної чисельності працівників ОВС у Львівській області.

1. Населення Львівської області у 2008 році – 2598000 чол.; населення України у 2008 р. – 4621200 чол.

Звідси розраховуємо 1-й фактор:

$$H1 = 0,65 \frac{H_o}{H} = 0,65 \frac{2598000}{4621200} = 0,03584.$$

2. Рівень злочинності у Львівській області – 14200; рівень злочинності в цілому по Україні – 402524.

Звідси розраховуємо 2-й фактор:

$$H2 = 0,2 \frac{Z_o}{Z} = 0,2 \frac{14200}{402524} = 0,0070555.$$

3. Міське населення Львівської області – 1513100 чол.; міське населення України – 29760560 чол.

Звідси розраховуємо 3-й фактор:

$$H3 = 0,08 \frac{Pop_o}{Pop} = 0,08 \frac{1513100}{29760560} = 0,0070555.$$

$$\text{Тому } H_3 = 0,08 \frac{1513100}{29760560} = 0,00407.$$

4. Населення урбанізованих центрів (міста з чисельністю населення більше 200000 чол.) Львівської області – 756500 чол.; населення урбанізованих центрів України – 17201100 чол.

$$\text{Тому } H_4 = 0,04 \frac{756500}{17201100} = 0,0017592.$$

5. Площа Львівської області – 21800 км<sup>2</sup>.  
площа України – 603700 км<sup>2</sup>.

$$\text{Тому } H_5 = 0,02 \frac{21800}{603700} = 0,00072.$$

Звідси отримуємо розрахункову кількість працівників МВС по Львівській області:

$$H = (H_1 + H_2 + H_3 + H_4 + H_5) 174000 \cdot 0,867 + 17500 \cdot 0,01 = 7633,4195 \text{ чол.}$$

За розробленою нами методикою обчислено штатну чисельність ГУМВС, УМВС України в усіх регіонах України (табл. 1).

Розрахунки в розрізі регіонів засвідчують наявність резервів оптимізації штатної чисельності органів внутрішніх справ. Так, у середньому по Україні перевищення фактичної чисельності над розрахунковою становить 15,3 %, хоча є регіони, що потребують кадрового насичення (табл. 1). Крім того, штатна оптимізація в обов'язковому порядку передбачає скорочення управлінських ланок шляхом впровадження нових норм керованості.

Підсумовуючи викладене вище, можна дійти висновків:

- по-перше, існуюча система формування штатної чисельності органів внутрішніх справ потребує суттєвого вдосконалення. Аналіз визначальних показників штатної чисельності – таких, як коефіцієнти кадрового забезпечення, демографічного та кримінального навантаження, – розрахунки факторної моделі свідчать, що їх рівень значно нижчий за середньоевропейський. Хоча при виборі параметрів факторної моделі були використані середні значення для країн ЄС, які досить умовні й не заслуговують на ідеалізацію. З іншого боку, такі параметри уособлюють тенденцію, можуть змінюватись за допомогою

експертного оцінювання і є певним орієнтиром на шляху перетворень правоохоронної системи України;

- по-друге, обґрунтована в роботі методологія спрямована на розробку сучасних методик розрахунків норм керованості та штатної чисельності органів та підрозділів внутрішніх справ України. Сьогодні необхідно якомога швидше розпочати скорочення управлінського апарату насамперед за рахунок впровадження сучасних нормативів визначення кількості посад керівного складу, оптимізації штатної чисельності в цілому. Це дозволить кардинально змінити співвідношення начальницького і рядового складу на користь останнього.

### **Список використаних джерел**

1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ: підруч. – Х., 1998. – 478 с.
2. Матеріали МВС України до засідання Ради національної безпеки і оборони України від 01.10.2007 № 15608/Пп1.
3. Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України / І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов; за ред. О.Н. Ярмиша. – К.: ДНДІ МВС України, 2008. – 24 с.
4. Визначення нормативів кількості посад керівного складу (керівників і заступників) в органах внутрішніх справ України та їх структурних підрозділах: метод. рекомендації / О.О. Дульський, І.В. Бойко, М. Брисковська, О.А. Лупало, І.М. Мороз, В.О. Яценко. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2002. – 32 с.
5. Методика оцінювання діяльності органів внутрішніх справ України / О.М. Джужа, О.А. Лупало, В.Ю. Котляр та ін. – К.: Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2007. – 64 с.
6. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 10.01.2002 № 2925 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 115.
7. Alexandre Kukhianidze, Alexandre Kapatadze, and Roman Gotsiridze. Smuggling Through Abkhazia and Tskhinvali Region of Georgia (2004). [Electronic resource]: <http://www.traccc.cdn.ge/publications/index.html>



8. Статистичні дані МВС Грузії, Естонії, Литви, Латвії [Електронний ресурс]:[http://www.police.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=200&info\\_id=2420](http://www.police.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=200&info_id=2420)

9. Про підсумки соціологічного опитування, проведеного Фондом “ALPE”, Public Perception of the Police Performance. Report. [Electronic resource]: <http://www.alpe.ge/pdf/Patrol%20Police%20eng.final.pdf>.

*Стаття надійшла 28.11.2008.*

УДК 351.741+352.075.0

**Володимир Грохольський**  
доктор юридичних наук,  
професор, начальник кафедри  
теорії та практики управління  
органами внутрішніх справ  
Академії управління МВС

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ШТАТНОЇ ЧИСЕЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*Розглядаються окремі питання визначення навантаження на працівників органів внутрішніх справ, їх штатної чисельності та введення штатних помічників.*

*Рассматриваются отдельные вопросы определения нагрузки на сотрудников органов внутренних дел, их штатной численности и введения штатных помощников.*

*The questions of defining the staff workload in the organs of Internal Affairs, their staff quantity and the necessity of establishing the staff assistants are considered in the article.*

**Ключові слова:** *штатна чисельність, органи внутрішніх справ, нормування праці, навантаження, оцінка ефективності діяльності.*

**Ключевые слова:** *штатная численность, органы внутренних дел, нормирование труда, нагрузка, оценка эффективности деятельности.*

**Keywords:** *staff quantity, organs of Internal Affairs, work measurement, workload, evaluation of the activity efficiency.*

Оптимізація штатної чисельності органів внутрішніх справ завжди перебуває в полі зору державних органів влади, керівництва Міністерства внутрішніх справ України та громадян як платників податків, за рахунок яких утримується система МВС. На сьогодні згідно зі ст. 2 Закону України “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України” штатна чисельність МВС України (за винятком чисельності внутрішніх військ) становить 324400 осіб, у тому числі 240200 осіб рядового і начальницького складу [1]. Однозначно відповісти, чи задовольняє така чисельність систему МВС України та суспільство в цілому, неможливо.

Визначення загальної кількості працівників у системі чи її ланці, їх професійного і посадового складу – одна з основних складових роботи з персоналом, яка вирішується за допомогою нормування праці. Нормування праці – один з основних елементів організації, що дозволяє правильно визначити кількість працівників, які виконують однакові функції. Її результатом повинна бути відповідь на запитання: хто і в якій кількості потрібний, які завдання і функції ці працівники можуть реалізувати. Поки що епізодичні зміни в штатному розписі органів внутрішніх справ, на наш погляд, не завжди ґрунтуються на точних, виважених розрахунках, вносяться без достатніх наукових обґрунтувань, хоча науковий підхід до цього питання дозволив би забезпечити відповідність штатів змісту і реальному обсягу діяльності кожного підрозділу й органу внутрішніх справ в цілому, запобігти невинуватому зростанню чисельності персоналу в одній ланці системи і явну нестачу в іншій. Невизначеність нормування праці призводить до того, що працівники в багатьох органах і підрозділах внутрішніх справ змушені працювати до 12 і більше годин на добу. Така організація діяльності нічого позитивного не дає, а навпаки призводить до зниження ініціативності й ефективності праці [2, 148].

Питання про вивчення витрат службового часу на управлінську й оперативно-службову діяльність досить складні, потребують врахування особливостей кожної служби. Серед працівників органів внутрішніх справ навіть існує думка, що це зробити неможливо. Але погодитися з тим, що це неможливо через різноманітність виконуваних ними функцій, складно.

Водночас спроба врахувати кожну хвилину робочого часу керівника або окремого працівника просто нереальна. Проте на 75–80 % можна визначити показники (критерії), які показують, скільки часу витрачається на виконання основних функціональних обов'язків у того чи іншого працівника. Спроби фахівців колишнього МВС СРСР і МВС України розробити нормативи ефективності й оцінки праці, особливо оперативного складу, ні до чого не привели. Це, однак, не заперечує того, що навіть наближене нормування праці персоналу допоможе виробити більш обґрунтовані, ніж наявні, нормативи штатної чисельності, стати ефективним засобом удосконалення його організації.

Необхідність суттєвих змін в оцінці діяльності працівників міліції, приведення її у відповідність до нових умов і завдань сучасного етапу розвитку суспільства потребує розпочати теоретичні дослідження галузевих управлінських проблем. Зміна існуючих і побудова нових структур, визначення їх чисельності без наукового дослідження неможлива: органи внутрішніх справ повинні розвиватися тільки на науковій основі.

Окремим аспектам визначеної проблеми присвячені наукові праці вітчизняних вчених: М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Г.М. Бірюкова, В.Т. Білоуса, І.П. Голосніченка, В.Л. Грохольського, С.М. Гусарова, Е.О. Дідоренка, О.О. Дульського, Р.А. Калюжного, І.П. Козаченка, А.Т. Комзюка, Я.Ю. Кондратьєва, В.Ю. Котляра, М.В. Корнієнка, Ю.Ф. Кравченка, М.Н. Курка, І.В. Сервецького, О.П. Снігерьова та багатьох інших, але цих досліджень недостатньо, оскільки вказані автори вивчали окремі проблеми відомчого управління. Питання оцінки ефективності діяльності органів внутрішніх справ і визначення їх штатної чисельності комплексно не досліджувалися. Тому основною метою цієї статті є визначення даної проблеми і викладення певних наукових думок щодо її розв'язання.

Упродовж останніх десятиріч навантаження на працівників органів внутрішніх справ постійно зростає. Тому важливо з'ясувати питання: який обсяг роботи вони в змозі виконувати відповідно до їх завдань та функцій. Відповісти на це запитання складно, оскільки відповідні дослідження не проводилися. Тим більше важко це зробити через трудомісткість виміру результатів праці працівників міліції, невизначеність конкретних функцій і повноважень. Адже охорона громадського порядку й громадської безпеки, боротьба зі злочинністю здійснюються в різних умовах, з проведенням заходів різного рівня складності. Крім того, увесь цей процес залежить ще й від рівня підготовки й досвіду роботи як управлінського персоналу, так і виконавців.

Заради об'єктивності слід зазначити, що оцінка результатів роботи органів внутрішніх справ базується головним чином на кількісних показниках. При цьому не беруться до уваги обставини вчинення злочину, кількість осіб, які його скоїли, ступінь їх організованості тощо. При такому підході виявлення однієї особи, яка вчиняла злочини, і виявлення злочинної групи розцінюються і відображаються

у статистичних даних як рівнозначні результати діяльності. Існуючі критерії оцінки не враховують складності виявлення, документування, припинення злочинної діяльності або притягнення до кримінальної відповідальності таких осіб.

На наш погляд, у випадках, коли необхідно оцінити ефективність окремих напрямів роботи органів внутрішніх справ, що слабко піддаються оцінці, необхідно застосовувати соціологічні й експертні методи пізнання. Нами проведено анкетування й опитано понад 400 працівників кримінальної міліції, які у 98 % відзначають, що оперативний склад часто відволікається від виконання основних функцій для виконання інших, другорядних. Серед них – доставка затриманого до слідчого і його охорона, виконання формальних доручень слідчих, доставка повісток, участь у різного роду малоефективних операцій загальнодержавного і регіонального рівнів.

Одним із найважливіших завдань вивільнення працівників від нетворчих робіт є розроблення і впровадження в практичну діяльність наукової організації праці (НОП). Очевидно, що не можна всерйоз говорити про наукову організацію їхньої праці, якщо вони будуть відволікатися від своїх справ (функціональних обов'язків) на виконання допоміжної й технічної (канцелярської) чи другорядної, малоефективної роботи. Ми вважаємо, що для забезпечення високопродуктивної праці кваліфікованих працівників міліції в штат можна ввести помічників. Дехто скаже – це уже було. І це дійсно так. Але хто може чітко дати відповідь на питання: які завдання і функціональні обов'язки виконували помічники? Чіткої відповіді, на наш погляд, ніхто дати не зможе. Тому ми переконані, що інститут помічників себе не вичерпав, а потребує більш ефективних управлінських рішень.

Якщо ця пропозиція буде прийнята, постане питання, яка кількість таких помічників необхідна, які критерії слід врахувати у визначенні їхньої чисельності. Ми спробували вивчити думку осіб, компетентних у досліджуваних питаннях. На наш погляд, більш точно відповісти на них можуть самі працівники органів внутрішніх справ. У процесі анкетування і опитування враховувалися два моменти:

а) в Україні ще не розроблено чіткої системи оцінки оперативно-розшукової, слідчої, технічної та іншої роботи працівників міліції;

б) на практиці застосовуються, в основному, емпіричні способи вирішення питання щодо введення помічників.

Анкетування дало такі результати:

1. На запитання: “Яку частину робочого часу, на Вашу думку, витрачає оперативний працівник на роботу, яку міг би виконати помічник?”, опитувані відповіли, що в середньому близько 45 %.

2. На запитання: “Скільки часу, на Вашу думку, витрачає оперативний працівник на роботу, не пов’язану з виконанням своїх прямих функціональних обов’язків (підготовка звітів, виконання різних доручень слідчих, які не потребують оперативної перевірки, вирішення організаційних питань тощо)?”, отримана відповідь – близько 60 %.

Крім того, четверта частина працівників апарату міністерства та обласних управлінь працює над підготовкою звітності [4].

Проаналізувавши ці дані, ми доходимо такого висновку. По-перше, необхідно вивільнити кваліфікованих працівників органів внутрішніх справ від виконання невластивих функцій. По-друге, бажано на двох-трьох кваліфікованих працівників ввести одну посаду помічника, який би виконував технічну й іншу організаційну роботу. Це дозволить кваліфікованим працівникам приділяти більше уваги виконанню основних функцій, що, безумовно, сприятиме ефективнішій діяльності органів внутрішніх справ.

Висококваліфікованих фахівців слід звільнити від технічної роботи. Таким шляхом йдуть раціоналізатори ряду країн. Замість збільшення штату фахівців вони вводять додаткові посади низькооплачуваних технічних працівників. Це дозволяє раціональніше використовувати фахівців високої кваліфікації. Замість трьох таких осіб, стверджують вони, доцільніше мати двох висококваліфікованих працівників і одного технічного [5, 225–228].

Відзначимо, що наша точка зору щодо поетапного дослідження проблеми збігається з позицією Л.Ш. Берекашвілі [6, 14]. Ми оцінюємо її не як доцільну, а як єдино можливу, тому що *розв’язати* цю складну проблему можна, лише поступово нагромаджуючи різні методики, що допоможуть створити певні концептуальні методичні положення, сформулювати більш точні й аргументовані висновки, дати нормативи оптимального навантаження працівників органів внутрішніх справ.

### Список використаних джерел

1. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від 10.01.2002 № 2925-III // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 16. – Ст. 115.

2. Грохольський В.Л., Жуковська Ж.О. Підбір та підготовка фахівців для оперативних підрозділів ОВС // Актуальні проблеми підготовки кадрів і роботи з персоналом оперативних служб міліції: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 27–28 берез. 2003 р. – К.: НАВСУ, 2003. – Ч. 1. – С. 146–148.

3. Мелентьев В.П. Количественные методы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел // Проблемы теории управления в органах внутренних дел. – М., 1978. – С. 103–108.

4. Білоконь М.В. Наша політика – працювати на народ. Наша мета – соціальний комфорт громадян // Іменем Закону. – 2003. – № 41 (5377) – С. 3.

5. Михеев В. Социально-психологические аспекты управления. – М., 1975. – 260 с.

6. Берекашвили Л.Ш. Основы теории и практики научной разработки интегрированных систем оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по раскрытию и профилактике преступлений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М.: Академия МВД СССР, 1981. – 14 с.

*Стаття надійшла 04.11.2008.*

УДК 35.07:681.14

**Олексій Юлдашев**

доктор юридичних наук,  
академік Української академії наук,  
завідувач кафедру Київської  
державної академії водного  
транспорту;

**Олександр Антонов**

провідний науковий співробітник  
лабораторії проблем управління  
персоналом Академії управління МВС

## **РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА ЯК НАПРЯМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Критично розглянуто принципи регуляторної політики в законодавстві України, проаналізовано організаційне забезпечення та методологію проведення оцінки системності та узгодженості регуляторних законодавчих актів у галузях економіки.*

*Критически рассмотрены принципы регуляторной политики в законодательстве Украины, проанализированы организационное обеспечение и методология проведения оценки системности и согласованности регуляторных законодательных актов в отраслях экономики.*

*The principles of regulatory policy in the legislation of Ukraine are critically considered. The organizational supplying and methodology of evaluating the consistency and coherence of regulatory legislative acts in the branches of economy are analyzed.*

**Ключові слова:** *регуляторна політика, технологія управління правотворенням і правозастосуванням, оцінка системності та узгодженості.*

**Ключевые слова:** *регуляторная политика, технология управления правосозданием и правоприменением, оценка системности и согласованности.*

**Keywords:** *regulatory policy, technology of lawmaking and law-applying management, evaluation of the consistency and coherence.*

Перехід України на ринкові засади здійснювався переважно шляхом спроб і помилок, видання нормативно-правових документів, багато з яких закріплювали можливості адміністративно-бюрократичного



втручання у діяльність суб'єктів господарювання, корупційних механізмів у реєстраційній та дозвільній системах. Наприкінці 90-х років Україна стала перед дилемою – неформальні зміни в системі управління, які б не тільки скорочували державне втручання в господарську діяльність, але й були б достатньо економічно ефективні, чи поступовий колапс та руйнація спочатку економіки, а потім і державності.

Таким чином у загальному вигляді виникла проблема формування нових підходів та принципів регуляторної політики як моделі метауправління. У 1997–1998 роках, коли необхідність економічних реформ стала нагальною, з'являються відповідні правові акти, спрямовані вже не на врегулювання конкретних господарських правовідносин, а на підвищення його якості шляхом упорядкування, вдосконалення самого процесу нормотворення.

Аналізом проблеми в цьому аспекті займалися О. Кужель та Ю. Єхануров, О. Титаренко і Ю. Калюх, Т. Кондратюк, В. Владимиров, В. Лобанов, О. Юлдашев [1–10].

Незважаючи на суттєві зрушення в цьому напрямі, залишилися невирішеними питання розбіжностей принципів регуляторної політики, впровадження сучасних управлінських технологій, орієнтованих на електронне урядування. Тому виникла нагальна потреба переоцінити існуючі методичні засади та принципи регуляторної політики, підходи до електронного урядування з урахуванням світового досвіду, що й становить мету цієї статті.

Необхідні методичні засади вдосконалення регуляторної політики закладено на рівні відповідних Указів Президента України – від 3 лютого 1998 р. № 79/98 “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності”, який визначив принципи та процедури дерегулювання підприємницької діяльності, та від 22 січня 2000 р. № 89/2000 “Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва”, що заклав основи поняття та предмета регуляторної політики.

На виконання вимог цих указів Кабінетом Міністрів України було прийнято дві постанови: “Про затвердження методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів” від 6 травня 2000 р. № 767 та “Про затвердження положення про по-

рядок підготовки проектів регуляторних актів” від 31 липня 2000 р. № 1182. Цими документами було закладено нову ідеологію функціонування органів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо регулювання господарських та певних адміністративних відносин. Логічним продовженням вдосконалення правового регулювання цих відносин, яке має реалізувати нову ідеологію діяльності виконавчої влади і місцевого самоврядування, створенням законодавчої бази в цьому напрямі стало прийняття Верховною Радою України Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV (далі – Закон).

Метою цього Закону є:

- вдосконалення правового регулювання господарських, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб’єктами господарювання;
- недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів;
- зменшення втручання держави у діяльність суб’єктів господарювання;
- усунення перешкод для розвитку господарської діяльності.

Закон уперше закріплює реальну можливість забезпечення прозорості, передбачуваності та ефективності правового регулювання господарських правовідносин шляхом закріплення і нормативного забезпечення процесу підготовки нормативно-правових актів, а також відстеження їх результативності та перегляду. Сукупність зазначених властивостей правових актів (прозорість, передбачуваність, ефективність) можна позначити як їх якість, а етапи, що здійснюються під час розробки є засобами забезпечення цієї якості. Визначення якості правових актів та етапів їх розробки є формою організації регуляторної діяльності.

Регуляторна діяльність, відповідно до законодавчого її визначення, це “діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об’єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у

спосіб, що встановлені Конституцією України, цим законом та іншими нормативно-правовими актами” [11].

Держава організовує процес регуляторної діяльності, приймаючи відповідні нормативно-правові акти, інструктивно-методичні матеріали та шляхом створення цілої системи органів, наділення їх та інших органів державної влади, самоврядування та різноманітних організацій відповідними обов’язками щодо здійснення регуляторної діяльності, контролює цю діяльність. Зазначені функції, виконувані державою щодо регуляторної діяльності, утворюють самостійний напрям державної політики у сфері господарювання – регуляторну політику. Цей напрям державної політики знаменував, по суті, реформування всієї системи правового регулювання в галузі економіки – введення регуляторної реформи [3–5].

У Законі знайшли відображення питання організації регуляторної діяльності, процесу прийняття правових актів та відстеження їх ефективності тощо. Увага акцентується не на результатах цієї діяльності (правових актах), а на виконанні певних процедур у процесі її здійснення. Це аналіз регуляторного впливу правового акта, оприлюднення його проекту, погодження зі спеціально уповноваженим органом або його відповідним територіальним органом, а також відстеження результативності та перегляд регуляторних актів. Результатом регуляторної діяльності (об’єктом регуляторної політики) є не будь-яке регулювання правовими актами, а лише ефективне регулювання. Адаже за Законом, який встановлює вимоги до цих актів шляхом визначення принципів державної регуляторної політики (принципів вдосконалення правового регулювання господарських та відповідних адміністративних відносин), є: “доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми; адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у розв’язанні наявної проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив; ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб’єктів господарювання, громадян та держави; збалансованість – забезпечення у регуляторній діяльності балансу ін-

тересів суб'єктів господарювання, громадян та держави; передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності; прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності” [11]. Відповідність вказаним принципам регуляторної політики забезпечується саме за допомогою регламентації процесів правотворення і правозастосування – шляхом виділення спеціальних процедур, що виконуються регуляторним органом при здійсненні цих процесів. “Забезпечення здійснення державної регуляторної політики (ст. 5 Закону), передбачає: встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів; підготовку аналізу регуляторного впливу; планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; відстеження результативності регуляторних актів; перегляд регуляторних актів; систематизацію регуляторних актів; недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють чинні регуляторні акти; викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які мають впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта; оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності” [там само].

Таким чином, вперше на законодавчому рівні закріплюються вимоги до відповідних правових актів, а також фактично визнається, що якість державної політики (державного управління, правових ак-

тів) залежить від якості процесу її здійснення – технології управління правотворенням і правозастосуванням.

Закон визначає обставини, за яких регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади або його посадовою особою: відсутній аналіз регуляторного впливу; проект регуляторного акта не був оприлюднений; проект регуляторного акта не був поданий на погодження зі спеціально уповноваженим органом або його відповідним територіальним органом; щодо проекту регуляторного акта спеціально уповноваженим органом або його територіальним органом було прийнято рішення про відмову в його погодженні. Отже, створені системні механізми для забезпечення належної якості правового регулювання господарської діяльності.

Водночас, на жаль, можливості цього потенційно високопотужного закону в галузі побудови бажаної системи використовуються на практиці неповною мірою. Про це свідчить і поява відповідних владних приписів, що передбачають проведення ревізії правових актів, яка склалася на практиці, після введення регуляторної реформи. Як відомо, для впорядкування регуляторного поля держави 1 червня 2005 р. Президент України видав Указ № 901 “Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики”, яким передбачено проведення впродовж чотирьох місяців прискореного перегляду органами виконавчої влади чинних регуляторних актів із застосуванням принципу “гільйотини”. При цьому “різатися” (змінюватися або скасовуватися) будуть ті акти, що не відповідають принципам регуляторної політики. В цьому ж указі поставлено завдання “опрацювати до 1 вересня 2005 р. питання щодо започаткування проведення у галузях (сферах) економіки оцінки системності та узгодженості регуляторних актів”, що дозволить, як вважає керівництво Держпідприємництва, скасувати недоцільні та неефективні регуляторні акти і забезпечити їх системність та узгодженість у галузях економіки.

Щодо виконання зазначеного указу, то Держпідприємництво України, як свідчать його звіти та виступи голови Комітету А. Дашкевича, прискорило перегляд регуляторних актів щодо скасування/внесення змін до власних актів та актів Кабінету Міністрів України, які під час

перегляду були визнані такими, що не відповідають принципам державної регуляторної політики; опрацювання переліків регуляторних актів Кабінету Міністрів України, які не стали предметом прискореного перегляду, та підготовки в установленому порядку проектів рішень про їх скасування/внесення змін; формування та підготовки до оприлюднення узагальнених переліків регуляторних актів, які за результатами прискореного перегляду визнані такими, що відповідають принципам державної регуляторної політики тощо.

Однак при аналізі зазначених звітів виникають певні питання. Зокрема, які критерії поділу актів на такі, що стали і такі, що не стали предметом прискореного перегляду? Які критерії відповідності регуляторних актів органів принципам державної регуляторної політики? Доцільно вирішити такі питання на науковій теоретико-методологічній базі, яка нині поки що розроблена недостатньо. Без наявності таких критеріїв робота з перегляду ризикує стати формальною. Враховуючи, що подальшими заходами щодо вдосконалення правового регулювання сфери господарської діяльності передбачено здійснити перегляд законів України на предмет їх відповідності принципам державної регуляторної політики, розробка теоретико-методологічних проблем стає особливо важливою [8].

Держпідприємництвом України розроблено “Рекомендації щодо проведення у галузях економіки оцінки системності та узгодженості регуляторних законодавчих актів”, які включають дві частини:

I. Організаційне забезпечення *проведення у галузях економіки оцінки системності та узгодженості регуляторних законодавчих актів*;

II. *Методологія проведення у галузях (сферах) економіки оцінки системності та узгодженості регуляторних законодавчих актів.*

Щодо організаційного забезпечення, то проведення у галузях економіки оцінки системності та узгодженості регуляторних законодавчих актів покладається на органи виконавчої влади за участю робочих груп, створених відповідно до Указу Президента України від 1 червня 2005 р. № 901 “Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики”. За методологією проведення оцінки системності та узгодженості регуляторних законодавчих актів, передбаченою рекомендаціями, визначається об’єкт перегляду (проведення оцінки системності та узгодженості регуляторно-

го законодавчого акта застосовується лише до норм, які регулюють господарські або адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади і суб'єктами господарювання в обраній галузі економіки), критерії оцінки взаємодії регуляторних законодавчих актів та порядок перегляду. Щодо критеріїв, то це: 1) взаємоузгодженість норм законів України, які регулюють правовідносини у обраній галузі економіки; 2) виявлення таких, що дублюються, (альтернативних) норм; 3) визначеність законодавчим актом механізмів реалізації його норм; 4) рівень виконуваності норм регуляторного законодавчого акта. Як зазначається у рекомендаціях, негативна відповідь у процесі проходження будь-якого з етапів аналізу на відповідність цим критеріям є підставою для підготовки висновку щодо невідповідності такої норми принципам державної регуляторної політики, а також внесення пропозицій щодо відповідного упорядкування чинних норм, уникнення їх неузгодженості (дублювання).

На нашу думку, ця методологія певним чином озброює членів робочих груп деякими порадами, але вона, безумовно, далека від досконалості. Перший критерій – це взаємоузгодженість норм законів України, які регулюють правовідносини в обраній галузі економіки. Але ж це не реальний критерій, оскільки законів України багато, норм – ще більше, і правовідносин – теж досить багато. Ось чому оцінити взаємоузгодженість норм законів України, які регулюють правовідносини в обраній галузі економіки, буде досить складно. Авторам рекомендацій слід було б спробувати застосувати їх безпосередньо на практиці, а потім уже рекомендувати це іншим. Стосовно другого критерію. Чи доцільно виявляти передусім норми, які дублюються? Адже дублювання, як відомо з теорії систем, підвищує надійність системи.

Щодо визначеності законодавчим актом механізмів реалізації його норм, то критерій слід визнати цікавим, але знову-таки ж слід було б, по-перше, роз'яснити, що конкретно мається на увазі, а по-друге, необхідно включити цей критерій до проектів актів. І, нарешті, рівень виконуваності норм регуляторного законодавчого акта. Якщо буде встановлено, що цей рівень – низький, це не привід для "підготовки висновку щодо невідповідності такої норми принципам дер-

жавної регуляторної політики”, навпаки, потрібно провести аналіз – чому норма не виконується, виявити причини та розробити заходи щодо їх усунення.

Щодо головного недоліку рекомендацій. Вказані в них критерії практично не пов’язані з принципами державної регуляторної політики, зазначеними у Законі (доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки), не обґрунтовано потребу коригування цих принципів чи запровадження інших, які впливають з рекомендацій.

Таким чином, ми дійшли висновку, що принципи регуляторної політики, передбачені зазначеним Законом, дійсно не є вдалими. На нашу думку, достатньо було б обмежитися трьома критеріями: 1) проблемна спрямованість проекту правового акта; 2) наявність механізмів його реалізації; 3) ефективність правового акта, а точніше, правових норм, що входять до його складу. Тоді критеріями оцінки відповідності правового акта принципам державної регуляторної політики могли б бути: 1) нейтралізація (ліквідація) проблем, задля розв’язання яких приймався правовий акт; 2) практична застосовність правового акта; 3) відповідність фактичної ефективності правового акта його прогнозованій ефективності.

Викладені нові підходи до регуляторної політики як до моделі метауправління відкривають перспективи для підвищення ефективності господарювання, що значною мірою залежить від управління регуляторною діяльністю, технології його здійснення, засобів оброблення, передавання і поширення інформації, які застосовуються у процесі формування і спостереження за результатами виконання регуляторних актів, а сучасні технології орієнтуються на електронні засоби – так зване електронне урядування. Використання комп’ютерних технологій у підготовці правових актів дозволить не тільки підвищити їх якість, а й нейтралізувати низку негативних соціальних явищ, зокрема корупцію. Якщо процес розроблення і прийняття правових актів зробити дійсно прозорим, надати всім бажаним можливість ознайомитися з розрахунками, які спонукали до прийняття того чи іншого правового акта, це дозволить значно скоротити кількість рішень, що приймаються виходячи з інтересів самого державного апарату, окремих осіб.



### Список використаних джерел

1. Кужель О. Формування паритетності інтересів. – К., 2002. – 200 с.
2. Єхануров Ю., Кужель О. та ін. Мале підприємництво України: процес розвитку. – К.: Ін-т конкурент. сусп-ва, 2001. – 254 с.
3. Титаренко О. М., Калюх Ю. І. Можливості інформаційно-аналітичного моніторингу у встановленні суспільного діалогу малих підприємств з владою на місцевому рівні // Сучасне місто. – 2002. – № 7–9 (7). – С. 136–139.
4. Кондратюк Т.В. Державна політика підтримки малого бізнесу: зміст і механізм реалізації // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 111–119.
5. Регуляторна політика: нові можливості: метод. посіб. – 2-е вид., допов. – К., 2004 – 195 с.
6. Владимиров В. Прозрачность и ответственность. [Електронний ресурс]: <http://e-government.ru/dyn/>
7. Лобанов В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы. [Електронний ресурс]: [http://www.ptpu.ru/issues/1\\_99/5\\_1\\_99.htm](http://www.ptpu.ru/issues/1_99/5_1_99.htm).
8. Юлдашев О.Х. Проблеми вдосконалення регуляторної політики. – К.: МАУП, 2005. – 364 с.
9. Юлдашев О.Х. Народ і влада: пошук балансів інтересів // Персонал. – 2007. – № 5. – С. 24–27.
10. Юлдашев О.Х. Дострокові вибори як тендер на кращого виконавця // Юрид. вісник України. – 2007. – № 16. – С. 6–7.
11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

*Стаття надійшла 14.10.2008.*

УДК 352/354-057.36

**Євген Запорожцев**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії  
та практики управління ОВС  
Академії управління МВС

## **УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК РІЗНОВИД УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Розглядаються сучасні погляди відомих учених, основні положення їхніх праць, аналізуються чинне законодавство щодо управління органами внутрішніх справ України та практика його реалізації. Доводиться, що управління органами внутрішніх справ є різновидом управлінської діяльності, спрямованої на максимальне досягнення державних, колективних та індивідуальних цілей у сфері забезпечення та підтримання правопорядку з оптимальними соціально-економічними, технологічними та особистісними витратами.*

*Рассматриваются современные взгляды известных ученых, основные положения их трудов, анализируются действующее законодательство и практика его реализации в сфере управления органами внутренних дел Украины. Доказывается, что управление органами внутренних дел является разновидностью управленческой деятельности, направленной на максимальное достижение государственных, коллективных и индивидуальных целей в сфере обеспечения и поддержания правопорядка с оптимальными социально-экономическими, технологическими и личностными затратами.*

*Modern opinions of famous scientists and basic provisions of their works are considered and concluded, the current legislation and the practice of its realization in the sphere of management of the organs of Internal Affairs of Ukraine are analyzed. The management of the organs of Internal Affairs is proved to be a variety of the management activity intended to maximum achievement of the state, collective and personal goals in the sphere of enforcement and maintenance of law and order with the optimum social-economical, technological and personal costs.*

**Ключові слова:** управління, система управління, соціальне управління, функція, удосконалення, органи внутрішніх справ України.

**Ключевые слова:** *управление, система управления, социальное управление, функция, совершенствование, органы внутренних дел Украины.*

**Keywords:** *management, management system, social management, function, improvement, organs of Internal Affairs of Ukraine.*

Розбудова незалежної держави в Україні супроводжується низкою негативних явищ, у тому числі загостренням криміногенної ситуації, зростанням рівня та появою нових форм злочинності, зокрема організованої. У цих умовах підвищуються вимоги до діяльності правоохоронних органів, а саме до управлінських її аспектів.

На цю проблему звертає увагу С.М. Гусаров: “Останнім часом завдання керівників ОВС дедалі ускладнюються, бо оперативна обстановка залишається напруженою, постійно зростає навантаження на особовий склад, фінансування становить близько третини від потреби, недостатнім є матеріально-технічне забезпечення тощо” [1, 33–35].

Провідна роль у забезпеченні нормального функціонування і успішного розвитку будь-якої системи (соціальної, економічної, технічної тощо) належить управлінню. Управління як функція – це переважно людський вид діяльності, який полягає у свідомому і плано-мірному впливі на систему, її підструктури та окремі процеси, що у ній відбуваються.

Проблеми управління досліджувались ще у працях Р. Оуена, Ф. Тейлора, А. Файоля, Г. Форда, В. Раунтрі, Е. Мейо.

Управління є об’єктом інтересу багатьох галузей науки. Здійснивши комплексний систематизований аналіз, І.С. Мангутов та Л.І. Уманський відзначають, що переважна кількість робіт з цієї проблеми належить економістам (44,4 % від загальної кількості) та правознавцям (16,6 %) [2].

Сучасний зарубіжний науковий досвід представлений у роботах Р. Агарвала-Роджерс, П. Блау, М. Вудкока, В. Зігерта, С. Ковалевського, Г. Кунца, Л. Ланга, С. О’Доннела, Р. Роджерса, Д. Френсіса та інших.

Окремо слід зазначити, що останнім часом досить інтенсивно розвивається прикладна галузь теорії управління – управління в органах внутрішніх справ. Так, Г.М. Воскресенський, Р.А. Калюжний, В.С. Цимбалюк аналізують проблему інформаційної взаємодії; М.С. Вергузаєв, О.В. Воробйов, Ю.В. Попов, Г.О. Туманов – підго-

товки й реалізації управлінських рішень; Л.І. Громовенко, М.М. Іванов, Я.Ю. Кондратьєв, О.М. Столяренко, В.Ф. Сухарєв – організації процесу управління; Л.М. Колодкін, В.Г. Кутушев, В.С. Медведєв, Г.О. Туманов – кадрового забезпечення; М.І. Ануфрієв, Г.Г. Зуйков, В.Д. Сущенко – наукової організації управлінської праці в органах внутрішніх справ; В.В. Авдєєв, Б.М. Ємельянов, В.А. Лаптії – управління органами внутрішніх справ в особливих умовах тощо.

Аналізуючи останні дослідження і публікації, ми дійшли висновку, що проблема управління в системі МВС України нині залишається недостатньо розробленою. Зокрема, адаптація до управлінської діяльності є складним і тривалим процесом, що зумовлюється об'єктивними та суб'єктивними чинниками. Отже, ефективність управлінської діяльності багато в чому визначається рівнем професійної підготовки керівників ОВС, які часто діють в екстремальних ситуаціях, пов'язаних зі значними психологічними перевантаженнями, в умовах дефіциту часу, необхідності термінового прийняття правильних рішень, збереження життя людей та власної особи. Тому вивчення і аналіз накопиченого досвіду вирішення цих проблем допоможуть уникнути помилок зростання керівника ОВС у процесі становлення, а також визначення нових підходів і принципів керівництва. І цей досвід слід не тільки вивчати, але й адаптувати стосовно управління в системі МВС.

Вивчаючи досвід добору та підготовки керівного складу МВС України, ми дійшли висновку, що є чимало суперечностей у розв'язанні цієї проблеми (слабка пристосованість до вимог сучасної практики, недоліки методичного забезпечення).

Однією з найгостріших проблем сьогодення є плінність керівних кадрів. Лише у 2007 р. змінилося 96,4 % начальників головних управлінь і управлінь МВС України в областях, містах Києві та Севастополі, лінійних управлінь УМВС України на залізничному транспорті. Впродовж 2001–2007 років замінювалося в середньому близько третини начальників міськрайлінорганів. Мабуть, тому лише 13–15 % перебувають на посадах понад три роки, тобто переважна більшість не має належного досвіду управління.

Мета нашого дослідження в тому, щоб, ґрунтуючись на узагальненні основних положень праць науковців, аналізі чинного законо-

давства України та практики його реалізації, довести, що управління органами внутрішніх справ є різновидом управлінської діяльності, спрямованої на максимальне досягнення державних, колективних та індивідуальних цілей у сфері забезпечення та підтримання правопорядку з оптимальними соціально-економічними, технологічними та особистісними витратами.

Слід зазначити, що потреба в управлінні як науці виникла порівняно нещодавно – на початку ХХ ст., що зумовлено ускладненням виробничих відносин завдяки історичному розвитку цивілізації. Йдеться про внесок Ф. Тейлора у підвищення продуктивності праці за рахунок організаційних і технічних удосконалень, що не втратило актуальності й сьогодні. Головна якість керівника, на його думку, – вміти жорстко контролювати виконання роботи підлеглими.

Трохи пізніше з’явився науковий і практичний інтерес до нового напрямку управлінської науки – керування кадрами. Перші відділи кадрів з’явилися на початку ХХ ст. (1902 р. – фірма “Нешнл кеш реджистер”; 1910 р. – фірма “Плімптон прес”). Водночас з’явилась потреба знаходити нові важелі стимулювання продуктивності праці, насамперед соціально-психологічні, а “людський фактор” набував дедалі більшого значення у процесі управління. Це зумовлено такими причинами:

- при виключно матеріальному стимулюванні відбувається зміна мотивації з продукту праці (його якості, вартості тощо) на отримання матеріальної винагороди, а ця потреба у людини практично не насичується;
- робота контролюючих служб та порівняння працівників за виробничими показниками призводить до звільнення “неуспішних” і тим самим створює у колективі атмосферу недовіри, підозри та агресивності;
- висока інтенсивність праці без компенсації позитивними емоціями виснажує працівника до 30–35 років, після чого він стає потенційним безробітним [3]. Це загострює протистояння в суспільстві і збільшує його соціальну напруженість.

На початку 30-х років ХХ ст. був проведений відомий хоторнський експеримент, який дозволив Е. Мейо дійти висновку: підвищення продуктивності праці залежить більшою мірою не від техно-

логічних (зміна освітлення, варіювання періодів праці і відпочинку, стимулююча оплата праці), а від психологічних чинників (морального стану, задоволення групою, якості міжособистісних відносин, мотивування тощо).

Загальновідомим фактом є те, що управлінські відносини мають місце в усіх сферах життєдіяльності людей – економічній, політичній, суспільній тощо. Але від цього вони не стають ні економічними, ні політичними тощо, вони залишаються специфічними, зумовленими необхідністю узгоджувати, координувати, об'єднувати зусилля всіх учасників для досягнення певної соціальної мети.

Соціальне управління в найзагальнішому виді визначають як свідомий, заснований на пізнанні об'єктивних закономірностей і тенденцій вплив на суспільство загалом або його окремі ланки (економіку, соціально-політичне і духовне життя тощо з тим, щоб забезпечити збереження їх якісної специфіки, нормальне функціонування, удосконалення й розвиток, оптимальний рух системи до визначеної мети.

Соціальне управління водночас має властивості як системи (скупність окремих елементів), так і *процесу* (послідовність стадій та окремих етапів здійснення) [4, 74–78].

Провідна роль у соціальному управлінні належить державному управлінню, що має владний правовий характер і здійснюється через органи держави. Однією зі специфічних його сфер є управління правоохоронними органами держави, зокрема органами внутрішніх справ. Оскільки кожна соціальна система виступає як суб'єкт і об'єкт управління, то й внутрішня її структура може бути представлена як єдність двох підсистем: керуючої та керованої. Так, наприклад, МВС України як соціальна система державного управління [5] є об'єктом управління з боку вищих органів держави і водночас головним суб'єктом управління системою органів та підрозділів внутрішніх справ [6].

Управлінська діяльність спрямована на оптимізацію професійної діяльності людей за допомогою економічних, адміністративних, організаційно-правових, психолого-педагогічних та інших чинників. Вона має кілька суттєвих ознак.

До *першої* належить мета, зміст якої – з одного боку – підтримання в оптимальному робочому стані системи управління, що містить

складні та різноманітні об'єкти і ґрунтується на плануванні, контролі та коригуванні дій з урахуванням оперативної обстановки, а з іншого – здійснення певних функцій, що впливають із завдань. До *другої* належить об'єкт, який включає організацію як складноієрархізовану багаторівневу структуру, де кожен рівень має свою специфіку. *Третя* – це наявність функціональних та організаційних зв'язків між компонентами системи, найважливішим із яких є люди. І остання, *четверта* – це соціально-психологічні стосунки у системі управління, що є похідними від функціональних та організаційних відносин.

Зазначене дозволяє нам виокремити низку особливостей, притаманних управлінню органами внутрішніх справ МВС України як різновиду управлінської діяльності:

1. Опосередкованість і дистанційність операцій управління реальними об'єктами та процесами (навіть при безпосередньому управлінському впливі між керівником і виконавцем наявні статутні відносини, які опосередковують взаємодію).

2. Неалгоритмічний характер багатьох операцій, що пов'язано з дефіцитом інформації у швидкозмінюваних умовах (оперативних ситуаціях).

3. Жорстка детермінація частини операцій часовими параметрами, заданими організаційними умовами та організаційною програмою загалом.

4. Значний обсяг і різноманітність оперативних завдань і дій.

5. Соціотехнічний характер керівних дій, який потребує врахування техніко-технологічних умов оцінки соціальної, виробничої і технічної сторін (обставин) у рішеннях, які приймаються.

6. Висока психологічна напруженість, пов'язана з відповідальністю за прийняття рішення та сталою функцією ризику, притаманного діяльності органів внутрішніх справ.

Специфічність правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ, про яку йшлося вище, виявляється в тому, що середовищем їх функціонування є інші соціальні системи. Власне, ці органи й створені для впливу на об'єкти зовнішнього управління: злочинність і правопорушення; причини та умови, що їх викликають; явища, які виходять за межі встановленого суспільного порядку; окремих осіб (підозрюваних, обвинувачуваних, і тих, що відбувають покарання).

Відповідно до загальних принципів побудови і функціонування соціальних систем, при зниженні ієрархічного рівня управління обсяг роботи щодо зовнішнього управління збільшується, а щодо внутрішнього – скорочується. Стосовно органів внутрішніх справ це правило також має місце, але набуло певної специфіки. Так, у типових (неекстремальних, ординарних, штатних) ситуаціях посадові особи галузевих підрозділів районних відділів внутрішніх справ, що не мають підлеглих, повністю діють у сфері зовнішнього управління, для чого наділені відповідними до їх компетенції повноваженнями. На більш високих рівнях переважає робота, пов'язана з удосконаленням внутрішньої організації і забезпеченням зовнішніх керуючих впливів. В особливо складних або найбільш відповідальних ситуаціях характерним є збереження повноважень щодо зовнішнього управління на всіх управлінських рівнях.

Процес управління в органах внутрішніх справ (з урахуванням зовнішнього і внутрішнього аспектів управління) може бути представлений як сукупність трьох взаємозв'язаних складових:

- 1) управління самим органом, спрямоване на удосконалення його організації та забезпечення оптимальних умов для діяльності;
- 2) управління підпорядкованими підрозділами та посадовими особами;
- 3) вплив підрозділів і посадових осіб органів внутрішніх справ на конкретні антигромадські прояви, правопорушення та криміногенні чинники з метою запобігання, нейтралізації або припинення їх.

Дві перші складові є сферою внутрішнього управління, третя – зовнішнього. Слід зазначити, що зовнішня управлінська діяльність органу внутрішніх справ надзвичайно різноманітна, вона здійснюється одночасно за багатьма напрямками, кожний з яких потребує застосування спеціальних знань, умінь і навичок. У зв'язку з цим кожен напрям, як правило, реалізується галузевим структурним підрозділом, а його функції належать до числа основних для цього органу.

Управління органами внутрішніх справ є складним, багатоетапним процесом, що передбачає визначення цілей та постановку завдань, підготовку та прийняття рішення, організацію та здійснення його виконання, контроль та облік, підбиття підсумків та оцінку результатів. Після цього на підставі отриманої інформації ставляться



нові завдання і все повторюється, хоча, звичайно, з іншим змістовим наповненням.

На наш погляд, процес управління може бути представлений як перебіг циклів – певної послідовності управлінських операцій, реалізуючи які суб'єкт управління досягає бажаних результатів. Звичайно, такий розподіл процесу соціального управління на етапи та цикли досить умовний і здійснюється для того, щоб краще зрозуміти алгоритм управління.

Тому, соціальне управління можна розглядати, з одного боку, як систему, а з іншого – як процес, що зумовлено комплексним характером здійснюваних при цьому функцій. Слід зазначити, що така точка зору має як прихильників, так і опонентів. Так, О.Г. Ковальов виокремлює наступні функції управління:

1) визначення цілей, перспектив, мотивація соціальної діяльності. Дієвість мети визначається не тільки усвідомленням її суспільної значущості, а й особистою привабливістю, створенням оптимальних суб'єктивних умов для діяльності особистості в колективі;

2) планування – врахування матеріальних і людських ресурсів, хронології виконання окремих операцій, передбачення можливих труднощів та забезпечення резервів; прогнозування соціального розвитку колективу та визначення кваліфікації працівників, виховання особового складу;

3) узгодження – координація зусиль та розподілу праці. Як свідчать дослідження, спеціалізація при узгодженій діяльності сприяє підвищенню продуктивності праці, створює атмосферу взаємозалежності та взаємовідповідальності. Разом з тим спеціалізація зменшує можливості розвитку творчого потенціалу, оскільки обмежує синтетичну роботу мислення. Завдання керівника – заповнити цю прогалину;

4) стимулювання – заохочення працівників, що досягають високих показників та прагнуть до зростання професійної майстерності, з метою активізації діяльності та досягнення виховного ефекту;

5) контроль – слугує для підтримання стабільності і ефективності праці колективу, а саме: а) дотримання норм взаємовідносин і поведінки, б) підтримання заданого темпу і ритму роботи, в) виявлення відхилень в роботі працівників від запланованих результа-

тів. Перша підфункція спрямована на формування певного морально-психологічного клімату, друга і третя – на встановлення регламентації праці;

б) виховання – формування професійно значущих рис особистості та нейтралізація рис, що негативно впливають на діяльність [7].

Отже, функції управління поділяються на два види: системи управління (функції-завдання) та процесу управління (функції-операції) [8, 58–63].

До функцій процесу управління (функцій-операцій) належать: оперування інформацією; формулювання проблеми; висунення управлінської гіпотези; прогнозування; вироблення проектів управлінських рішень; організація їх виконання; підбиття підсумків функціонування і коригування системи управління [9].

Функції-завдання, зокрема, можуть поділятися на функції *загального управління, основні та забезпечувальні*. Функціями загального управління є: визначення цілей, планування; прийняття управлінських рішень; мотивація; організація виконання; регулювання системи; контроль і облік. Основні функції визначаються метою і завданнями, що стоять перед системою управління. До забезпечувальних функцій належать: кадрове, фінансове, матеріально-технічне, інформаційне, документальне, медичне забезпечення [10].

Зважаючи на важливість основних функцій, охарактеризуємо їх більш докладно:

1. *Охорона громадського порядку* – здійснення адміністративної діяльності та адміністративного примусу, а саме: забезпечення порядку на вулицях та в інших громадських місцях; забезпечення паспортної системи, здійснення нагляду за дотриманням іноземцями та особами без громадянства встановленого для них порядку проживання та пересування; забезпечення дозвільної системи; забезпечення безпеки дорожнього руху;

2. *Розкриття та розслідування злочинів* – реагування на вже здійснені злочини чи такі, що готуються;

3. *Запобігання злочинам* – здійснення загальної (правова пропаганда, пропаганда безпеки дорожнього руху тощо) та індивідуальної (робота з особами, схильними до вчинення правопорушень, нагляд за поведінкою умовно засуджених та умовно звільнених осіб тощо)

профілактики; встановлення та усунення умов, які сприяють вчиненню правопорушень;

4. *Захист державної, громадської та особистої власності громадян* – відомча та позавідомча міліцейська охорона об'єктів;

5. *Соціальне обслуговування* – надання допомоги населенню, державним органам, громадським організаціям при реалізації їх прав та здійсненні тих чи інших видів діяльності, а саме: народним депутатам і посадовим особам при виконанні ними своїх обов'язків, якщо громадяни відмовляються виконувати їх законні вимоги чи перешкоджають їх діяльності; органам охорони здоров'я та ветеринарного нагляду у проведенні ними карантинних заходів при епідеміях та епізоотіях; медичним працівникам у госпіталізації громадян, які страждають психічними захворюваннями; особам, які постраждали від правопорушень та нещасних випадків, а також особам, котрі перебувають в громадських місцях у безпорадному стані [11].

Важливою умовою ефективного функціонування системи та процесу управління слід вважати наявність зв'язку між суб'єктом і об'єктом: прямий зв'язок проявляється у вигляді розпоряджень (команд) від суб'єкта управління, зворотний – в інформації про виконання або невиконання команди. Об'єкти, які не повідомляють про реагування на команди, що надходять, випадають із системи, а саме управління в цьому разі ускладнюється або стає зовсім неможливим. Діяльність лише суб'єкта управління, не доповнена розгорнутою системою зворотних зв'язків, не може вважатися ефективним управлінням, незалежно від того, скільки енергії та сил було витрачено.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що управління органами внутрішніх справ є специфічною сферою державного управління, яке має владний правовий характер і здійснюється через органи держави, тобто у найбільш загальному вигляді це – різновид соціального управління.

Управління органами внутрішніх справ забезпечується завдяки реалізації функцій загального управління: аналізу, прогнозування, організації керування (управління); узгодження, контролю тощо. Кожна з цих функцій являє собою складний комплекс глибоко продуманих дій та операцій, які здебільшого взаємозв'язані та підпорядко-

вані просторово-часовому принципу: “у потрібний час і в потрібному місці”.

Ми вважаємо, що управління органами (підрозділами) МВС України слід розглядати як складний різновид діяльності, в якій чільне місце відводиться *інтегруючій* і *координуючій* ролі керівника, а власне реалізація функцій розпочинається з організації системи збору інформації, її обробки й використання в процесі прийняття управлінських рішень. Це вимагає від керівника органу (підрозділу) знання специфіки обслуговуваної території, промислових підприємств та організацій, структури населення, оперативної обстановки.

Ми пропонуємо розглядати поняття управління як діяльність керівника, спрямовану на максимальне досягнення державних, колективних та індивідуальних цілей з оптимальними соціально-економічними, технологічними та особистісними витратами. При цьому поняття “управління” пропонуємо вживати стосовно складних систем і процесів, а “керування” – стосовно окремих осіб та колективів. Це близькі, але не тотожні поняття (В.П. Казмиренко, А.І. Китов, Г.Х. Попов та інші). Як зазначав П.В. Худоминський, “обидва терміни мають право на існування, але у кожного з них є своя специфіка, свої межі, за якими вживання терміна стає некоректним” [12, 75].

Коло розглянутих нами проблем управління органами внутрішніх справ як різновиду управлінської діяльності, на наш погляд, не є вичерпним. Перспективами подальшої розробки цього напрямку може стати: поглиблення теоретичних уявлень щодо психологічних особливостей організації діяльності практичних підрозділів МВС України, зокрема в екстремальних умовах, при ускладненні оперативної обстановки тощо; визначення специфіки взаємодії між керівниками будь-яких рівнів (МВС – УМВС – міськрайлінорган – підрозділи міськрайліноргану); розробка та впровадження технологій навчально-формуючого впливу, призначених для підготовки фахівців-управлінців у процесі навчання у вищих закладах освіти МВС України тощо.

### **Список використаних джерел**

1. Гусаров С.М. Актуальні питання підготовки керівних кадрів системи МВС України // Віче. – 2008. – № 21(234). – С. 33–35.

2. Мангутов И.С., Уманский Л.И. Организатор и организаторская деятельность. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1975. – 294 с.

3. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). – 2-е изд., доп. – М.: Политиздат, 1973. – 392 с.

4. Запорожцев Є.Г. Системоутворюючі чинники, що впливають на ефективність управління в органах (підрозділах) МВС України // Вісник Одес. ін-ту. внутр. справ. – Одеса: ОІВС, 2005. – № 3. – С. 74–78.

5. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення – Х.: Основа, 1996. – 398 с.

6. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

7. Ковалев А.Г. Коллектив и социально-психологические проблемы руководства. – М.: Политическая литература, 1978. – 279 с.

8. Запорожцев Є.Г. Функції системи управління органів внутрішніх справ // Вісник Одес. ін-ту. внутр. справ. – Одеса: ОІВС, 2000. – № 2. – С. 58–63.

9. Научная организация управления органами внутренних дел. / под ред. Г.Г. Зуйкова – М.: Акад. МВД СССР, 1984. – 317 с.

10. Основы управления в органах внутренних дел: учеб. пособ. для вузов МВД СССР / под ред. А.П. Коренева. – М.: Изд-во Моск. высш. шк. милиции, 1988. – 274 с.

11. Сухарев В.Ф. Цели, задачи и функции органов внутренних дел: лекция. – М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1989. – 20 с.

12. Худоминский П.В. К вопросу о корректности употребления некоторых терминов теории управления в школоведческих исследованиях // Сов. педагогика. – 1978. – № 8. – С. 74–85.

*Стаття надійшла 02.12.2008.*

УДК 351.741:355.244

**Сергій Потеряйко**

кандидат військових наук,  
професор кафедри тактико-  
спеціальної підготовки  
Академії управління МВС

## **УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОЇ ОПЕРАЦІЇ**

*Розглядаються деякі підходи щодо удосконалення системи управління під час виконання завдань підрозділами МВС у спеціальних операціях. Пропонуються шляхи розв'язання проблеми отримання оперативним штабом достовірної інформації в режимі реального часу з метою підвищення ефективності управлінських рішень.*

*Рассматриваются некоторые подходы к совершенствованию системы управления во время выполнения задач подразделениями МВД в специальных операциях. Предлагаются пути решения проблемы получения оперативным штабом достоверной информации в режиме реального времени для повышения эффективности управленческих решений.*

*Some approaches of improving the management system while performing missions by the subdivisions of MIA in special operations are considered. The solutions of the problem of receiving on-line reliable information by operational headquarters for improving the efficiency of the managerial decisions are proposed.*

**Ключові слова:** органи внутрішніх справ, оперативний штаб, спеціальна операція, система управління, дані про обстановку, достовірна інформація, оперативне реагування, бойовий порядок, безпілотний літальний апарат.

**Ключевые слова:** органы внутренних дел, оперативный штаб, специальная операция, система управления, данные обстановки, достоверная информация, оперативное реагирование, боевой порядок, беспилотный летательный аппарат.

**Keywords:** the organs of Internal Affairs, operational headquarters, special operation, management system, situation data, reliable information, operative reaction, military disposition, unmanned flying machine.

Зміни в масштабах, формах і способах ведення спеціальних операцій у сучасних умовах висунули перед МВС України низку проблем, особливо у сфері удосконалення системи управління під час проведення таких операцій [1, 2].

Досвід проведення спеціальних операцій органами внутрішніх справ засвідчує існування суттєвих проблем в організації управління під час виконання поставлених завдань.

Це зумовлено насамперед тим, що обстановка в районі спеціальної операції змінюється швидше, ніж проходить цикл управління і приймаються рішення щодо застосування підрозділів МВС. Тому нині актуальне питання удосконалення системи управління як у повсякденному режимі її функціонування, так і під час спеціальної операції – насамперед проблема скорочення терміну отримання інформації про обстановку, що склалася, підвищення її достовірності.

Матеріали статті тісно пов'язані з попередніми науковими дослідженнями [3–7]. Науковцями частково розглядалися проблемні питання організації управління ОВС, а саме: розкрито питання організації управління під час боротьби з тероризмом, проблеми управління під час боротьби з організованою злочинністю, дії патрульно-постових нарядів міліції з розкриття злочинів, алгоритми дій працівників міліції в екстремальних ситуаціях, водночас проблеми оперативного реагування на зміни обстановки під час проведення спеціальних операцій не вивчалися [3–7].

Мета цієї статті – на підставі аналізу структури системи управління та змісту завдань органів внутрішніх справ визначити напрями удосконалення системи управління під час виконання завдань підрозділами МВС у спеціальних операціях.

Як відомо, управління військами (силами) – це цілеспрямована діяльність командирів (начальників), штабів, служб та інших органів управління щодо підтримки постійної бойової готовності військ (сил), підготовки військових (бойових) дій і керування військами (силами) при виконанні поставлених завдань.

Управління передбачає: безперервне добування, збір, вивчення, відображення і аналіз даних обстановки; прийняття рішення на операцію; доведення завдань до підпорядкованих військ (сил); планування операції; організацію й підтримання взаємодії; підготовку

військ (сил) і штабів до дій і безпосереднє керування ними; організацію й проведення заходів із виховної роботи та усі види забезпечення; створення системи управління військами; організацію контролю й допомоги підпорядкованим командирам, штабам, військам (силам). Управління військами здійснюється командиром особисто і через штаб, а також через його заступників, начальників родів військ, спеціальних військ і служб відповідно до наказів, директив, вказівок старших начальників.

Основою управління є рішення командира (начальника). Викремлюють такі провідні принципи управління: єдиноначальність; централізація управління у всіх ланках із наданням підлеглим можливості проявляти ініціативу у визначенні способів виконання поставлених ним завдань; твердість і наполегливість у втіленні прийнятих рішень; оперативне реагування на зміни обстановки; безперервність; особиста відповідальність командирів (начальників) за прийняті рішення, застосування підпорядкованих військ і результати виконання поставлених завдань.

Для здійснення управління військами створюється система управління, яка включає: органи управління, пункти управління, систему зв'язку, автоматизовані системи управління військами та інші спеціальні системи [8].

Основним органом управління силами і засобами, що залучаються до виконання завдань під час проведення спеціальних операцій підрозділами МВС, є оперативний штаб [2].

Під час проведення спеціальної операції обстановка постійно змінюється, тому відповідно до функцій, покладених на оперативний штаб, необхідно відстежувати зміни в обстановці та відпрацьовувати варіанти коригування рішення командира (начальника).

Під час ліквідації масових заворушень підрозділи МВС у складі зведеного загону виконують різнопланові завдання окремо один від одного. Тому проблемним питанням є своєчасне отримання достовірної інформації про обстановку в режимі реального часу. Зволікання з уточненням прийнятого рішення і завдань підрозділам можуть призвести до зриву досягнення мети операції.

Уміння оперативного штабу зведеного загону глибоко і всебічно оцінювати обстановку, проводити необхідні розрахунки та надава-



ти обґрунтовані пропозиції до рішення командира забезпечує повну реалізацію можливостей підрозділів МВС під час проведення спеціальної операції.

Одним із найважливіших елементів рішення є визначення доцільного способу виконання бойового завдання і побудови бойового порядку. Визначення доцільного способу дій має на меті найефективніше використати можливості наявних сил і засобів.

Так, вивчення досвіду проведення спеціальних операцій свідчить, що бойовий порядок зведеного загону має бути гнучким і мобільним, відповідати задуму дій всієї операції, забезпечувати повне використання бойових якостей техніки і оснащення, підтримання постійної взаємодії, зручність і безперервність управління. Це досягається раціональним розподілом сил і засобів за елементами бойового порядку зведеного загону, який, з одного боку, забезпечить необхідне співвідношення сил і засобів на обраних напрямках дій, а з іншого – достатню міру їх розосередження [9].

Надійність функціонування органів управління, адекватність прийнятого рішення обставині, що склалася, передбачає виключення можливих помилок під час обробки та узагальнення інформації. Це стосується збирання первинних даних, їх переробки, розподілу між ланками управління та персоналом, надання керівництву інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень, забезпечення прямих та зворотних зв'язків між суб'єктом та об'єктом управління.

Водночас на надійність управління суттєво впливає достовірність інформації. Адже хибна інформація може призвести до прийняття неадекватного рішення. У цьому разі доцільне отримання інформації з кількох джерел, а також її підтвердження впродовж певного часу.

Недостатній обсяг або відсутність інформації про обстановку, що склалася, спричиняє погіршення якості управлінського рішення. Наявність додаткової інформації уможливорює підвищення якості рішення, але не слід забувати, що процес збирання відомостей потребує часу та фінансових ресурсів, тому витрати на додаткову інформацію не повинні перевищувати ефект від покращання рішення. Крім того, перенасиченість інформацією збільшує час на її обробку, а отже і на підготовку рішення, та спричиняє несвоєчасність його прийняття. Тому керівництву слід подавати лише факти, необхід-

ні для прийняття рішення, але при цьому не слід забувати, що надмірне узагальнення також не сприяє підвищенню якості управлінських рішень.

Отже, для підвищення надійності функціонування органів управління за рахунок інформаційного чинника вона має забезпечуватися кваліфікованими аналітиками, різноманітними джерелами постачання інформації та надійними засобами зв'язку і передачі даних для прийняття обґрунтованого рішення і доведення його до виконавців. Час є одним із таких чинників, на який не впливає людина, хоча будь-яка її діяльність та розвиток ситуацій відбуваються у часі. Для повсякденних умов діяльності існують нормативно визначені терміни, що відводяться управлінням на виконання того чи іншого завдання залежно від його складності, масштабів, кола осіб, яких воно стосується, рівня управління тощо. Досвід свідчить, що спеціальна операція розвивається дуже динамічно, внаслідок чого значно зменшується резерв часу на обробку інформації, прийняття адекватних рішень та їх реалізацію. За таких умов рішення здебільшого доводиться приймати у реальному масштабі часу з урахуванням ресурсних обмежень через те, що управлінське рішення має бути реалізоване раніше, ніж ситуація знову зміниться і не відповідатиме вжитим заходам [10].

Досвід проведення спеціальних операцій підрозділами МВС Російської Федерації свідчить про те, що з метою досягнення оперативності та достовірності в отриманні інформації в режимі реального часу ефективно використовуються комплекси безпілотних літальних апаратів (БПЛА) ZALA 424-04. Літаючі роботи цієї серії здатні не тільки вести розвідку, а й охороняти території.

Представники МВС Росії відзначають функціональність і надійність цього комплексу. БПЛА ZALA 421-04 регулярно здійснює польоти, підтримуючи міліцейські спецоперації, починаючи з літа 2006 р.

Ці апарати оснащені системою автоматичного керування, яка дозволяє задавати маршрут, контролювати й коригувати політ у режимі реального часу. Система спостереження, встановлена на апаратах, може виконувати на безпечній для операторів відстані такі завдання, як моніторинг місцевості, охорона територій, відеоспостереження за

найуразливішими ділянками доріг з метою запобігання аваріям і терористичним атакам.

Усі масові заходи в Москві не обходяться без “пильного ока” МВС – ведеться фотографування й відеоспостереження за скупченнями людей з повітря. Та й у звичайний час ці БПЛА перебувають у московському небі.

БПЛА ZALA 421-04 наведено на рис. 1, а його технічні характеристики – у табл. 1 [11].



Рис. 1. БПЛА “ZALA 421-04”

Таблиця 1

**Технічні характеристики БПЛА “ZALA 421-04”**

Діапазон швидкостей польоту, км/год	60–120
Розмах крила, м	2,36
Тривалість польоту, год	1–1,5
Висота польоту, м	2000
Злітна маса, кг	7

Які ж перспективи у цій галузі в нашій країні? Ретельно вивчивши вітчизняний і закордонний авіаринки, спеціалісти Чугуївського авіаційно-ремонтного заводу (ЧАРЗ) дійшли висновку, що навіть за мінімальною державною підтримкою у найближчі 3–4 роки можливо створити досить сучасний український БПЛА, що вирішуватиме різноманітні завдання, зокрема під час проведення спеціальних операцій підрозділами МВС.

Вартість цього апарата, звичайно ж, буде меншою, ніж наявних закордонних аналогів. Закупівля, скажімо, німецьких або американських БПЛА нашій країні коштуватиме десятки мільйонів євро. Додільніше було б використати частину цих коштів на розвиток і виробництво вітчизняної авіатехніки, а також для її продажу іншим країнам. За відносно короткий час без допомоги з боку державних структур на ЧАРЗ вдалося самостійно перейти від конструкторської ідеї до створення необхідної документації для розробки автономного технологічного циклу серії БПЛА.

На базі спеціально створеної виробничої ділянки спеціалістам ЧАРЗ вдалося реалізувати експериментальний проект із виготовлення чотирьох безпілотних літальних апаратів за версією “СТРЕПЕТ-Л” і “СТРЕПЕТ-З”, де серія “Л” – легкий БПЛА зі злітною масою 80 кг і корисним навантаженням 20 кг, а “З” – середній БПЛА зі злітною масою 200 кг, корисним навантаженням 50 кг. Обидві версії перебувають на різних етапах випробувань, але вже зараз можна говорити про перспективність цього напрямку роботи. Тим самим завод довів усьому світу можливість створення надсучасних безпілотних літальних апаратів в Україні, які зможуть успішно конкурувати з іноземними розробками [12].

Перспективний БПЛА “СТРЕПЕТ-Л” наведено на рис. 2.



Рис. 2. Перспективний БПЛА “СТРЕПЕТ-Л”

Технічні характеристики перспективного БПЛА “СТРЕПЕТ-Л” наведено в табл. 2.

**Технічні характеристики перспективного  
БПЛА “СТРЕПЕТ-Л”**

Дальність польоту, км	до 3000
Радіус дії, км	1000
Тривалість польоту, год	до 18
Висота польоту, м	2000
Злітна маса, кг	80
Корисне навантаження, кг	20

З огляду на зазначене вище та з метою підвищення ефективності системи управління під час проведення спеціальних операцій пропонується:

створити у системі МВС підрозділи з розвідувальними комплексами на базі БПЛА та на час проведення спеціальної операції залучати їх до складу зведених загонів;

удосконалити машини управління зведених загонів МВС засобами прийому розвідувальної та навігаційної інформації для визначення поточного положення підрозділів, об'єктів і стану маршрутів до них у режимі реального часу, яка отримується безпосередньо з борту БПЛА, що дозволить оперативно оцінити обстановку, уточнити рішення, скоригувати напрям і маршрут висування, а також спосіб виконання завдання.

Крім того, одним із шляхів підвищення оперативності в роботі штабу може бути призначення офіцерів, відповідальних за напрями проведення спеціальної операції, що значно скоротить час обігу оперативної інформації і, відповідно, прийняття (уточнення) рішення.

Таким чином, аналіз застосування сил і засобів під час проведення спеціальних операцій, попередніх наукових досліджень свідчить, що пріоритетним напрямом у розвитку систем озброєння є створення збалансованого і взаємопов'язаного комплексу озброєння і техніки формувань МВС. Це дозволить в єдиній системі автоматизованого управління проводити розвідку, збір, обробку, доведення даних, розподіл завдань всієї операції у режимі часу, близькому до реального, і підвищити ефективність системи управління.

Водночас недостатнє застосування в органах управління МВС кількісних та якісних методів обґрунтування рішень, експертних систем підтримки прийняття рішень, математичних моделей і формалізованих документів, відсутність системи стандартизації та уніфікації інформаційних ресурсів і програмно-технічних засобів, єдиної системи інформаційного забезпечення вказують на те, що подальшим напрямом наукових досліджень системи управління ОВС може бути впровадження новітніх інформаційних технологій з метою підвищення ефективності управління діями сил та засобів МВС.

### **Список використаних джерел**

1. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 №565-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

2. Про дії органів, підрозділів внутрішніх справ, з'єднань, військових частин внутрішніх військ, вищих закладів освіти МВС України по ліквідації масових заворушень: наказ МВС України від 11.11.2003 № 1345.

3. Шиян В.Д., Волошина Т.Є. Науково-концептуальні основи проблем боротьби з тероризмом у сучасних умовах // Наук. вісник НАВСУ. – 2004. – № 3. – С. 165–171.

4. Шиян В.Д. Проблеми боротьби з організованою злочинністю в паливно-енергетичному комплексі // Наук. вісник НАВСУ. – 2006. – № 2. – С. 167–173.

5. Добровичинський С.Б., Маєвський В.І., Салімський В.М. Методичні рекомендації щодо дій патрульно-постових нарядів міліції по розкриттю злочинів та затриманню злочинців по “гарячих слідах”. – К.: МВС України, 2001. – 12 с.

6. Збірник типових екстремальних ситуацій та алгоритми правильних дій працівників міліції в таких ситуаціях під час виконання службових обов'язків по охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю / за ред. М.І. Ануфрієва. – К.: МВС України, 2001. – 86 с.

7. Методика дій міліціонерів в екстремальних ситуаціях та забезпечення їх особистої безпеки під час несення служби по охороні громадського порядку: затверджена наказом МВС України від 30.07.99 № 10/2-4732. – 41 с.

8. Военный энциклопедический словарь. – М: Воениздат, 1986. – 428 с.

9. Організація і проведення комплексу спеціальних заходів щодо припинення та ліквідації масових заворушень: наук. практ. коментар: ч. 2. – К.: НАВСУ, 2004. – 286 с.

10. Клименко Н.Г. Фактори, що впливають на надійність функціонування системи державного управління. [Електронний ресурс]: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-2/txts/FILOSOFIYA5C06kngsdu.pdf>

11. Российская милиция получила новые версии автономных роботов // Правда – 08.04.2007. [Електронний ресурс]: <http://www.pravda.ru/science/219190-BPLA robot security militia-0>

12. Концерн “Авиаремонт” Чугуевский авиационный ремонтный завод. [Електронний ресурс]: <http://www.kavr.com.ua/ru/enterprise>

*Стаття надійшла 15.11.2008.*

## ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ

---

---

УДК 342.92

**Тарас Проценко**

доктор юридичних наук, доцент,  
начальник Державного науково-  
дослідного інституту МВС України

### ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ

*Досліджуються поняття організації адміністрування податків в Україні в чинному нормативно-правовому полі, юридичній науці та практиці, в історичній ретроспективі, а також суміжні терміни та поняття, розкриваються їх природа та сутність. Наведено конфігурацію структури суб'єктів, на які покладено функцію оподаткування. Запропоновано шляхи удосконалення організації адміністрування податків.*

*Исследуются понятие организации администрирования налогов в Украине в действующем нормативно-правовом поле, юридической науке и практике, в исторической ретроспективе, а также смежные термины и понятия, раскрываются их природа и сущность. Приводится конфигурация структуры субъектов, на которые возложена функция налогообложения. Предлагаются пути совершенствования организации администрирования налогов.*

*The concept of organization of tax administration in Ukraine as well as related terms and concepts are under research in the current normatively-legal sphere, legal science and practice, in a historical retrospective view, their nature and essence open up. The configuration of the subjects' structure, which the taxation function is laid upon, is brought. The ways of improvement of organization of tax administration are offered.*

**Ключові слова:** податки, митні платежі, адміністрування податків і митних платежів, податкове законодавство, податкова політика, приховування доходів від оподаткування.

**Ключевые слова:** налоги, таможенные платежи, администрирование налогов и таможенных платежей, налоговое законодательство, на-



*логовая политика, укрытие налогов от налогообложения.*

**Keywords:** *taxes, customs payments, administration of taxes and customs payments, tax legislation, taxes policy, concealment of profits from taxation.*

В умовах розбудови української державності чинником її успішного функціонування є фінанси. Саме вони виступають невід'ємною складовою ринкових відносин і є важливим інструментом державної політики.

За умов нестабільності ринкова економіка, з одного боку, виявляє тенденцію до наростання стихійних неконструктивних явищ, але водночас, з іншого, – піддається державному впливові. Як не парадоксально, але чим більша стихія, тим більші можливості держави, сильніший вплив контролюючих органів. Як відомо, до контролюючих суб'єктів належать податкова та митна служби, від конструктивної діяльності яких залежить повне та своєчасне формування доходної частини бюджету. Тому в сучасних умовах держава приділяє особливу увагу діяльності зазначених фіскальних органів.

Поняття *організація адміністрування податків в Україні* нове та потребує відповідного дослідження як в історичному аспекті, так і з урахуванням сучасних умов і основ формування та реалізації податкової політики та конкретних закономірностей, принципів, процедур, що складають відповідні засади методології державного управління у сфері податкових відносин та контролю.

Потребу в розробці методологічних засад державної політики у сфері адміністрування податків значною мірою зумовлено невизначеністю відповідних понять, принципів і підходів до вивчення зазначеної проблеми, що вказує на необхідність проведення наукових досліджень податкової політики в Україні й основ організації адміністрування податків як її складової, та відповідно уточнення понятійного апарату, правових та управлінських механізмів реалізації.

Питанням останніх досліджень і публікацій у юридичній літературі традиційно приділяється значна увага. Особливо необхідно відмітити праці таких видатних учених різних галузей юридичних знань, як: В.Б. Авер'янов, О.О. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, Л.К. Воронова, П.Т. Гега, І.П. Голосніченко, О.Ю. Грачова, Л.М. Доля, Р.А. Калюжний, М.П. Кучерявенко, Н.Р. Нижник, В.П. Петков, С.Г. Пепеляєв, Д.М. Притика, П.С. Пацурківський,

В.М. Попович, О.П. Рябченко, Л.А. Савченко, В.В. Цветков та інші. Проте дотепер єдиного підходу до визначення *організації адміністрування податків*, а так само її сутності немає, що, зрозуміло, не сприяє удосконаленню державної політики в цій царині.

Крім того, ще відсутні наукові праці й узагальнені теоретичні дослідження, присвячені комплексному аналізу саме правового регулювання адміністрування податків і митних платежів.

У сучасних умовах сама ідеологія та концепція адміністративно-правового підходу до окресленої проблеми потребують значних коректив щодо застосування комплексної, системної методології дослідження, що дозволило б поєднати в застосуванні інноваційні технології та практичну спрямованість у досягненні результатів конструктивного правового регулювання. Забезпечення адміністрування податків і зборів митних платежів, усунення наявних диспропорцій є одним із головних завдань сучасної теорії адміністративного і фінансового права та адміністративного процесу. Усе викладене вище і зумовлює формулювання завдань нашого дослідження, а саме: проаналізувати дефініцію терміна “організація адміністрування податків” та суміжних термінів в історичному та сучасному контексті з огляду на структуру, завдання та функції податкових органів, а також намітити шляхи оптимізації адміністрування податків.

Група вчених вважає, що *під податковою політикою* необхідно розуміти діяльність держави у сфері оподаткування [1, 63]. Є й інші визначення сутності податкової політики, але зміст їх подібний. Та вони не відображають достатньою мірою її сутність, а в основному зводяться до економічної політики. Узагальнюючи різні визначення, на нашу думку, *державну податкову політику* можна розглядати як *взаємопов'язану систему довгострокових і поточних цілей формування доходів держави, комплекс правового забезпечення та організаційних заходів для досягнення поставлених цілей щодо наповнення дохідної частини бюджету*.

Розглядаючи походження податків, М.І. Тургенєв зазначає, що вони потрібні. Після вигнання королів із Риму Валерій Публікола відмінив усі податки, але згодом виникла потреба їх подвоїти. Нерон ще на початку царювання також хотів знищити податки, але сенат утримав його від здійснення цього заходу. Так, М.І. Тургенєв

дійшов висновку, що вимагати знищення податків – означає вимагати знищення самого суспільства. Держава, зокрема уряд, нічого не може зробити для громадян, якщо громадяни нічого не роблять для держави [2].

Податки можна визначити таким чином: *податки є сутністю засобу для досягнення мети суспільства або держави, тобто цією метою, яку люди передбачають під час об'єднання у суспільство або створення держави*. У цьому і полягає право уряду вимагати податки від народу. Люди, об'єднавшись у суспільство та передавши урядові верховну владу, доручають йому разом з цим і право вимагати податки. Проте не слід змішувати право вимагати податки з правом накладати їх. Якщо перше, безперечно, належить урядові, то в останньому – воно досить часто обмежене [3, 18]. У багатьох державах введення податку здійснюється за згодою представників народу, тоді користь такого узгодження відчувається не тільки для народу, але й для самого уряду. Стосовно кількості податків, відповідно до кількості громадян, що їх платять, є різні підходи. Але існує аксіома, що уряд повинен брати стільки, скільки потрібно для задоволення державних потреб, а не стільки, скільки народ може дати.

Податки в тій формі, в якій ми з ними стикаємося в сучасних умовах, склалися досить недавно, хоча елементи механізму оподаткування утворилися ще в давнину. Багата історія функціонування податкових систем, а отже, і виникнення податкового контролю в різних країнах і в різні часи переконує в тому, що на їх розвиток, структурну побудову та трансформацію визначально впливали економічні та національні чинники. Аналіз показує, що розвиток системи податкового контролю відбувався поступово, поряд із розвитком держави.

Еволюція виникнення та зміни податкової системи в суспільстві дозволяє проаналізувати поняття *організації адміністрування податків*. Держави на початку свого існування не мали спеціалізованого контролюючого апарату, який би визначав розміри податків і слідкував за своєчасністю їх надходження до скарбниці. Так, у Стародавньому Єгипті основним видом податку був поземельний, а контроль за його стягненням покладалася на озброєних відкупників, які мали широку примусову владу.

Наступним важливим етапом розвитку податкового контролю стало створення першої, хоча і недосконалої, податкової системи Стародавнього Риму, яку пізніше як основу використовували Стародавня Греція та Візантія.

В Європі податкова система за давніх часів була відсутня, тому що платежі мали характер разових вилучень.

Винятком була Київська Русь, хоча збір податків у ній назвати системою не можна. Основним джерелом доходів була данина, що включала *повоз* і *полюддя*. При цьому функцію контролю за стягненням податку здійснювали княжі дружини.

Починаючи з 1874 року, контроль за сплатою податків передано податковій поліції. Розвиток і становлення податкового контролю відбувалися в нерозривній єдності з історичним розвитком суспільства на кожному його етапі.

На особливу увагу автора заслуговує податкова система, яка склалася в 20-ті роки минулого століття в СРСР та Україні після відмови від політики “воєнного комунізму”. Упровадження багатокладності в економічному житті вимагало оздоровлення системи оподаткування. Уже впродовж 1921–1923 років було введено промисловий, прибутково-майновий і сільськогосподарський податки. Одним із класичних прикладів своєчасного використання податкових важелів є заміна продрозкладки продподатком. Зміна форми вилучення, поряд зі збереженням того самого податкового гніту різко змінила систему стимулів і викликала значне покращання економічного становища. Причому введення продподатку зберегло жорстку централізацію податкової системи. Податкова система непу відрізнялася реалізацією кількох функцій передусім фіскальної та контрольної.

Історичний аналіз виникнення та вдосконалення податків, створення систем їх адміністрування дає можливість зробити певні висновки щодо сутності і ролі податків. Історично склалося так, що найвищою формою консолідації громадян на певній території є держава. Оскільки “індивіди передають усю свою природну владу державі, в яку вони вступають”, остання наділяє індивідів правами й обов’язками [4, 342]. Одним із обов’язків громадянина є сплата податків, без яких неможливе існування жодної держави. Тому основ-

ним призначенням податків є задоволення потреб держави та суспільства, забезпечення їх існування.

Важливе значення має визначення *сутності податків*. Воно пов'язане з роллю, яку відіграє податок у державі та суспільстві, і полягає у визначенні *правової категорії податку як форми примусового відчуження власності юридичних і фізичних осіб чи форми фінансування загальнодержавних витрат*. Ці погляди на роль податку в державі характеризують рівень демократичного розвитку, пріоритет цінностей, напрям розвитку правової думки в суспільстві, законодавство та практику стягнення податків.

Визначення сутності податків у широкому розумінні уможливить перехід до дослідження процесів їх адміністрування на сучасному етапі розвитку держави. При цьому доцільно зазначити, що сучасні економічні умови в Україні істотно різняться від соціально-економічної моделі індустріально розвинених країн. Перехід від адміністративно-командної економіки до побудови її на принципах ринкових відносин потребує нових механізмів у застосуванні основних принципів податкового регулювання, адже ефективність податкової сфери залишається одним із основних чинників економічного розвитку держави та фінансової стабільності [5].

Фіскальна політика держави вимагає цілеспрямованих дій щодо забезпечення ринкових перетворень, гармонізації податкових відносин і наповнення бюджетів усіх рівнів. Позитивні зрушення в економіці впродовж останніх років вимагають перегляду пріоритетів у сфері оподаткування, визначення необхідних умов для активізації процесів оптимізації руху грошових потоків, активної участі суб'єктів податкових відносин у формуванні прозорої системи грошового обігу в державі.

Платники податків як суб'єкти податкових відносин потребують стабільності та зрозумілості законодавчих приписів, прийняття прозорих рішень щодо стягнення податків і пов'язаних з ними штрафів, ужиття фінансових санкцій, стягнення пені тощо [6]. Саме в таких умовах в Україні виникло поняття “адміністрування податків”, яке поширилося в контексті розв'язання раніше згаданих проблем податкових органів і виконання фіскальної складової забезпечення діяльності держави.

Серед основних цілей діяльності податкових органів було обслуговування процесів оподаткування у справлянні окремих видів податків. Покращання адміністрування процесів оподаткування забезпечувало посилення ефективності збору податків, спрощувало технологічні процедури, сприяло повнішому обліку платників податків, створювало умови для підвищення вірогідності прогнозування податкових надходжень.

Адміністрування податків неможливе без участі головних учасників процесу оподаткування – держави та платників податків – і забезпечується комплексом рішень і заходів, спрямованих на створення збалансованих відносин між ними. Насамперед це регулювання законами та механізм їх застосування.

Водночас держава делегує контроль за виконанням своїх рішень (нормативно-правових актів з питань оподаткування) відповідним податковим органам. Тому адміністрування процесів оподаткування є прерогативою органів оподаткування та забезпечується комплексом управлінських рішень, пов'язаних з функціонуванням цих органів і виконанням поставлених перед ними завдань [7].

Слід зазначити, що сучасний рівень зміни адміністрування процесів оподаткування не відповідає науково обґрунтованим критеріям і тенденціям розвитку фінансово-економічних процесів в Україні. Методологічні розробки щодо адміністрування процесів оподаткування та прийняття управлінських рішень органами податкової служби не містять достатньо обґрунтованої і чіткої позиції, відсутні організаційно-функціональний механізм адміністрування процесів оподаткування та прозорість висвітлення адміністрування процесів оподаткування як чинника стабілізації руху фінансових потоків.

Можна виокремити дві категорії адміністрування:

- податків як системи законодавчо визначених взаємовідносин між державою, яка є основним учасником створення податкового середовища, та платниками податків;
- процесів оподаткування як системи забезпечення виконання функцій податків в існуючих умовах господарювання.

Кожна з цих категорій має свої ознаки та потребує відповідного законодавчого забезпечення.

Основними напрямками вдосконалення діяльності органів Державної податкової служби України щодо адміністрування податків мають стати:

- перехід податкових органів на функціональну структуру;
- запровадження нових податкових технологій та процедур;
- спеціальне навчання податкових працівників і платників податків;
- підвищення рівня інформатизації податкової служби;
- посилення її адміністративно-юрисдикційної функції.

Розглянемо наявні та можливі підходи до формування податково-го менеджменту.

Очевидно, що *податковий менеджмент* – це нова теоретична і практична галузь знань. За аналогією з фінансовим податковий менеджмент виник спочатку в господарському середовищі, тобто в практичній діяльності, і лише потім було здійснено спроби його теоретичного обґрунтування. У науковій літературі трапляються різні підходи до визначення сутності та складових податкового менеджменту. Переважна більшість сучасних публікацій з цих питань зводиться до розгляду схем ухилення від податків, легальних і напівлегальних операцій з офшорами, різних способів мінімізації оподаткування, а сутність податкового менеджменту – до податкового планування на підприємстві [8–11], що, на нашу думку, значно звужує сферу його дії.

Водночас в окремих публікаціях податковий менеджмент розглядається на рівнях держави і підприємства. Так, О.М. Тимченко визначає податковий менеджмент як сукупність прийомів і методів організації та управління податковими відносинами з метою забезпечення формування дохідної частини бюджету і регулювання впливу податків на розвиток виробництва та соціальної сфери. Автор вважає, що до складових податкового менеджменту належать законотворча діяльність і планування податків (стратегічне управління у сфері оподаткування), а також податковий контроль (оперативне управління). На мікрорівні управління у сфері оподаткування передбачається податковий облік, нарахування сум обов'язкових платежів, забезпечення їх своєчасної сплати до бюджету. До органів, які здійснюють управління у сфері оподаткування, належать:

1) органи законодавчої та виконавчої влади; 2) органи оперативного управління у податковій сфері; 3) органи нефінансового профілю, які виконують лише окремі функції, пов'язані з податковою діяльністю [12].

Доцільно виділити три рівні податкового менеджменту:

- державний податковий менеджмент (макрорівень) як систему державного управління оподаткуванням, спрямовану на визначення концептуальних засад оподаткування, їх законодавче закріплення; розробку податкової політики, здійснення податкового регулювання економічних і соціальних процесів у державі. Суб'єктами державного податкового менеджменту є Президент України, органи законодавчої та виконавчої влади, недержавні організації, які беруть участь в управлінні податковими відносинами;
- податковий менеджмент контролюючих органів (мегарівень) як:
  - а) процес управління адмініструванням податків, зборів, інших обов'язкових платежів, їх своєчасним нарахуванням, сплатою, наданням необхідної податкової звітності, стягненням податкового боргу;
  - б) організацію роботи й управління органами, що забезпечують адміністрування податків, зборів та обов'язкових платежів.

Суб'єктами цього рівня податкового менеджменту в Україні є органи державної податкової служби, митні органи, органи Пенсійного фонду України, органи фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, органи нефінансового профілю, які виконують лише окремі функції, пов'язані з податковою діяльністю;

- корпоративний податковий менеджмент (мікрорівень) як складову фінансового менеджменту, що передбачає розробку управлінських рішень, спрямованих на формування і підвищення ефективності фінансового потенціалу підприємства, регулювання його взаємовідносин з державою у процесі перерозподілу доходів і наповнення державного бюджету. Корпоративний податковий менеджмент не зводиться до абсолютної мінімізації податкових платежів, а передбачає вибір найбільш ефектив-



ного варіанту сплати податкових платежів при альтернативних напрямках його господарської діяльності.

Кожен з рівнів податкового менеджменту має свою суб'єктно-об'єктну базу, мету, завдання, принципи реалізації тощо і потребує подальших ґрунтовних наукових досліджень.

Адміністративно-юрисдикційна функція є основною в діяльності органів Державної податкової служби, яка проявляється у фіскально-контрольній роботі.

Закон зобов'язує податкові органи забезпечити застосування та своєчасне стягнення сум фінансових санкцій, передбачених чинним законодавством, а також адміністративних штрафів за допущені посадовими особами порушення (п. 6 ст. 10 Закону України “Про державну податкову службу в Україні”). Аналіз цієї діяльності дає підстави поділити її на дві функції: діяльність податкових органів щодо правової оцінки виявлених у процесі проведення перевірок фактів правопорушень та прийняття рішень у результаті цієї оцінки і правомочності щодо самостійного застосування санкцій на підставі зробленої правової оцінки.

Перша функція – першочергова юрисдикційна діяльність, адже уповноважені особи на підставі отриманих у результаті перевірок фактичних даних оцінюють ситуацію або включають у дію другу юрисдикційну функцію, або, у випадку ситуації, яка виключає можливість її застосування, але потребує використання юрисдикційних повноважень інших органів, – повідомляють компетентний орган про неї. З цього випливає, що повна юрисдикційна діяльність податкових органів можлива лише за наявності в роботі відразу двох функцій, тобто правової оцінки виявлених у процесі проведення перевірок фактів правопорушень і прийняття рішень у результаті цієї оцінки.

На підставі викладеного можна дійти висновку, що низка повноважень органів податкової служби має дискреційний характер. Тобто органи податкової служби законодавчо наділено дискреційними повноваженнями.

Звичайно, вирішуючи питання на вільний розсуд, в органів податкової служби є можливість у конкретній ситуації реалізувати певну міру автономії волі у своїй діяльності і тим самим віднайти та прийняти найбільш корисне, доцільне, на їх думку, рішення – вчинити або

не вчинити ту чи іншу дію. Однак у такому разі гарантії проти свавілля державного апарату, яке часом виявляється у стосунках з громадянами, відсутні. Йдеться про наявні можливості юридичного свавілля, особливо коли розсуд посадових осіб зумовлено їх матеріальною зацікавленістю. Ураховуючи таку обставину, вважаємо, що при наділенні органів податкової служби дискреційними повноваженнями потрібно передусім виходити з позиції їх доцільності, тобто ставити запитання: наскільки потрібні та реальні в межах закону дискреційні повноваження? Додатковим аргументом може слугувати хоча б те, що норми податкового законодавства, контроль за реалізацією яких покладено на органи податкової служби, мають імперативний характер, тобто виступають у формі категоричного припису, що виключає зміну умов норм за волевиявленням суб'єктів відносин.

Для розв'язання зазначених проблем необхідно вжити низку заходів:

- створити єдину систему податкових понять, а кожному поняттю присвоїти код, який би застосовувався при обґрунтуванні рішень і наданні роз'яснень та не допускав можливості підміни понять;
- заборонити працівникам податкових органів, які не пройшли спеціальні курси з вивчення Єдиної системи понять, надавати неофіційні роз'яснення в засобах масової інформації;
- передбачити в проекті Податкового кодексу України відповідальність посадових осіб податкових органів за умисну підміну понять у прийнятті рішень про накладення фінансових санкцій та наданні офіційних роз'яснень.

Тому цілком логічно і виправдано привести у відповідність норми, що складають дискреційні повноваження органів податкової служби, та норми, які регулюють правовідносини за участю об'єктів їх управлінського впливу.

По-перше, накладаючи адміністративні штрафи та застосовуючи міри адміністративного примусу за адміністративні правопорушення, органи податкової служби діють як органи адміністративної юрисдикції. Це означає, що поряд із здійсненням контрольно-наглядових функцій вони наділені у відповідних межах адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, а саме можуть виявляти право-

порушення, припиняти їх, вирішувати питання щодо притягнення винних до юридичної відповідальності. У такому сенсі статус органів податкової служби має певні особливості. Так, на відміну від статусу суду в кримінальних, цивільних справах, органи адміністративної юрисдикції зобов'язані підпорядковуватися не тільки закону, а й нормативним актам органів виконавчої влади вищого рівня.

По-друге, з огляду на обсяг юрисдикційних повноважень, порівняно із судами, органи податкової служби, які спеціально створено для реалізації функцій юрисдикції, здійснюють юрисдикційні повноваження як продовження інших управлінських функцій, зокрема контролю.

По-третє, органи податкової служби самостійно виконують винесені постанови про накладання на правопорушників адміністративних стягнень і фінансових санкцій, і для цього в них є достатньо повноважень.

По-четверте, органи податкової служби спеціалізуються на боротьбі з конкретними видами правопорушень. Основним змістом їх повноважень як органів державного управління у сфері здійснення фінансової політики є організація виконання актів органів державної влади, розробка, прийняття та реалізація на їх основі власних рішень, а також здійснення певних правоохоронних функцій, що полягають у виявленні порушень правопорядку і вжитті необхідних заходів для їх запобігання, притягненні винних до відповідальності.

Отже, органи податкової служби є спеціально створеними органами адміністративної юрисдикції для адміністрування податків.

Для забезпечення належної організації здійснення зазначеної функції в державі необхідно, поряд з ринковими важелями впливу на суспільно-економічні процеси в системі оподаткування з її механізмами формування собівартості продукції, алгоритмами розподілу валового доходу фінансово-господарського обігу, сформувати правові механізми контролю за обігом фінансових потоків, які сприятимуть детінізації економіки, зниженню собівартості продукції, інвестиційній мотивації населення й іноземних інвесторів та іншим позитивним зрушенням у цій галузі. Саме ці питання потребують подальшого глибокого наукового дослідження та перевірки практикою.

### Список використаних джерел

1. Климко Г.Н., Несторенко В.П., Каніщенко Л.О. Основи економічної теорії: політекономічний аспект: підруч. – К.: Вища шк. – Знання, 1997. – 280 с.
2. Тургенєв М.І. У истоков финансового права. – М.: Статут, 1998. – 180 с.
3. Hegewisch. Historischer Versuch Romischen Finanzen. – S. 47.
4. Джон Локк. Два трактата о правлении. – М.: Мысль, 1988. – 140 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Все про податки: довідник / М.Я. Азаров, В.Д. Кольга, В.А. Онищенко. – К.: Експерт-Про, 2000. – 492 с.
7. Онищенко В.А. Податковий контроль (основи організації). – К.: Ред. журн. “Вісник податкової служби України”, 2002. – 432 с.
8. Белянская О.В. Налоговое планирование на предприятиях (теоретико-методологический аспект): дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2000. – 204 с.
9. Бланк И.А. Стратегия и тактика управления финансами. – К.: МП “ИТЕМ лтд, СП “АДЕФ-Украина”, 1996. – 534 с.
10. Козенкова Т.А. Влияние налогового планирования на финансовый результат деятельности организации: автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2000. – 18 с.
11. Рева Т.М. Економіко-організаційний механізм управління податками на промисловому підприємстві: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Дніпропетровськ, 2000. – 18 с.
12. Тимченко О.М. Податковий менеджмент: навч.-метод. посіб. – К.: КНЕУ, 2001. – 150 с.

*Стаття надійшла 17.12.08*

УДК 340.115+340.143

**Микола Кагадій**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри  
цивільно-правових дисциплін  
Академії управління МВС

## **ЮРИДИЧНА ПРАКТИКА ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ (ЗАГАЛЬНОПРАВОВИЙ АСПЕКТ)**

*Розглядається юридична практика як загальносоціальне явище та за-сіб вдосконалення законодавства України. Визначені її загальне поняття, види, функції та зв'язки, критерії класифікації та підвиди юридичної практики прокуратури. Окреслені шляхи подальшого дослідження юридичної практики правоохоронних органів України.*

*Рассматривается юридическая практика как общесоциальное явление и средство совершенствования законодательства Украины. Определяются ее общее понятие, виды, функции и связи, критерии классификации и подвиды юридической практики прокуратуры. Обозначены пути дальнейшего исследования юридической практики правоохранительных органов Украины.*

*The legal practice as the general-social phenomenon and the way of improving the legislation of Ukraine is considered in the article. Its general meaning, functions and links, classification criteria and kinds of procuracy legal practice are defined. The ways for further research of the legal practice of the law enforcement organs of Ukraine are mentioned.*

**Ключові слова:** функції юридичної практики, правоохоронна практика, юридична практика прокуратури, мета, зв'язки юридичної практики.

**Ключевые слова:** функции юридической практики, правоохранительная практика, юридическая практика прокуратуры, цель, связи юридической практики.

**Keywords:** function of legal practice, law enforcement practice, procuracy legal practice, goal, links of legal practice.

Юридична практика в Україні, на жаль, не має достатнього осмислення на високому теоретичному рівні, хоча вона є одним із найваж-

лівіших засобів як удосконалення законодавства і правового впливу, так і самої юридичної діяльності. За радянських часів приділялась увага юридичній практиці як теоретичному явищу такими вченими, як М.М. Руткевич, В.П. Реутов, В.І. Леушин, В.М. Карташов. Тому автор на підставі досліджуваних теоретичних понять намагатиметься розглянути юридичну практику прокуратури в Україні. Мета написання цієї наукової статті – визначити поняття юридичної практики прокуратури в Україні та її суть. Аналізуючи юридичну практику як соціальне явище, автор має можливість розглядати її в аспекті діяльності органів, організацій та установ, які діють у сфері права. Так, органи прокуратури в Україні є одним з елементів системи правоохоронних органів, що відповідно до Закону України “Про прокуратуру” покликані спрямовувати свою діяльність на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, охорону та захист людини і громадянина від протиправних посягань. Завдання прокуратури захищати: закріплені в Конституції України незалежність республіки, її суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні, особисті права і свободи людини та громадянина; основи демократичного устрою державної влади, правового статусу територіальних громад, органів і посадових осіб місцевих рад, органів самоорганізації населення та інших об’єднань громадян [1].

Як правоохоронний орган прокуратура здійснює правоохоронну діяльність – правомірну діяльність уповноважених державних посадових осіб, спрямовану на поведінку конкретної особи чи організації з метою охорони права, відновлення порушеного права із додержанням вимог закону та спеціальної процедури [2, 4]. Щоб визначити конкретні напрями прокурорської юридичної практики, звернемося до функцій, які вона здійснює. Конституція України (ст. 121) закріплює за прокуратурою такі функції, як: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням зако-

нів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [1]. Крім перелічених функцій, за прокуратурою залишаються на період до прийняття нового закону “Про прокуратуру” такі напрями її діяльності: проведення загального нагляду; здійснення досудового слідства (що закріплено в ст. 9 розділу XV Конституції України) [3, 39–42].

Слід також мати на увазі, що 8 грудня 2004 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про внесення змін до Конституції України”, в якому ст. 121 доповнена п. 5 такого змісту: “нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами”. Це означає, що серед конституційних функцій діяльності прокуратури закріплюється і загальний нагляд. Така поправка набула законної сили з 1 січня 2006 року, про що зазначено в самому тексті цього закону [4].

Виходячи із загального визначення юридичної практики та аналізу поняття правоохоронної діяльності, **юридична практика прокуратури** матиме такі підвиди: сформована в результаті підтримання державного обвинувачення в суді (тобто це дії прокурора, спрямовані на відстоювання обвинувального висновку за кримінальною справою про скоєний злочин); з представництва інтересів громадянина або держави в суді, у випадках передбачених законом; з нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; загального нагляду; досудового слідства [5, 39].

Отже, **юридична практика органів прокуратури** – це діяльність з узагальнення та напрацювання правового досвіду внаслідок виконання її працівниками своїх функціональних обов'язків для досягнення певного результату.

Із визначення поняття юридичної практики органів прокуратури зрозуміло, що її *суб'єктом* є система органів прокуратури. Саме ці

органи здійснюють зазначені функції і формують юридичну практику у своїй діяльності [6, 54–56].

На думку автора, *об'єктом* юридичної практики прокуратури є дуже широке коло суспільних відносин. Це відносини щодо додержання та виконання державними та недержавними органами та організаціями прав і свобод людини й громадянина, діяльність органів досудового слідства, дізнання, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, діяльність усіх правоохоронних та судових органів. Для детального розгляду всіх об'єктів юридичної практики прокуратури ми визначили її підвиди, які розглянемо окремо нижче.

*Метою* юридичної практики органів прокуратури є вдосконалення всієї її діяльності, виходячи із визначених функцій прокуратури згідно із Законом України “Про прокуратуру”. Для досягнення мети необхідно визначити та конкретизувати спрямовані завдання юридичної практики. *Завдання* юридичної практики, на думку автора, – це вдосконалення діяльності за напрямками діяльності прокуратури – із загального нагляду, нагляду за органами, які ведуть боротьбу зі злочинністю, представництва інтересів громадян та держави у суді, підтримання державного обвинувачення. А для виконання завдань юридичної практики необхідно визначити її функції, реалізацією яких досягатиметься головна мета.

Отже, *функції* юридичної практики прокуратури – це напрями впливу такої практики на діяльність її органів для виконання завдань та досягнення мети юридичної практики. Такими функціями є: удосконалення діяльності прокуратури; правоспрямовуюча; контрольна; сигнально-орієнтаційна.

Функцію вдосконалення діяльності органів прокуратури можна розглядати як сукупність підвидів юридичної практики в діяльності прокуратури (усіх її напрямів та набутого досвіду), бо юридична практика, яка формується внаслідок виконання функцій органами прокуратури, спрямована на всебічне вдосконалення їх діяльності. Це і слідча діяльність, і здійснення нагляду, і представництво інтересів держави чи громадянина в суді, і підтримання державного обвинувачення. Тобто кожен підвид юридичної практики спрямований на вдосконалення конкретного напрямку діяльності, а значить і всієї діяльності у цілому.



Правоспрямовуюча функція юридичної практики в діяльності органів прокуратури, на нашу думку, проявляється в тому, що ці органи, виконуючи свої завдання, мають можливість спостерігати як за діями суб'єктів, які застосовують норми права, так і за дією самих правових норм. При вивченні діяльності правозастосовчих органів органи прокуратури в порядку загального нагляду та нагляду за органами досудового слідства, дізнання й органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, вивчають нормативно-правові акти, де визначають ефективність дії таких актів [7, 12]. Виявляючи норми права, які не діють або діють неефективно, органи прокуратури можуть звернутися з поданням до відповідних органів про усунення таких недоліків та їх причин, спрямувати діяльність законодавчого та нормотворчих органів з точки зору суб'єктів правореалізації.

Контрольна функція, на нашу думку, також властива юридичній практиці в діяльності органів прокуратури. Це пов'язано з тим, що, виконуючи свої функціональні обов'язки, органи прокуратури підсумовують діяльність щодо реалізації власних повноважень та повноважень піднаглядних, після чого вирішуються питання про реагування прокуратури шляхом притягнення винних чи подання клопотань про заохочення тих, хто сумлінно виконує свої службові обов'язки. Таким чином, під час здійснення юридичної практики не тільки накопичується правовий досвід, а й відбувається контроль за діяльністю як органів прокуратури, так і піднаглядних органів.

Сигнально-орієнтаційну функцію юридичної практики в діяльності органів прокуратури потрібно розглядати у двох аспектах. Перший – при виконанні наглядових функцій юридична практика показує, що певна правова норма не виконується або працює неефективно. Другий – підставою для перевірки діяльності певного органу чи організації може бути незадовільне виконання ними нормативно-правових приписів. Отже, юридична практика в діяльності органів прокуратури може як сигналізувати про незадовільне виконання будь-якими органами нормативних приписів чи про порушення прав та свобод людини і громадянина (при цьому органи прокуратури мають здійснювати нагляд за такими органами та вимагати припинення таких дій), так і удосконалювати самі нормативно-правові

акти шляхом їх вивчення та внесення до відповідних органів вимог про усунення недоліків або пропозицій про скасування або зміну тієї чи іншої правової норми.

На нашу думку, необхідно наголосити, що така категорія, як юридична практика, має властиві тільки їй елементи змісту, які не змінюються при визначенні видів юридичної практики. Способи юридичної практики прокуратури – це сукупність засобів та методів її здійснення. Вивчаючи внутрішню організацію юридичної практики, ми дійшли висновку, що ці елементи тотожні, тому що шляхи здійснення юридичної практики – це і способи, і внутрішня організація діяльності. По-перше, це узагальнення всієї наявної інформації про діяльність органу прокуратури, який нас цікавить, конкретизація за напрямками діяльності системи органів прокуратури для концентрації необхідних даних за окремими підрозділами, аналіз отриманої інформації, в якому визначаються позитиви та негативи у діяльності органу. Наступним є етап виокремлення таких даних та формування висновків із зазначенням недоліків та їх причин. По-друге, вироблення та прийняття рішення, що містить вступну частину, із викладом результатів узагальнення та даних про діяльність органу за окремим напрямом діяльності. По-третє – мотивувальна частина, де вказано причини такого стану речей, наприклад, підвищення рівня злочинності. По-четверте – резолютивна частина, де виносяться пропозиції та рекомендації щодо усунення причин недоліків у роботі певного органу та щодо суб'єктів контролю за виконанням цих завдань. Після цього, за потреби, можливе звернення із зазначеними пропозиціями чи рекомендаціями до відповідного компетентного органу. Якщо, наприклад, колегія Генеральної прокуратури при здійсненні юридичної практики вирішить, що серед причин незадовільної діяльності слідчих підрозділів ОВС є неврегульовані питання, пов'язані з реалізацією певної правової норми, і є необхідність прийняти новий закон, то Генпрокуратура має право звернутися до органу, який має законодавчу ініціативу щодо необхідності прийняття такого закону. Генеральна прокуратура має звернутися з приводу прийняття такого рішення до Президента України, оскільки не може звернутися до Парламенту або до Кабінету Міністрів України. Вона не є органом виконавчої влади, а є наглядовим органом.

Зовнішня форма юридичної практики – це її зовнішнє вираження, яке має форму як актів-дій, так і актів-документів. Акти-дії – це результат індивідуальної професійної діяльності працівника прокуратури, яким може бути будь-яка окрема професійна дія, на підставі індивідуально-правового досвіду. Наприклад, якщо це слідчий прокуратури, то таким актом може бути проведення певної слідчої дії чи винесення певного процесуального рішення, яке полягає саме в активних фізичних діях, або певна дія працівника прокуратури щодо здійснення нагляду за органами, що ведуть боротьбу із злочинністю, чи в процесі виконання інших функцій професійної діяльності. Що стосується актів-документів юридичної практики прокуратури, то вони, як і всі акти-документи юридичної практики, є документами письмовими, тобто виникають у результаті юридичної практики і мають критерій загальності. Як правило, такі акти не є результатом напрацювання індивідуально-правового досвіду однієї особи. Досліджуючи цей елемент юридичної практики в діяльності органів прокуратури, звернемося вже до загального вигляду таких актів-документів, які має юридична практика загалом. Це загальні, індивідуальні та статистичні акти-документи. До загальних актів документів належать ті, які стали результатом юридичної практики та мають загальне використання. Наприклад, інструкція про єдиний облік злочинів, яка регулює діяльність не тільки працівників прокуратури, але й ОВС, податкових органів, СБУ [8]. До індивідуальних належать акти-документи, що є результатом юридичної практики в діяльності окремого працівника чи окремого підрозділу. Дія акта поширюється на конкретне коло працівників, визначене в документі. Статистичні акти-документи містять кількісні показники діяльності як окремого підрозділу, так і системи органів прокуратури в цілому. Це може бути звіт про стан дисципліни та законності в ОВС, про стан злочинності та правопорядку тощо.

Зауважимо, що юридична практика в діяльності органів прокуратури взаємодіє із видами юридичної практики та діяльності всіх державних органів. Тому, здійснюючи нагляд, органи прокуратури вивчають підготовлені такими органами нормативно-правові акти, створені щодо їх відповідності національному законодавству. Юридична практика прокуратури має значну роль та місце як у юридич-

ній практиці правоохоронних органів, так і в юридичній практиці загалом.

Таким чином, ми дійшли висновку, що юридична практика органів прокуратури має певні підвиди, пов'язані відповідно з функціями:

- досудового слідства;
- загального нагляду;
- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Визначення таких підвидів допомагає нам глибше розкрити зміст юридичної практики в діяльності органів прокуратури в цілому. Потрібно зауважити, що в усіх підвидах юридичної практики суб'єктом є органи прокуратури і їх посадові та службові особи.

Прокуратура є наглядовим органом і не втручається в оперативну діяльність органів, що підпадають під її нагляд. Необхідно наголосити, прокуратура України не повинна мати функції розслідування кримінальних справ.

На підставі зроблених висновків ми можемо окреслити шляхи подальшого дослідження юридичної практики прокуратури за зазначеними підвидами, де також слід установити їх зміст за вже апробованою схемою.

### **Список використаних джерел**

1. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1790-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 794.

2. Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Київ. нац. ун-т. ім. Тараса Шевченка – К., 2002. – 20 с.

3. Шумський П.В. Прокуратура України: навч. посіб. для студ. юрид. вузів та факультетів. – К.: Вентурі, 1998. – 336 с.

4. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

5. Кагадій М.І. Юридична практика: поняття та зміст // Наук. вісник Нац. акад. внут. справ України. – 2004. – № 2. – С. 34–44.

6. Прокурорський надзор: учеб. пособ. / под ред. В.П. Сальникова. – СПб., 2002. – 199 с.

7. Гусаров В.М. Проблеми організації роботи міської (районної) прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Нац. юрид. акад. України. – Х., 1995. – 19 с.

8. Про єдиний облік злочинів: інструкція, затверджена наказом Генеральної прокуратури України від 26.03.2002 № 20, наказом Міністерства внутрішніх справ України від 26.03.2002 № 84, наказом Служби безпеки України від 26.03.2002 № 293, наказом Державної податкової Адміністрації України від 26.03.2002 № 126, наказом Міністерства юстиції України від 26.03.2002 № 18/5.

*Стаття надійшла 11.11.2008.*

## ПІДГОТОВКА ПРАВООХОРОННИХ КАДРІВ

---

УДК 15+351.74

**Вадим Барко**

доктор психологічних наук, професор,  
проректор Академії управління МВС

### ПРИНЦИПИ І МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ (ПСИХОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ)

*У статті розглядаються принципи і методи управління персоналом, які ґрунтуються на застосуванні психологічних закономірностей управлінської діяльності. Використання пропонованих підходів дозволить підвищити ефективність діяльності керівників органів внутрішніх справ.*

*В статье рассматриваются принципы и методы управления персоналом, которые основываются на использовании психологических закономерностей управленческой деятельности. Применение предложенных подходов позволит повысить эффективность деятельности руководителей органов внутренних дел.*

*The article is devoted to consideration of the principles and methods of personnel management based on exercising the psychological aspects of managerial activity. Usage of suggested approaches will allow to increase the efficiency of activity of the leaders of the organs of Internal Affairs.*

**Ключові слова:** управління персоналом, принципи управління, методи управління, гуманістичний підхід до управління.

**Ключевые слова:** управление персоналом, принципы управления, методы управления, гуманистический подход к управлению.

**Keywords:** personnel management, management principles, management methods, humanistic approach to personnel management.

Проблема дослідження принципів і методів управління персоналом органів внутрішніх справ не нова. Вона неодноразово порушувалась у роботах науковців у галузі державного управління, адміністративного права, організаційної і юридичної психології тощо.

Принципи – це основні положення, загально визнані правила тієї чи іншої діяльності. Відносно управління принципи відображають пізнані людиною закономірності, котрими керуються органи управління у процесі створення і функціонування соціальних систем управління [1, 37; 2, 21]. Принципи управління можна умовно розподілити на дві групи: універсальні та прикладні. До першої групи належать ті, які узагальнюють існуючу практику управління і визначають найважливіші риси управлінської діяльності. Звичайно, не можна сказати, що така система принципів склалась остаточно, вона є динамічною. Вважається, що найповніше принципи сучасного управління викладені П. Друкером: орієнтація управління на людину, культурна природа управління, інтегрування інтересів працівників організації навколо загальних цілей, розвиток здібностей усіх працівників організації та ефективне їх використання на всіх рівнях управління, використання в управлінні ефекту синергічності; науковий підхід до визначення ефективності управління організацією; співробітництво і тісна взаємодія організації з навколишнім середовищем.

Так, В.М. Плішкін виокремлює групи загальних і спеціальних принципів управління [5, 68]. До загальних належать такі принципи, як науковість, законність, гласність, гуманізм, розподіл влад, системність, плановість та конкретність; до спеціальних – ієрархічність, функціональність, територіально-галузевий і норми керованості (принципи побудови системи управління), а також цілеспрямованість, принцип головної ланки, відповідності делегування, поєднання єдиноначальності та колегіальності, відповідальності посадових осіб, раціонального співвідношення цілей та способів їх досягнення.

Деякі науковці додержуються класифікації принципів управління персоналом правоохоронних органів, яка ґрунтується на поділі останніх на дві групи: організаційно-управлінські та технологічні [6, 73]. До першої групи належать принципи соціальної спрямованості управління, двоєдиної мети управління (досягнення цілей організації і працівників), психолого-педагогічної єдності управління, системи роботи з персоналом органів внутрішніх справ; до другої – принципи ефективності соціально-психологічного та педагогічного впливу на персонал, гуманізації управління, управління колективом і через колектив, управління з використанням можливостей

самоврядування, психолого-педагогічної технологічності управлінської діяльності [1, 2].

Дослідження науковців Академії управління МВС виявили низку недоліків в управлінні персоналом у системі Міністерства внутрішніх справ України, які мають психологічну природу. Так, опитування керівників органів внутрішніх справ підтвердили домінування авторитарного стилю в управлінні, брак навичок регулювання конфліктів в організаціях, слабкість лідерського потенціалу багатьох керівників, невміння організувати ефективну командну роботу тощо. Подальше вдосконалення управління персоналом вбачається у розвитку його психологічних засад із врахуванням наукових принципів.

Метою статті є розгляд низки принципів і методів управління персоналом ОВС, які ґрунтуються на використанні психологічних закономірностей управлінської діяльності. Вважаємо, що поряд із зазначеними, у реалізації сучасного підходу до управління персоналом керівникові необхідно спиратись також на такі організаційно-управлінські принципи, як гуманістичний особистісно орієнтований підхід, системність, інтенсифікація та оптимізація.

Принцип *гуманістичного особистісно орієнтованого підходу* базується на гіпотезі про те, що людина має величезні ресурси для самопізнання і саморозвитку, формування і зміни “Я-концепції”, цілеспрямованої поведінки. Проте жодні дії управлінця не будуть ефективними і впливовими, якщо у працівників буде відсутня мотивація і особистісно значущі процеси, які опосередковують службову діяльність. Доступ до зазначених ресурсів можливий у тому разі, якщо управлінцем в колективі створюється фасилітуючий психологічний клімат, причому є три умови його створення. Перша – це щирість і конгруентність керівника; друга – турбота про працівника, його безумовне прийняття і визнання, позитивний погляд на нього; третя – емпатичне розуміння [4, 153]. Отже, гуманістичний особистісно орієнтований підхід до управління персоналом означає таке управління, яке забезпечує свідому активність працівника, розвиток і саморозвиток, виходячи з його індивідуально-психологічних особливостей як суб’єкта пізнання і предметної діяльності.

Дотримання зазначеного принципу також означає, що необхідно взяти до уваги низку психологічних особливостей міліцейської



управлінської діяльності, які існують як у звичайних, так і в екстремальних умовах ускладнення оперативної обстановки. Управління підрозділом внутрішніх справ потребує значного емоційного та фізичного напруження. Виконання завдань, особливо в умовах зміни оперативної обстановки, зовнішнього середовища функціонування системи управління, потребує від керівника мобілізації додаткових зусиль, координації усіх ланок системи управління. Дослідження свідчать про те, що діяльність управлінця органу внутрішніх справ за умов ускладнення оперативної обстановки пов'язана із переживанням емоційних станів, зокрема почуттів загрози власному життю і життю інших людей, агресивності, гніву, безпорадності, страху, пригніченості тощо. Встановлено, що до чинників, які перетворюють управлінську ситуацію на екстремальну, належать: дефіцит часу; небезпека для життя і здоров'я; інформаційні перевантаження; монотонність виконуваних дій; раптовість виникнення екстремальної ситуації. Окрім цього, дослідження дозволило виокремити низку специфічних психологічних особливостей, притаманних управлінню персоналом у системі МВС України: 1) опосередкованість (через наявність статутних відносин) операцій управління; 2) неалгоритмічний характер багатьох операцій, пов'язаний з дефіцитом інформації у швидко змінюваних умовах; 3) жорстка детермінація операцій часовими параметрами, заданими організаційними умовами та організаційною програмою в цілому; 4) значний обсяг та різноманітність оперативних завдань і дій; 5) соціотехнічний характер управлінських дій, який потребує врахування техніко-технологічних умов, оцінки соціальної, службової і технічної сторін (обставин) у рішеннях, що приймаються; 6) висока психологічна напруженість; 7) значна залежність ефективності управлінських дій від індивідуально-психологічних якостей суб'єкта управління; 8) значна залежність результату діяльності управлінця міліції від чинників, які перебувають поза межами регулюючого впливу (складні соціально-економічні умови служби, криміногенне оточення, стресогенні чинники діяльності тощо).

Принцип *системності* – це фундаментальний принцип соціального управління взагалі й проактивного управління персоналом ОВС зокрема. Управління персоналом характеризується усіма ознака-

ми системи. За загальноприйнятим визначенням система є комплексом взаємодіючих між собою і навколишнім середовищем елементів, які у своїй єдності утворюють деяку цілісність [4, 161]. Найважливішими (системотвірними) ознаками будь-якої системи вважаються: складність об'єкта; його цілісність; структурованість; ієрархія або здатність ділитися на підсистеми, частини; приналежність до системи вищого порядку; єдність з середовищем. Суттєвим елементом соціальних систем будь-якого рівня складності є людина з її потребами, мотивами, інтересами, ціннісними орієнтирами. З урахуванням зазначеного вище загальними ознаками (системотвірними чинниками) соціальних систем, зокрема міліцейських організацій, є: наявність загальної мети всієї сукупності елементів; підпорядкування завдань кожного елемента загальній меті системи; розуміння кожним елементом загальної мети та своїх завдань; виконання кожним елементом певних функцій відповідно до свого завдання і загальної мети; зв'язки і відносини між елементами системи; наявність органу управління; зворотний зв'язок.

Важливою психологічною ознакою системи управління персоналом є парадокс розбіжності мети діяльності людини і організації. Об'єднавшись у групу, організацію для розв'язання власних конкретних проблем, ґрунтуючись на власних інтересах, люди вимушені надалі виконувати загальне завдання цієї організації, діяти в напрямі цілей об'єднання, роблячи те, що безпосередньо в їх інтереси і цілі не входить. Подібний парадокс є наслідком загальної ознаки або властивості складної системи – її синергічності – коли ефект, результат функціонування системи, є більшим, ніж проста сума дій складових елементів. Отже, вдосконалення системи управління персоналом ОВС повинно базуватись на врахуванні об'єктивних ознак цих систем, до яких, окрім зазначених, також слід долучити цілеспрямованість, ієрархію функцій, самозбереження і самоуправління, інформаційний обмін, відкритість.

Інтенсифікація (від лат. *intensio* – напружений) – це напруження, посилення, більша ефективність. Відповідно принцип *інтенсифікації процесу управління персоналом* означає збільшення сили управлінського впливу на об'єкт з боку суб'єкта управління. Таке збільшення сили впливу сприятиме зростанню ефективності лише до пев-

них меж, перевищення яких призводить до зниження ефекту. Саме тому важливою умовою успішного проактивного управління персоналом ОВС є пошук найкращого для зазначених умов ступеня інтенсивності управлінського впливу, знаходження оптимального поєднання методів впливу.

Термін оптимальний (від лат. *optimus* – найкращий) означає найбільш відповідний до конкретних умов і завдань. Оптимізація в широкому розумінні слова – це вибір найкращого варіанта виконання будь-якого завдання за певних умов. *Принцип оптимізації управління персоналом* спирається на психологічне обґрунтування прийняття оптимальних рішень. Оптимізацією управління персоналом міліцейської організації можна назвати науково обґрунтований вибір і реалізацію найкращого для цих умов варіанта механізму управління: цілей, методів, рішень з точки зору певних критеріїв. Оптимізація з психологічної точки зору – це інтелектуально-вольовий акт прийняття і здійснення найбільш раціонального для таких умов виконання управлінського завдання. Від вихідної позиції до прийняття керівником оптимального рішення можна виокремити наступні етапи: продумування кількох можливих варіантів виконання поставленого завдання; усвідомлення необхідності вибору з них найкращого для зазначених умов; ознайомлення з даними про порівняльну ефективність можливих способів виконання подібного завдання; скорочення кількості можливих варіантів до двох найбільш реальних; порівняння ефективності цих двох варіантів та очікуваних витрат часу; вибір одного варіанту, який найбільше відповідає критеріям оптимізації. Про оптимізацію процесу управління персоналом можна судити на підставі певних критеріїв. Теоретично вважаємо, що при оптимальній побудові процесу управління кожен працівник буде виконувати свої функції на рівні своїх максимально реальних можливостей на цей момент, без перевтоми, одночасно рухаючись вперед у своєму професійному та особистісному розвитку.

Встановлення реальних можливостей людини як працівника організації, має значний теоретичний і практичний інтерес для управлінців. Реальні можливості, наприклад, працівника міліції відображають єдність внутрішніх (фізичний стан, рівень знань, умінь, здібностей, мотивів) та зовнішніх (сім'я, друзі, колектив) умов, які перелом-

люються через особистість людини. Таким чином, першим критерієм оптимальності проактивного управління персоналом ОВС є досягнення кожним працівником максимального рівня продуктивності за умови, що цей рівень відповідає його реальним внутрішнім та зовнішнім можливостям на даний момент. Другим критерієм оптимальності проактивного управління персоналом можна вважати дотримання працівниками нормативних витрат часу для досягнення цілей організації, відсутність надмірного перевантаження працівників органу чи підрозділу внутрішніх справ. Отже, управлінська діяльність, яка супроводжується максимальним, але реальним для можливостей такого працівника результатом, що не призводить до шкідливих для психічного та фізичного здоров'я перевитрат часу і зусиль, вважається оптимальною. Врахування критерію оптимальних витрат часу спрямовує управлінців міліції на пошук раціональних та ефективних форм організації службової діяльності, досягнення ефекту за рахунок меншої витрати ресурсів.

Принцип оптимізації проактивного управління персоналом, як зазначалося вище, обов'язково передбачає знаходження найкращих для таких умов методів управління. Метод управління, за визначенням у юридичній енциклопедії, означає спосіб або засіб досягнення поставлених управлінських цілей. У плані соціального управління метод є також способом, засобом впливу суб'єкта на об'єкт. Отже, *метод управління персоналом* являє собою спосіб організуючого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління – керовану систему працівників організації, команду, колектив органу внутрішніх справ – за допомогою якого реалізуються функції і досягаються цілі діяльності міліцейської організації. Пошук оптимального поєднання методів управління персоналом ОВС є важливим завданням юридичної психології.

У науковій літературі є багато підходів до класифікації методів управління персоналом організації. Чимало авторів з позицій системного аналізу управлінської діяльності виділяють чотири групи методів, пов'язаних з етапами управлінського процесу: методи підготовки, прийняття, організації, контролю за виконанням управлінських рішень. За характером впливу на виконавців виокремлюють методи економічні, організаційно-розпорядчі, правові та соціально-

психологічні. За характером впливу на виконавців розрізняють методи прямого та непрямого впливу, за масштабами застосування методи управління персоналом розподіляються на загальні та спеціальні [1, 4].

Так, В.М. Плішкін запропонував змістовний підхід до класифікації методів управління, згідно з яким вони повинні відповідати певним функціям управління. Оскільки процес управління у загальному вигляді складається з двох етапів – вироблення управлінського рішення та його реалізації, – то на кожному з них використовуються певні методи, які відображають технологічну сторогу управління. Так, методи вироблення управлінського рішення можуть належати до групи пізнавально-програмуючих, а методи реалізації, організації виконання управлінського рішення – до групи організаційно-регулюючих. Подібний підхід дозволяє системно уявити всю різноманітність методів управління, відобразити процесуальну сторону.

Група пізнавально-програмуючих методів управління містить у собі загальні та спеціальні наукові методи, такі, як системний підхід і системний аналіз, моделювання, дослідження операцій тощо; група організаційно-регулюючих методів представляє собою способи безпосереднього впливу на поведінку керованих об'єктів (осіб). До неї належать адміністративні, економічні та психологічні методи.

Вважаємо, що в аспекті управління персоналом метод обов'язково повинен відповідати особливостям діяльності суб'єкта та об'єкта управління (цілям, завданням, етапам тощо). Отже, при опису та класифікації методів управління персоналом важливо виходити з теорії діяльності людини. Методологія цілісного підходу до діяльності, як відомо, базується на ідеї про структурну складність діяльності, яка може бути розподілена на елементи опосередкування, регулювання та контролю. Відповідно і діяльність з управління персоналом організації відбувається у такі способи, які у своїй єдності забезпечують організацію дій щодо її опосередкування, регулювання, а також оперативного контролю. Таким чином, у цілісному підході можливо виділити три великі групи методів управління персоналом: організації і здійснення управлінської діяльності; мотивації та стимулювання діяльності персоналу; контролю за ефективністю управлінської діяльності.

У кожній із трьох груп методів відображається взаємодія управлінця і керованого персоналу, організуючий вплив керівника поєднується із самоорганізацією діяльності працівників організації, стимулюючі дії управлінця ведуть до розвитку внутрішньої мотивації персоналу, контролюючі дії обов'язково поєднуються із самоконтролем.

Кожна із зазначених груп методів може бути розділена на підгрупи і окремі часткові методи. Оскільки організація і сам процес здійснення управлінської діяльності передбачає певний вплив з боку суб'єкта управління на об'єкт управління – конкретних людей, колектив, процеси, які відбуваються всередині нього, то до першої групи методів слід включити такі часткові методи, як методи вербальної передачі або вироблення інформації. До них належать усні і письмові розпорядження, колективні дискусії, “мозковий штурм”, комплектування малих груп, регламентний метод та інші способи словесного впливу. Частковий метод, який входить до розглядуваної першої групи методів, це наочно-практичний. Він полягає у здійсненні управлінцем низки наочних і практичних дій, спрямованих на організацію ефективної діяльності керованого підрозділу таких, як добір кадрів, анкетування і тестування працівників, визначення групових ролей, проведення ділових ігор, обмін досвідом, навчання персоналу, допомога у вирішенні конфліктних ситуацій, зняття наслідків стресів та психотравмуючих подій тощо.

Методи мотивації та стимулювання діяльності персоналу розподіляються на дві групи часткових методів: мотивації та стимулювання на основі пізнавальних та професійних інтересів працівників; стимулювання на основі почуттів обов'язку та відповідальності. Дослідження структури діяльності людини свідчать про важливість і необхідність мотиваційних компонентів. Відомо, що немотивованої діяльності взагалі не існує, можлива лише діяльність з об'єктивно або суб'єктивно прихованими мотивами. Будь-яка діяльність проходить ефективніше і дає якісні результати, якщо у людини існують яскраві мотиви, які викликають бажання діяти активно, з повною віддачею, наполегливо рухатись до поставленої мети. Відомо, що найкращі результати у професійній діяльності спостерігаються у разі, коли працівник діє під впливом мотивів пізнавального інтересу до змісту діяльності, відчуває позитивні емоції стосовно професійної діяльнос-

ті. Управлінець органу внутрішніх справ повинен враховувати наявність інтересу і мотивації до міліцейської діяльності ще на етапі професійного добору працівників. У подальшій роботі зміцнювати цю мотивацію, застосовуючи такі часткові методи, як власний приклад, приклади діяльності інших професіоналів, аналіз професійних ситуацій, емоційне стимулювання, моральне заохочення, похвала працівника і позитивна оцінка його роботи, створення ситуацій успіху у професійній діяльності.

У разі відсутності у працівника інтересу до змісту міліцейської професійної діяльності управлінець використовує групу методів стимулювання на основі почуття обов'язку та відповідальності. Реалізація цієї групи методів здійснюється шляхом використання таких часткових методів, як роз'яснення суспільної значимості професійної діяльності, роз'яснення особистої значимості якісного виконання роботи, висунення керівником вимог, переконання працівника, навіювання, спонукання, у виключних випадках – примусу і покарання за недбале виконання функціональних обов'язків.

Група методів контролю та самоконтролю персоналу за результатами діяльності має за мету збирання інформації про об'єкти управління для встановлення фактичного стану справ, обробки, аналізу, розробки заходів щодо поліпшення та коригування процесу управління, подальшого використання отриманої інформації у циклі управління персоналом. Зазначена група методів поділяється на: а) методи контролю з боку керівника (керівників), до яких у системі МВС належать візуальний нагляд за одним чи кількома видами діяльності; ознайомлення з письмовою звітністю працівників, з статистичними даними та інформацією у ЗМІ, скаргах, пропозиціях, листах з боку населення щодо діяльності працівників міліції; усний та письмовий контроль при опитуванні працівників за результатами перепідготовки та підвищення кваліфікації; програмований або машинний контроль для перевірки рівня знань та умінь працівників органів внутрішніх справ; б) методи самоконтролю працівника міліції за якістю виконуваної роботи, функціональних обов'язків; діяльності з підвищення кваліфікації, професійного рівня, загальної культури тощо; вмінням самостійно знаходити допущені помилки, неточності, намічати способи усунення виявлених недоліків.

Отже, можна дійти висновків, що управління персоналом органів внутрішніх справ – важлива ділянка роботи, за яку відповідає керівник. Виконуючи її, він використовує низку взаємопов'язаних ключових елементів (компонентів), що разом утворюють комплекс, який називаються циклом управління. До його основних структурних елементів належать: професійно-психологічний добір кадрів; мотивація і стимулювання роботи; особистісний розвиток, навчання і підвищення кваліфікації; моніторинг персоналу (вивчення працівника й оцінка професійних якостей і діяльності, контроль за діяльністю). У межах зазначених основних елементів дослідники виділяють низку більш деталізованих напрямів діяльності у сфері управління персоналом, до яких відносяться: визначення потреби у персоналі, психологічний відбір і розстановка, цілеспрямоване переміщення, адаптація працівників до умов службової діяльності, службове та професійне просування, підтримка комфортного соціально-психологічного клімату, регулювання стосунків керівника та колективу, трудових взаємовідносин, зниження рівня конфліктності у колективі, створення атмосфери творчої праці, адекватна оплата, підтримка кар'єри, управління безпекою персоналу, створення нормальних умов праці, безпека виконання службових обов'язків, забезпечення соціальної інфраструктури, правове та інформаційне забезпечення процесу управління.

Отже, при цілісному діяльнісному підході до управління можливо виокремити чотири принципи управління персоналом: гуманістичний особистісно орієнтований підхід, системність, інтенсифікація та оптимізація і три групи загальних методів управління персоналом органів внутрішніх справ: 1) організації і здійснення управлінської діяльності; 2) мотивації та стимулювання діяльності персоналу; 3) контролю за ефективністю управлінської діяльності, кожна з яких поділяється на групи часткових методів і прийомів управління. До першої належать методи вербальної передачі та наочно-практичні; до другої – часткові методи мотивації та стимулювання працівників; до третьої групи – часткові методи контролю та самоконтролю персоналу за результатами діяльності.

Усі ці принципи, методи і напрями поєднуються головною метою організації – підвищення ефективності діяльності на основі максимально повної реалізації потенціалу працівників. Зазначений інстру-



ментарій являє собою систему, в якій постійно підтримується рух і взаємозв'язки, якщо організація, зокрема органи внутрішніх справ, прагне до ефективного функціонування. Подальші перспективи досліджень, спрямованих на підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ, вбачаються у розвитку й реалізації її психологічних компонентів, оптимізації наявних і пошуку нових принципів і методів управління.

### **Список використаних джерел**

1. Ансофф И. Стратегическое управление: сокр. пер. с англ. – М.: Экономика, 1989. – 386 с.
2. Барко В.І. Психологія управління персоналом органів внутрішніх справ (проактивний підхід): монографія. – К.: Ніка-Центр, 2003. – 448 с.
3. Барко В.І. Розвиток здібностей і творчого потенціалу управлінців органів внутрішніх справ // Наук. вісник НАВСУ. – 2004. – № 3. – С. 32–38.
4. Роджерс К.Р. О групповой психотерапии: пер. с англ. – М.: Гиль-Эстель, 1993. – 224 с.
5. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підруч. / за ред. Ю.Ф. Кравченка. – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.
6. Столяренко А.М. Экстремальная психопедагогика – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 232 с.

*Стаття надійшла 22.10.2008*

УДК 378.046.4:351.743:796

**Вадим Бабенко**

кандидат педагогічних наук,  
доцент, начальник кафедри  
вогневої та фізичної підготовки  
Академії управління МВС;

**Сергій Дзюба**

начальник відділу фізичної  
підготовки і спорту управління  
професійної підготовки  
Департаменту кадрового  
забезпечення МВС України;

**Ігор Янко**

головний інспектор відділу  
фізичної підготовки і спорту  
управління професійної підготовки  
Департаменту кадрового  
забезпечення МВС України

## **ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ФІЗИЧНОЇ ПІДГОТОВКИ ПРАКТИЧНИХ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

*Розглядаються основні форми, принципи і методи управління системою фізичної підготовки персоналу ОВС. Розкривається концептуальний підхід до механізму цільового та ефективного функціонування цієї системи за різних умов діяльності працівників міськрайлінорганів.*

*Рассматриваются основные формы, принципы и методы управления системой физической подготовки персонала ОВД. Раскрывается концептуальный подход к механизму целевого и эффективного функционирования данной системы в различных условиях деятельности сотрудников горрайлинорганов.*

*The article emphasizes the main forms, principles and methods of management of the physical training system of the staff of organs of Internal Affairs. The conceptual approach to the mechanism of target-oriented and effective functioning the system in different activities conditions of staff of town and district divisions of militia is revealed.*

© Вадим Бабенко, Сергій Дзюба, Ігор Янко

**Ключові слова:** зміцнення здоров'я, фізична підготовка, професійна підготовка, системність управління.

**Ключевые слова:** укрепление здоровья, физическая подготовка, профессиональная подготовка, системность управления.

**Keywords:** health strengthening, physical training, professional training, system of management.

Дослідження питань оперативно-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України свідчать, що досягнення вагомих результатів можливе лише за умови високої психофізичної підготовленості працівників, яка є основою їх професіоналізму. На підставі цього, а також з метою якісного виконання вимог Національної доктрини розвитку фізичної культури і спорту (затверджена Постановою Уряду від 13 грудня 2004 р.), Державної програми розвитку фізичної культури та спорту на 2007–2011 роки (затверджена Постановою Уряду від 15 листопада 2006 р.), наказів Міністерства освіти і науки України № 450–2002 р. і № 4–2006 р., наказів МВС України №1444–2003 р., № 1122–2006 р. та № 322–2007 р. необхідно здійснювати заходи, спрямовані на підвищення професійно-фізичної підготовленості курсантів і слухачів відомчих вищих навчальних закладів, працівників практичних органів і підрозділів внутрішніх справ.

Більшість наукових праць і досліджень (М.І. Ануфрієв (1999), Г.М. Будагянц (2005), С.Є. Бутов (2002), Г.І. Васильєв, Г.П. Васянович (1997), І.П. Закорко (2008), О.В. Запорожанов (2007) та ін.) присвячено лише окремим складовим багатогранної системи підготовки до служби в ОВС, навчання курсантів і слухачів відомчих закладів освіти.

Неабияке значення якісної професійно-фізичної підготовки персоналу, недостатня розробленість теоретичного, практичного та методичного аспектів цієї проблеми зумовили вибір теми цього дослідження. Його мета – визначення найбільш ефективних психолого-педагогічних та управлінських напрямів, форм, методів і засобів, які сприятимуть розвитку фізичної підготовки працівників МВС України, а також демонструватимуть систему загальноприйнятих у практичних органах та підрозділах науково обґрунтованих поглядів на зміст такої підготовки на тлі психоемоційної готовності особового складу до виконання оперативно-службових завдань.

Чинними нормативними документами МВС України, які регламентують багатоступеневу професійну підготовку особового складу практичних підрозділів, встановлено, що обов'язкові заняття з фізичної підготовки є найважливішим компонентом конкретно-спрямованого впливу на якість оперативно-службової діяльності [3, 5–8; 5, 3–5; 6, 2–7]. Це підкреслює значущість формування інтересу й бажання до систематичних занять фізичними вправами у працівників практичних ОВС з метою підвищення їх готовності до виконання специфічних службових обов'язків. На підставі цього ми вважаємо, що в основу будь-якої діяльності у сфері фізичної підготовки та спорту має бути закладено:

- вивчення історичних та сучасних нормативно-правових, психолого-педагогічних, фізіологічних і управлінських засад розвитку й удосконалення чинної системи фізичної підготовки осіб рядового й начальницького складу;
- окреслення реального стану цієї проблеми у практиці органів і підрозділів внутрішніх справ України;
- визначення місця, ролі, сутності й специфічних особливостей структурних компонентів професійно-фізичної готовності персоналу органів та підрозділів внутрішніх справ до виконання оперативно-службових завдань;
- концептуально відпрацьований механізм ефективного функціонування системи фізичної підготовки за різних умов діяльності працівників міськрайлінорганів;
- оптимальне поєднання службово-особистісних інтересів, бажань та мотивів, що виявляються у процесі фізичного вдосконалення персоналу;
- відповідні методики релаксації персоналу після участі у виснажливих спеціальних заходах, пов'язаних з професійним ризиком;
- запобігання випадкам виникнення професійної деформації працівників ОВС.

Таким чином, методологічну основу процесу вдосконалення системи фізичної підготовки та спорту повинні становити:

- принципи єдності соціального й біологічного, загального й часткового під час вивчення психолого-педагогічних явищ фізичного вдосконалення;

- принципи об'єктивності, єдності логічних та концептуальних положень психолого-педагогічної науки щодо діяльності та свідомості, становлення особистості працівника міліції як основного суб'єкта оперативно-службової діяльності;
- ідеї особистісно-діяльнісного підходу;
- функції фізичної культури і спорту та їх співвідношення з професійною освітою працівників спецслужб чи практичних підрозділів ОВС у межах формування оперативно-службових знань, умінь та навичок для подальшої практичної діяльності в органах і підрозділах внутрішніх справ [3, 5–8; 7, 3–12].

Це насамперед дозволить удосконалити загальну систему професійної підготовки працівників МВС на основі модернізації цільового управління цим процесом, а також суттєво покращити систему відомчої освіти в галузі фізичної підготовки та спорту, знизити рівень травматизму й загибелі особового складу під час виконання службових завдань та підвищити ефективність їх виконання.

На основі аналізу системи фізичної підготовки працівників практичних органів і підрозділів МВС України з'ясовано, що нині використовується підсистемний підхід, який дозволяє розглядати цю підготовку як певну сукупність психолого-педагогічних компонентів, становить циклічний процес фізичного розвитку й удосконалення. Ефективність його функціонування залежить від виконання вимог чинних нормативних документів, реалій оперативно-службової діяльності та якості управління нею [5, 3–5; 6, 2–7].

Ретроспективно-історичний аналіз свідчить, що концептуальні перетворення в організації фізичної підготовки і спорту в органах внутрішніх справ проводилися тільки після внесення на законодавчому рівні змін у систему підготовки відповідних фахівців загалом. Вони обумовлювали реформування нормативної бази, засади комплектування підрозділів ОВС, передбачали будівництво спортивних споруд тощо [5, 3–8; 6, 2–7].

Однак процес управління підсистемою професійно-фізичного вдосконалення в МВС України суттєво не змінювався. Окремі проблеми залишалися невирішеними, як і питання підготовки фахівців з фізичної культури і спорту для правоохоронних структур на базі навчальних закладів. Наслідком цього є недостатній рівень підготовки

керівників занять, інспекторів службової підготовки, окремих викладачів навчальних закладів. Слід зазначити, що саме викладачі відомчих закладів освіти мають закладати фундаментальну основу накопичення відповідного багажу знань, умінь і навичок, необхідних для успішного виконання оперативно-службових завдань.

Як правило, їх професійна компетентність здебільшого ґрунтується тільки на знаннях, уміннях і навичках, які викладач або інспектор службової підготовки набув під час індивідуального тренувального процесу, особистих виступів на спортивних змаганнях. У такого працівника формується “односторонній погляд на різні речі”, що призводить до неефективного використання загальноприйнятих засобів, форм і методів фізичної підготовки особового складу, формалізму у проведінні спортивно-масової роботи та організації фізичної підготовки [3, 5–8].

Аналізуючи стан науково-дослідницької роботи, варто звернути увагу на те, що у її планах майже відсутні питання, що стосуються цільових досліджень фізичного розвитку курсантів і слухачів навчальних закладів системи МВС, працівників практичних органів і підрозділів. Це потребує перегляду організаційних і управлінських форм, що діють у підсистемі фізичної підготовки та спорту, вжиття кардинальних заходів щодо її поліпшення відповідно до чинної нормативно-правової бази і реалій сьогодення.

На нашу думку, в органах і підрозділах внутрішніх справ має функціонувати не підсистема, а система фізичної підготовки та спорту, яка б реалізувалася відповідно до загальноприйнятих теорій та методик фізичного виховання. Знання їх змісту дозволяє керівнику, інспектору службової підготовки, викладачу організувати процес навчання й виховання відповідно до вимог, які відображають закономірності навчання фізичним вправам:

- спрямовувати працівників практичних ОВС, курсантів та слухачів вищих навчальних закладів на свідоме й активне ставлення до навчального матеріалу;
- об’єктивно оцінювати результативність навчання;
- здійснювати викладання з урахуванням індивідуальних здібностей та професійних особливостей особового складу;

- моделювати циклічний навчальний процес так, щоб він відрізнявся “неповторною повторністю”, системністю, послідовністю й поступовістю.

Реалізація психолого-педагогічних закономірностей навчального процесу здійснюється через виконання правил навчання і має обов’язковий характер, зумовлений специфікою конкретних психолого-педагогічних завдань, реалій оперативно-службової діяльності та специфіки роботи кожного працівника ОВС. Однак спеціальні знання й рухові дії завжди вимагають від педагогів володіння певними способами викладання, що є одним із головних завдань їх конструктивної діяльності [8, 14–18]. Звісно, способів навчання багато, але жоден з них не може бути універсальним. Саме тому знання основних характеристик методів навчання дозволить правильно зорієнтуватися в їх розмаїтті та підібрати їх для ефективного виконання навчальних і службових завдань.

Крім того, система фізичної підготовки та спорту обов’язково повинна мати прикладний характер, що досягається:

- концентрацією зусиль на формуванні й розвитку найважливіших професійно-прикладних рухових навичок з використанням фізичних вправ, що демонструють специфічні особливості оперативно-службової діяльності персоналу органів і підрозділів внутрішніх справ;
- застосуванням фізичних і психофізичних навантажень, що відповідають рівню небезпеки, якій піддаються працівники ОВС в реальній оперативній обстановці;
- моделюванням службових ситуацій з аналізом помилок чи способів запобігання їм;
- запровадженням у систему фізичної підготовки персоналу ОВС професійно-прикладних та ігрових видів спорту.

Слід зазначити, що в жодному нормативному документі МВС України немає визначення системи фізичної підготовки та спорту. Головним чинником, що визначає її характер, є вимоги й реалії оперативно-службової діяльності підрозділів ОВС, а також чинні керівні документи (закони, постанови, директиви, накази, вказівки тощо).

На нашу думку, система фізичної підготовки та спорту – це визначена певними законодавчими актами і нормативними докумен-

тами впорядкована організаційна, управлінська, навчальна й наукова діяльність осіб рядового і начальницького складу органів та підрозділів внутрішніх справ, студентів, курсантів, слухачів, наукового й науково-педагогічного складу відомчих навчальних закладів, спрямована на збереження здоров'я, творчої та трудової активності, підготовку, набуття, розвиток і вдосконалення засобами фізичної культури та спорту знань, умінь і навичок, необхідних для успішного виконання завдань, покладених на міліцію.

Така система має базуватися на сукупності взаємопов'язаних та взаємодіючих компонентів, які становлять концептуальну основу складного процесу постійного професійно-фізичного вдосконалення персоналу органів та підрозділів внутрішніх справ. Відомчими наказами передбачено, що за рівень фізичної підготовленості працівників, курсантів і слухачів, регулярність та якість проведених занять, їх відвідування, своєчасне складання встановлених нормативів керівники усіх рівнів повинні нести персональну відповідальність [5, 3–5; 6, 2–7]. Але передусім кожний працівник ОВС має нести індивідуальну відповідальність за рівень своєї фізичної підготовленості, яка суттєво позначається на його готовності до виконання оперативно-службових завдань.

Реалізація завдань системи фізичної підготовки та спорту покладається на керівників усіх рівнів, кадрові апарати, а її зміст мають становити теоретичні знання, фізичні вправи, практичні навички та уміння [*там само*]. Традиційно основним засобом фізичної підготовки є фізичні вправи, виконання яких має поєднуватись із суворим дотриманням заходів безпеки, а також загальноприйнятих гігієнічних вимог. Основною формою фізичного вдосконалення є практичні заняття, спортивні змагання, спортивно-масова й оздоровча робота в секціях з професійно-прикладних та ігрових видів спорту, що цілком відповідає завданням фізичної культури і спорту в Україні [7, 2–9].

Слід зазначити, що організація управління системою фізичної підготовки та спорту персоналу органів та підрозділів внутрішніх справ повинна забезпечувати її оптимальне функціонування відповідно до нормативних вимог. Безпосередньо сам процес управління визначає наступні функціональні елементи: структуру, керівництво, підготовку, організацію, забезпечення й проведення. Як правило, усі



структурні компоненти відображають основу самої системи, її завдання та способи реалізації. Так, за наявності чіткої організаційно-штатної *структури*, діяльність *керівництва* спрямовується на *організацію* процесу *підготовки* особового складу й спортивно-масової роботи з метою якісного *забезпечення* фізичної готовності персоналу до виконання оперативно-службових завдань [5, 3–5; 6, 2–7].

На підставі зазначеного вище можна дійти висновку, що завдяки цілеспрямованому управлінню системою фізичної підготовки та спорту досягаються:

- створення умов для реального втілення у практичну діяльність органів та підрозділів внутрішніх справ новітніх форм і методів фізичного вдосконалення працівників з поетапною розробкою, апробацією, впровадженням і дотриманням єдиних вимог щодо функціонування системи фізичної підготовки і спорту;
- ефективний розподіл компетенції й відповідальності між різними рівнями управління системою фізичної підготовки та спорту з максимальним підвищенням її дієздатності;
- цілеспрямована і скоординована діяльність усіх (зокрема і регіональних) органів управління системою фізичної підготовки та спорту щодо покращання рівня фізичної підготовленості персоналу ОВС та його спроможності виконувати оперативно-службові завдання, покладені на міліцію в Україні.

На думку авторів, наступні наукові дослідження питань розвитку системи фізичної підготовки і спорту в Міністерстві внутрішніх справ України мають передбачати: подальше вдосконалення організації фізичної підготовки у практичних органах та підрозділах внутрішніх справ, а також у відомчих навчальних закладах системи МВС України; розробку тез до проекту концептуально єдиного підходу щодо організації та управління системою фізичної підготовки в МВС України; оптимальні шляхи забезпечення постійної професійно-фізичної готовності працівників ОВС до виконання оперативно-службових завдань.

### **Список використаних джерел**

1. Алексеев А.В. Педагогико-психологические методы оптимизации учебно-тренировочной и соревновательной деятельности

ти // Теория и практика физической культуры. – М.: ФиС, 1993. – № 2. – С. 33–36.

2. Ануфрієв М.І. Становлення, розвиток та основні напрямки удосконалення відомчої багатоступеневої системи підготовки персоналу ОВС // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – Х.: НУВС, 1999. – № 9. – С. 5–12.

3. Бабенко В.Г. Психолого-педагогічні основи формування фізичної підготовленості персоналу ОВС України до екстремальних ситуацій // Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання і спорту. – Х.: ХДАДМ, 2007. – № 1. – С. 5–8.

4. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. – Х.: Основа, 1996. – 398 с.

5. Про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 25.11.2003 № 1444.

6. Про внесення змін і доповнень до наказу МВС України від 25.11.2003 № 1444 “Про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України”: наказ МВС України від 14.11.2006 № 1122.

7. Про затвердження Державної програми розвитку фізичної культури і спорту в Україні на 2007–2011 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лист. 2006 р. № 1594.

8. Теория и методики физического воспитания / под ред. Б.А. Ашмарина. – М.: Просвещение, 1990. – 286 с.

9. Управление персоналом организации: учеб. / под ред. А.Я. Кибанова – М.: ИНФРА-М, 1997. – 324 с.

10. Фізкультурно-оздоровча та спортивна діяльність з рукопашного бою: робоча програма / підгот. О.Г. Гартвіч та ін. – К.: МАУП, 2005. – 76 с.

*Стаття надійшла 12.11.2008.*

УДК 797.2

**В'ячеслав Рудницький**

доцент кафедри вогневої та фізичної підготовки Академії управління МВС України;

**Наталія Ракша**

викладач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ

## **УПРАВЛІННЯ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ**

*Стаття присвячена пошуку нових і вдосконаленню існуючих основних напрямів підвищення професіоналізму працівників органів і підрозділів внутрішніх справ України. Визначаються напрями удосконалення системи освіти МВС України.*

*Статья посвящена поиску новых и совершенствованию существующих основных направлений повышения профессионализма сотрудников органов и подразделений внутренних дел Украины. Определяются направления совершенствования системы образования МВД Украины.*

*The research is devoted to inquiring new ways and improving current ones of professional development of the personnel of the organs and subdivisions of Internal Affairs of Ukraine. The directions for improving the education system of MIA of Ukraine are defined.*

**Ключові слова:** професіоналізм, освіта, реформування, навчальний процес.

**Ключевые слова:** профессионализм, образование, реформирование, учебный процесс.

**Keywords:** professional skills, education, reforming, academic process.

Утвердження і забезпечення права людини на освіту в будь-якій країні є одним із найважливіших обов'язків держави. Це зумовлено

тим, що освіта в сучасному глобалізованому й інформатизованому світі набуває вагомого значення як вирішальний чинник суспільного й національного прогресу. Нині цілком очевидно, що без необхідної освіти людина не зможе забезпечити собі належних умов життя і реалізуватись як особистість, а також усвідомити і захистити свої права.

В умовах реформування системи освіти в Україні, її інтеграції до єдиного європейського простору підвищуються вимоги до функціонування органів управління вищими навчальними закладами, а також правоохоронних структур, діяльність яких спрямована на забезпечення необхідних умов для повної реалізації громадянами права на освіту.

Система відомчої освіти є органічною складовою національної системи освіти з притаманними їй специфічними властивостями. Особливість такої освіти в МВС полягає в безпосередньому впливі на неї замовників (структурних підрозділів Міністерства) на підготовку висококваліфікованих кадрів. Саме тому необхідно чітко усвідомлювати, що, на відміну від орієнтирів на підготовку фахівців широкого профілю, освіта у навчальних закладах МВС спрямована передусім на якісне кадрове забезпечення конкретних напрямів діяльності органів внутрішніх справ. Таким чином, основне завдання відомчих навчальних закладів – це підготовка висококваліфікованих фахівців за відповідними напрямами діяльності органів внутрішніх справ.

Відтак, на нашу думку, розвиток системи освіти МВС України можливий лише за умови експертизи відомчого нормативно-правового забезпечення у сфері освіти з метою приведення його у відповідність до Конституції та законів України.

Актуальність цієї проблеми, як зазначає професор С.В. Петков, зумовлюється двома основними чинниками: йдеться, по-перше, про поступове входження української вищої школи до загальноєвропейської системи освіти і, по-друге, – про певне відставання за деякими критеріями відомчої системи освіти від загальнодержавної [1, 250–256].

Щодо другого чинника, то мається на увазі брак достатньої кількості підготовлених науково-педагогічних кадрів; невідповідність терміну навчання у відомчих вищих навчальних закладах вимогам

загальнонаціональної ступеневої освіти; невідповідність організації навчання вимогам, які до неї висуваються; недостатня розробленість навчально-методичного процесу.

Тому метою дослідження є визначення конкретних заходів удосконалення управління навчальним процесом у вищих навчальних закладах системи МВС.

Серед розробників цієї теми варто згадати провідних фахівців з конституційного, адміністративного та інших галузей права: В. Авер'янова, М. Ануфрієва, О. Бандурку, А. Берлача, Ю. Битяка, А. Васильєва, Є. Додіна, М. Дорогих, В. Зуй, Р. Калюжного, Л. Ковалюка, О. Комзюка, С. Лихачова, О. Негодченка, А. Нечитайленка, О. Остапенка, Р. Павловського, І. Пахомова, В. Петкова, П. Рабіновича, А. Селіванова, О. Скаун, М. Тищенко, В. Цветкова, Ю. Шемшученка, В. Шкарупу та інших.

Система відомчої освіти складається з мережі спеціалізованих та багатогалузевих навчальних закладів, які здійснюють підготовку фахівців, перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників органів внутрішніх справ України. Відповідно у структурі системи підготовки кадрів для ОВС є три основні підсистеми, а саме: довузівська, вузівська та післявузівська підготовка.

Першим етапом професійного навчання є довузівська підготовка, що здійснюється в училищах (центрах) професійної підготовки і забезпечує отримання молодими працівниками кваліфікації без зміни загального освітнього рівня. Головне завдання такої підготовки спрямоване на створення міцних підвалин подальшого набуття фахових знань, умінь та навичок працівниками і здійснення їх професійного добору.

Як наголошує Т. Грица, довузівська підготовка повинна реалізуватися у два етапи: на першому має проводитись профорієнтаційна та профдіагностична робота з цивільними особами – майбутніми кандидатами на навчання у навчальних закладах МВС України, що здійснюється через мережу спеціалізованих класів середніх загальноосвітніх шкіл та спеціалізованих ліцеїв за профорієнтаційною освітньою програмою старшої школи. Ця робота повинна виявляти та розвивати здібності у певній галузі знань і формувати основи правового світогляду та спрямованості особи, необхідні для її подальшо-

го професійного самовизначення. Тоді як на другому етапі – має здійснюватись початкова профпідготовка осіб, прийнятих на службу до ОВС, в училищах професійної підготовки.

Щодо вузівської підготовки, то вона передбачає підготовку фахівців у вищих навчальних закладах усіх рівнів державної акредитації.

Післявузівський або ж післядипломний етап розгортається за чотирма напрямками перепідготовки та підвищення кваліфікації. Перший напрям безпосередньо пов'язаний із запланованим заміщенням працівниками керівних посад або посад викладачів та науковців і завершується присвоєнням випускникам кваліфікації *магістр* за спеціальністю “управління у сфері правопорядку” на базі освітнього рівня *спеціаліст*. Другий напрям передбачає планове підвищення кваліфікації спеціалістів органів системи МВС через кожні п'ять років після одержання повної вищої освіти і здійснюється на базі відомчих навчальних закладів четвертого і третього рівнів акредитації. Третій напрям – це перепідготовка осіб начальницького складу на базі вищої гуманітарної неюридичної освіти з метою отримання за денною формою навчання другої вищої освіти за фахом “Правоохоронна діяльність” чи “Правознавство”. Четвертий – забезпечує перепідготовку, пов'язану зі зміною профілю служби спеціалізації [2, 31].

Однак ефективність виконання відомчими навчальними закладами покладених на них зобов'язань щодо підготовки професіоналів для правоохоронної діяльності передусім полягає у створенні необхідних організаційно-правових, соціальних-виховних, психологічних, матеріально-технічних, фінансових, економічних та інших умов функціонування такого закладу, тобто в ефективному керівництві останнім.

Отже, розглянемо особливості управління навчальними закладами системи МВС як складової частини виконавчо-розпорядчої системи органів державного управління.

Поділяючи думку дослідників діяльності навчальних закладів – О. Бандурки, Т. Грици, А. Дуброва, В. Мерцалова, О. Негодченка, Г. Ріхтера, Д. Чупрунова, О. Червякової, О. Ярмиша – зазначимо, що рівень підготовки фахівців залежить від належної організації управління діяльністю навчальними закладами.

Управління навчальними закладами системи МВС – специфічна організуюча діяльність, складова частина виконавчо-розпорядчої системи органів державного управління, тому відбувається згідно із загальними законами та принципами державного управління й означає здійснення адміністративної діяльності та методичного керування (визначення змісту освіти, методичного забезпечення навчально-виховного процесу).

Досі вважалося, що управління процесом навчання закладене вже на етапі створення вищого навчального закладу: наявність самого ВНЗ, освітніх програм та планів, державного замовлення на підготовку спеціалістів, науково-викладацького персоналу, матеріально-технічної бази, навчально-методичного забезпечення. Але становлення вищого навчального закладу, як свідчить світовий досвід, пов'язане передусім з утворенням наукових шкіл, передаванням накопиченого досвіду від покоління до покоління, якістю освітянських послуг.

Остаточною метою освітянської діяльності є задоволеність “споживачів”, а випускник вищого навчального закладу розглядається як головна “продукція”, що має відповідати вимогам “споживача”. Головною вимогою на сьогодні є якість підготовки фахівця.

Аналіз проблеми підготовки фахівця необхідно розпочинати з визначення чинників, від яких залежить якість цієї підготовки. Існує безпосередній зв'язок між якістю підготовки фахівця і якістю освіти. Щодо складових останньої, то спектр поглядів з цього питання достатньо широкий. На думку дослідників, якість освіти має три складові: мета і зміст освіти; рівень професійної компетентності викладацького складу й організація його діяльності; стан матеріально-технічної та науково-інформаційної бази процесу навчання [3, 6–8].

Складовими якості освіти можна вважати: форму і зміст освітянських процесів; структуру взаємодії суб'єктів у освітянському процесі; функціональне призначення освітянської системи.

За результатами опитування проректорів вузів головними чинниками, що впливають на якість вищої освіти, визнано такі:

- якісний склад абітурієнтів;
- якість освітянських програм;

- якість професійної підготовки педагогів;
- технологія навчання;
- якісна навчальна література;
- ставлення студентів до навчання [4, 30–31].

Якщо розглядати ще одну складову – активну зацікавленість суб'єкта навчання в отриманні знань, то стає зрозумілим, що навіть найбільш якісний навчальний процес ще не гарантує високого рівня підготовленості без зацікавленості студента. Отже, поняття комплексної якості має враховувати і цей чинник.

Сучасні методи управління якістю освіти охоплюють усі етапи освітянського процесу. Рівень підготовки фахівця повинен закладатися упродовж усього періоду перебування студента у вищому навчальному закладі – тільки це може гарантувати стабільність усіх показників якості.

Результат управління навчанням стає можливим за умови вирішення таких завдань з підвищення якості освіти:

- організація навчального процесу;
- підготовка керівників;
- кадрове забезпечення;
- оснащеність тощо.

З іншого боку, покращання якості освіти залежить від:

- якості навчальних програм і планів;
- обладнання та умов навчання;
- контролю знань;
- інформаційного забезпечення тощо.

Саме розв'язання вищезазначених завдань є запорукою успіху сучасного менеджменту освіти й освітянської діяльності, вищого навчального закладу, випускника в умовах ринку праці.

Таким чином, для удосконалення управлінської діяльності керівництво навчального закладу має знати та вміло використовувати у своїй повсякденній праці закони та закономірності державного управління, основи менеджменту і педагогіки, а також відповідні принципи та функції управління.

Варто зазначити, що особливість здійснення управлінської діяльності у вищих закладах освіти МВС України визначається притаманною лише їм специфікою: відомчі ВНЗ є винятково державни-



ми, тому на них покладено особливу відповідальність в організації навчального процесу, наукових досліджень, підвищення кваліфікації науково-педагогічних кадрів.

Науково-викладацький склад, працівники, курсанти і слухачі, які проходять службу в ОВС, належать до постійного та перемінного атестованого особового складу. Отже, управлінська, наукова, виховна діяльність базується на підставі не лише норм, викладених у документах, що регламентують функціонування вищої школи в межах держави, а й передусім передбачає розвинену відомчу нормативну базу, тому іноді виникають суперечності у здійсненні процесу управління навчальним закладом [5, 39].

Необхідно акцентувати увагу також на співвідношенні якості та кількості: не завжди обсяг освітянських послуг забезпечує дотримання високих стандартів знань. Тобто поряд з прагненням відтворити у вищому навчальному закладі кількісний показник предметів з утворенням нових кафедр, філій, інших структурних підрозділів нехтується якісна сторона навчального процесу.

Аналогічне явище спостерігається і тоді, коли стройова підготовка курсантів заміщує повноцінний навчальний процес. Тобто особливу увагу необхідно звертати на дотримання раціонального співвідношення цих складових.

Розглядаючи шляхи удосконалення управління вищим навчальним закладом системи МВС України, на нашу думку, слід виокремити такі проблеми:

- підвищення взаємозацікавленості курсантів та працівників у процесі та результатах навчання шляхом використання методів заохочення та стимулювання;
- розвиток конкурентоспроможної сфери освітянських послуг;
- спрямованість освітянського процесу на підготовку спеціаліста адаптивного типу в процесі теоретичного та практичного навчання;
- регламентація прав та обов'язків факультетів і кафедр, інших навчально-методичних підрозділів, а також порядку навчальної та навчально-методичної діяльності.

Слід також зазначити, що зростання ринку послуг вищої освіти зумовлює необхідність моніторингу її якості у ВНЗ, оскільки нині

цей моніторинг недосконалий і не дає можливості реально зіставляти такі заклади.

Серед головних чинників конкурентоспроможності ВНЗ в Україні можна вказати такі: імідж закладу, рівень його акредитації, кількість студентів та успішність їхнього навчання, рівень науково-викладацького складу, оплата за навчання, форми навчання, матеріально-технічна база, пільги для студентів, позааудиторна робота зі студентами, маркетингова політика, працевлаштування студентів, міжнародні зв'язки закладу тощо.

Перелік згаданих вище чинників є найбільш повним для оцінювання якості освіти та конкурентоспроможності закладу. Відтак його керівництво має докладати всіх зусиль, аби заклад був конкурентоспроможним на ринку освітніх послуг.

Таким чином, основною метою і головним завданням вищих навчальних закладів системи МВС України є підготовка фахівців високого наукового, гуманітарного рівня, що повинно забезпечуватися якісною організацією управління навчальним закладом [6, 45–46].

Складність і динамічність розвитку відомчої освіти системи МВС в умовах сучасного зростання конкуренції, як зазначає О. Червякова [7, 143], потребує комплексного підходу до розв'язання проблем управління і подальшого розвитку методів керування службовим колективом.

У науці управління є дві групи методів, що різняться між собою за критеріями примусовості або потенціалу переконання, який сприймає об'єкт управління.

Примусовими вважають правові методи, а методами переконання – духовно-ідеологічні (юридично не забезпечені) [8, 7].

До примусових належать усі методи управління економічним, соціальним, політичним і духовним життям колективу навчального закладу, які мають правове забезпечення, незалежно від рівня правової норми: від управлінських рішень вузівського рівня до Конституції України.

Правові методи управління вищими навчальними закладами системи МВС – це правила діяльності, гарантовані примусовою силою держави. На практиці їх реалізація має назву “правове регулювання”.

Для розкриття сутності аналізованої групи методів необхідно розглянути механізм правового регулювання, що становить сукупність

правових засобів впливу на всі елементи управління освітнього закладу, їхнього зв'язку і взаємовідносин. Цей комплекс правових засобів може містити правові норми, правовідносини, а також правові акти.

Правове регулювання вузівської діяльності залежить від характеру керівного впливу. Це означає, що, на відміну від правових актів індивідуальної спрямованості, правові норми адресуються конкретному колу осіб і набувають чинності на визначений час, що забезпечує стабільність та збалансованість управління. Найпоширенішими правовими актами для ВНЗ є положення та інструкції.

Підтримуємо думку О. Червякової, що система освіти МВС (згідно з рівнем акредитації та статусом) гостро потребує типових навчальних планів і програм, рекомендаційних документів щодо прийому до закладу і переведення курсантів (студентів) з одного ВНЗ до іншого, нормативних рекомендаційних документів щодо підготовки курсових робіт, проведення іспитів і заліків.

Методами переконання вважають юридично не забезпечені програми, теоретичні викладки, соціологічні аналізи, різні науково-практичні концепції, якими можуть керуватися об'єкти управління, статутні положення добровільних громадських організацій, спілок, об'єднань за інтересами тощо. До цієї ж групи належать методи морального заохочення.

Залежно від основних характеристик методи розподіляються на кілька груп:

- стимулюючі;
- адміністративно-правові;
- соціально-психологічні тощо [7, 73–75].

Основою методів стимулювання є об'єктивні інтереси економічного і морального порядку. Стимулювання може бути двох видів: економічне й моральне.

Економічне стимулювання – це комплекс засобів і прийомів управління, що ґрунтуються на використанні економічної зацікавленості, інтересів і системи взаємопов'язаних показників, норм та нормативів. Мета економічних методів – створити умови, які зацікавлюють структурні підрозділи навчального закладу приймати і успішно виконувати раціональні завдання. Вони покликані створювати умови, за яких працівники зможуть покращувати якість роботи ВНЗ.

Економічне стимулювання ґрунтується на зіставленні витрат із результатами праці й реалізується насамперед шляхом розроблення системи об'єктивно обґрунтованої оплати праці. При цьому основними засобами економічного стимулювання є варіювання форм нарахування, розроблення преміально-заохочувальної системи. Для сфери відомчої освіти характерне застосування специфічних засобів матеріального стимулювання: введення підвищення оплати за науковий ступінь, спеціальне і вчене звання, виплата премій та гонорарів за наукову продукцію, присвоєння позачергового спеціального звання.

Моральне стимулювання ґрунтується на визнанні заслуг, досягнень і авторитету спеціаліста. Вища школа системи МВС не може розглядатися як виробнича сфера. Це пояснюється насамперед тим, що інтелектуальну працю надто складно оцінити, використовуючи лише матеріальні еквіваленти. У вищих начальних закладах, як і в науці, пріоритети зміщуються у бік визнання авторитету. Тому в інтелектуальній праці вагомим є психологічний чинник: загальне визнання – найвищий стимул для подальшої творчої праці.

Що стосується адміністративно-правових методів управління, то вони становлять сукупність засобів юридичного (правового і адміністративного) впливу на стосунки вузівського персоналу. Здійснення цих методів гарантоване системою чинних законів та нормативних актів. Юридичний вплив полягає у використанні правових норм, які регулюють зв'язки та відносини в процесі керування навчальним закладом і містяться в різних актах, положеннях, інструкціях, наказах і розпорядженнях. Використання правових норм передбачає запровадження санкцій, які поділяються на дисциплінарні, матеріальні, адміністративні та кримінально-правові.

Під час реалізації адміністративних функцій кожний керівник регламентує діяльність підлеглих, визначає завдання для виконавців і контролює їх виконання. Адміністративний вплив визначає обсяг повноважень керівника, що передбачає організаційні та розпорядчі дії.

Адміністративні методи полягають у чіткому розподілі функцій управління, встановленні прав і обов'язків керівників, регламентації основних процедур управлінської діяльності.

Організаційний вплив базується на організаційному регламентуванні та нормуванні. Організаційне регламентування встанов-

лює правила, обов'язкові для виконання, і визначає зміст та порядок управлінської діяльності згідно з правовими нормами та інструктивними матеріалами [9, 480].

Розпорядчі дії повною мірою відображають динаміку управління вищим навчальним закладом. Правову основу для розпорядчої діяльності формують посадові інструкції, розподіл прав і обов'язків, організаційні структури тощо. Управління спрямоване на забезпечення злагодженої роботи адміністративного апарату організації, підтримання в заданому режимі навчально-виховного процесу. Розглянуті дії можуть мати вигляд усного або письмового розпорядження, наказу або договору. В них формулюються завдання для відповідних підрозділів організації, окреслюються засоби їх розв'язання й термін реалізації. Облік і контроль виконання дозволяє своєчасно здійснювати діяльність з координації, коригування, реагувати на зміни. Організаційні і розпорядчі дії виконуються спільно, доповнюючи одна одну.

Специфічною рисою організаційно-розпорядчих методів управління вищими навчальними закладами системи МВС є владні відносини. Організаційна ж робота є важливим елементом такого управління. Дії суб'єкта управління виявляються в організуючому впливі на об'єкт керування. Ефективність і якість управлінської діяльності значною мірою визначають методи, завдяки яким вона втілюється в життя. Організаційно-розпорядчі методи реалізуються кількома шляхами: наказами, вказівками, розпорядженнями, директивами тощо.

Соціально-психологічні методи дозволяють органічно заглиблюватися у навчально-методичний та виховний процеси, значною мірою впливати на розвиток колективу вищого навчального закладу, якість наданих знань, робіт або послуг, темпи впровадження досягнень науково-технічного прогресу.

Відтак персонал навчального закладу має повноваження і можливості для підвищення дієвості моральних та матеріальних стимулів у цьому напрямі. Орієнтація колективу на ефективність праці забезпечується створенням сприятливого морально-психологічного клімату.

Навчальний заклад виступає засобом задоволення певних соціальних потреб, забезпечує фахову підготовку та удосконалення спеціалістів вищої кваліфікації. При цьому важливе значення мають соціально-особистісні стосунки. Саме завдяки їм встановлюється

система неформального спілкування, розподілу симпатій, антипатій і особистих авторитетів.

На основі викладеного можна дійти висновку, що шляхами удосконалення управління навчальним процесом у ВНЗ системи МВС, зокрема організаційно-адміністративних методів, є:

- розроблення положень, що регламентують права та обов'язки факультетів і кафедр, навчальних лабораторій, методичних комісій та інших навчально-методичних підрозділів, а також порядок здійснення різноманітних видів навчальної та навчально-методичної діяльності (наприклад, положення про стажування, проведення екзаменаційних сесій слухачів-заочників, про організацію навчальної практики тощо);
- раціоналізація розподілу функціональних обов'язків працівників освітнього закладу;
- удосконалення функцій управління: розроблення календарних графіків заходів і виконання різноманітних документів (планів робіт, наказів, звітів, актів перевірок, нарад, які щорічно повторюються, тощо);
- обов'язкове врахування особистісних, моральних та ділових якостей працівників;
- забезпечення раціонального співвідношення різноманітних видів підготовки курсантів – аудиторної та самостійної роботи, практики, науково-дослідницької роботи тощо, їх максимально продуктивна діяльність під час навчання.

У подальших наукових дослідженнях варто розглянути динамічний характер системи освіти, що визначає постійні зміни у відомчих навчальних закладах. Адже від того, наскільки ефективною буде ця сфера навчальних послуг, залежить належне виконання державою однієї з її найголовніших функцій – забезпечення та відповідної охорони прав і свобод людини і громадянина.

### **Список використаних джерел**

1. Петков С.В. Менеджмент в освітньому процесі вищих навчальних закладів МВС України / Основні напрями реформування ОВС в умовах розбудови демократичної держави: матеріали між-

народ. наук-практ. конф., 14–15 жовт. 2004 р., Одеса / за заг. ред. О.Ф. Долженкова: у 2-х ч. – Одеса: Вид-во Одес. юрид. ін-ту Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – Ч. 2. – С. 250–256.

2. Грица Т.Г. Організація професійної освіти в системі МВС України (управлінський та адміністративно-правовий аспекти): монографія. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 342 с.

3. Тихонов А.К. Уроки реформ // Высшее образование в России. – 1998. – № 3. – С. 6–8.

4. Красноженова Г.Н. Самооценка вузовской элиты // Высшее образование в России. – 1998. – № 3. – С. 29–34.

5. Ануфрієв М.І., Бандурка О.М., Ярмиш О.Н. Вищий заклад освіти МВС України: наук.-практ. посіб. – Х.: Харк. ун-т внутр. справ, 1999. – 369 с.

6. Лазарева Н.С. Деякі питання управління вищим навчальним закладом системи МВС // Наука і вища освіта: тези доп. учасників XIII міжвуз. студ. наук. конф., Запоріжжя, 19 трав. 2005 р.: у 2-х ч. – Запоріжжя: ГУ “ЗІДМУ”, 2005. – Ч.1. – С. 45–46.

7. Червякова О.В. Організаційно-правові аспекти управління вищим навчальним закладом системи МВС України: дис. ... канд. юрид. наук: – Х., 2002. – 219 с.

8. Колпаков В.М. Методы управления: учеб. пособ. – К.: МАУП, 1997. – 158 с.

9. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підруч. – Х.: Харк. ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

*Стаття надійшла 04.12.2008.*

## СОЦІАЛЬНІ Й ПРАВООХОРОННІ АСПЕКТИ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ

---

---

УДК 343.62-058.51

### **Микола Корчовий**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії та  
практики організації оперативно-  
розшукової діяльності  
Академії управління МВС;

### **Галина Корчова**

кандидат педагогічних наук,  
доцент, проректор з навчально-  
методичної роботи Міжгалузевого  
інституту управління

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ НОРМИ ТА ВІДХИЛЕННЯ У СТАТЕВІЙ ПОВЕДІНЦІ МОЛОДІ

*У статті науково осмислені поняття норми та відхилення у статевої поведінці молоді, запропоновано соціально-педагогічну класифікацію видів та форм статевих відхилень.*

*В статье научно осмысливаются понятия нормы и отклонения в поведении молодежи, предлагается социально-педагогическая классификация видов и форм половых отклонений.*

*Actual problems of scientific comprehension of the notion of norms and deviations in the sexual behavior of the young people are considered in the article. Social-pedagogical classification of types and forms of the sexual deviations are proposed.*

**Ключові слова:** норма, відхилення, стать, статева поведінка, форми статевих відхилень, діти, молодь, сім'я, школа.

**Ключевые слова:** норма, отклонение, пол, половое поведение, формы половых отклонений, дети, молодежь, семья, школа.

**Keywords:** norm, deviation, sex, sexual behavior, forms of sexual deviations, children, young people, family, school.



У період стрімких соціальних змін і нестабільності, що супроводжує процес переходу до більш відкритого суспільства, дедалі небезпечнішими для молоді стають статеві відхилення: адже суспільство адаптується до нових реалій, а наявні соціальні норми, цінності і табу переглядаються. За цих умов актуальним залишається питання сексуальної активності молоді, легалізації неспорядкованих статевих зв'язків, що призводить до різного роду статевих відхилень. Тому молодь потребує особливої уваги і підтримки з боку сім'ї, школи, держави.

Дослідженнями статевих девіацій займалися вчені близького зарубіжжя, а саме: Г.С. Абрамова, Я.І. Гілінський, С.І. Голод, В.Є. Каган, І.С. Кон, В.М. Кудрявцев, Д.В. Лубовський, М.Г. Садовський та інші. Науково-практичні засади дослідження статевих девіацій були закладені в роботах педагогів: Л.І. Габори, А.Й. Капської, С.В. Кириленко, В.М. Оржеховської, О.І. Пилипенка та інших; психологів: Н.М. Апетик, Т.В. Говорун, Н.Ю. Максимової, Д.Д. Романовської, О.В. Сечейко, В.О. Татенка, Т.М. Титаренка, С.Я. Уніят та інших; кримінологів: О.М. Джужі, С.М. Корецького, І.І. Лановенка та інших; соціологів: О.М. Балакіревої, М.П. Лукашевича, М.В. Туленкова та інших; медиків: Л.В. Гречанської, О.Л. Гутнева, Л.Д. Калюжної, О.Є. Федоренко та інших.

Особливий інтерес фахівців у галузях педагогіки, психології, права, соціології, медицини викликає проблема норми та відхилення у статевій поведінці дітей та молоді. Дослідження й наукове осмислення понять норми та відхилення у статевій поведінці молоді і є метою цієї статті.

Автори погоджуються з думкою М.Г. Садовського про те, що в 1990–1995 роках основною нормою сексуальної поведінки була цілковита прихованість, за якої завуальовувалися інтерес до особи протилежної статі і відносини з нею. Нині у середовищі підлітків змінилися норми, які визначають їх сексуальну поведінку: норма прихованості замінена нормою демонстрації [1, 69–77].

Сексуальна поведінка – це вид активності людини, спрямований на досягнення задоволення, насолоди шляхом сексуального збудження [2, 206].

З поняттям сексуальної поведінки тісно пов'язане поняття статевої поведінки. Статева поведінка – це сукупність дій, вчинків люди-

ни, манера поведіння між чоловіком і жінкою в усіх її проявах: фізіологічному, сексуальному, психологічному, соціальному [2].

Отже, стає очевидним, що сексуальна поведінка – це аспект статевої поведінки, що стосується взаємин чоловіка і жінки в інтимних стосунках. Статева і сексуальна поведінка складаються з двох основних елементів: стать і сексуальність. Психологи розрізняють стать біологічну і психічну [2].

Стать біологічна – це сукупність морфологічних (будови тіла), фізіологічних та генетичних особливостей, які забезпечують розмноження [2, 82].

Стать психічна – це певна система ціннісно-смыслових уявлень особи про себе як про чоловіка чи жінку, що сформувалися у процесі соціалізації [2, 90].

Сексуальність – це складова цілісної особистості, взаємозалежність її біологічних, психологічних, соціокультурних вимірів функціонування як статевої істоти [2, 14].

Тому зрозуміло, що статева поведінка завжди займала і займає особливе місце в системі людської діяльності. Вона нерідко розглядається як одна з основних базисних форм людської спільноти хоча б тому, що “статеве питання є питанням життя і смерті” [3, 10]. Статева поведінка, в якій тісно взаємодіє внутрішнє і зовнішнє, чуттєве й вольове, інтимне і правове, стає предметом підвищеного теоретичного й практичного інтересу широкого кола наук про людину, суспільство [4, 3].

Саме сексуальність стає одним з найпоширеніших стимулів для контактів і зв’язків як сексуального, так і соціального спрямування. Вивчення найрізноманітніших форм поведінки, у тому числі і девіантних, свідчить, що фактор сексуальності бере активну участь у моделях пускових механізмів статевої поведінки, включаючи й вбір її суспільно небезпечних варіантів.

Тому при розгляді проблем статевої (загальної чи індивідуальної) неминує виникає “вічне” питання, що слід розуміти у статевій сфері людських відносин нормальним (прийнятним) і ненормальним (неприйнятним). З цього глобального питання й починається вивчення кризових і девіантних аспектів психосоціального розвитку як окремих індивідів, так і суспільства в цілому [4, 4–5].

У сучасній літературі зазначається, що створення будь-якої норми потребує уваги і відповідальності, оскільки саме на основі її розуміння встановлюються критерії відхилень від норми з усіма наслідками для людей та суспільства. Розуміння норми має враховувати її складність, багатогранність, а також суперечливість. Норма несе в собі не тільки середньостатистичну величину, а й серію відхилень від цієї величини в певному діапазоні, визначеному суспільством [4, 5].

Це означає, що уявлення про норму як середню величину має сенс тільки стосовно практичних підходів, оскільки усереднення завжди дуже приблизно відображає нормативну суть явища. В реальних живих системах існує певний суттєвий діапазон допустимих відхилень від норми, за яких система спроможна нормально існувати [5, 95].

Поширеним є підхід, згідно з яким норму розуміють насамперед як відсутність певних виражених патологічних симптомів. Зрозуміло, що цей підхід у кращому разі окреслює межі кола, в якому слід шукати специфіку норми, однак, саму специфіку не визначає. Не вирішує проблеми і так званий культурно-релятивістський підхід, згідно з яким про наявність норми свідчить відповідність поведінки людини нормам і правилам культури.

Взаємозв'язок норми взагалі та норми статевої й сексуальної поведінки, допустимих і недопустимих відхилень від неї та патологій – проблема міждисциплінарна, яка розглядається з позиції різних наук про людину: філософії, психології, педагогіки, сексології, медицини, кримінології тощо. Проблема визначення норми статевої та сексуальної поведінки ускладнюється тим, що в кожній із згаданих дисциплін розроблені свої поняття статевої й сексуальної поведінки [5].

Зокрема, у філософсько-аксіологічному аспекті слід враховувати відповідність змісту статевої норми етичним та естетичним цінностям [6]. У педагогічному та психологічному значеннях поняття статевої норми має набувати центрального значення в організації статевого виховання молоді. У правовому аспекті з урахуванням норми відбувається розмежування незлочинного і злочинного в статевої поведінці тощо [4, 6–7].

Таким чином, поняття статевої норми нестабільне і неунормоване в різних галузях науки, що ускладнює його визначення. Кож-

на епоха, період соціальних змін у суспільстві виробляє свої норми і стереотипи статевої та сексуальної поведінки. Але загальною особливістю моралі в усі часи було те, що різні види людської поведінки, у тому числі й статевої, стають у певному розумінні обов'язковими. Більш того, норми моралі накладають зобов'язання і вилучають деякі сфери поведінки з права вибору людини робити те, що їй подобається [7]. Тому, на думку авторів, нормативна суть реалізації статевої поведінки найбільш вдало сформульована експертами ООН. Зокрема, це:

1. Спроможність до насолоди статевим життям, мати дітей й контролювати свою поведінку відповідно до загальноприйнятої та особистої етики.

2. Свобода від страху, почуття провини й пересудів, а також інших психологічних чинників, що придушують сексуальні реакції та заважають сексуальним відносинам.

3. Відсутність органічних розладів, захворювань та хиб, що обмежують функції статі та репродуктивну (дітородну) функцію [8].

Оскільки наведена вище норма пояснює тільки біологічні та психологічні закономірності інтимних стосунків у людській життєдіяльності й не розкриває соціальних, тому суперечності між нормою і патологією неоднозначно розгортаються в певній зоні взаємозв'язків біологічного та соціального [5]. Будь-яка норма, у тому числі й статева, соціально детермінована і має розглядатися з позицій інтересів суспільства і ним самим формулюватися. Однак і досі доводиться стикатися зі стабільним висновком про те, що соціальний механізм введення нових поколінь у сексуальні відносини вивчений поки що недостатньо [9, 41].

До проблеми статевої норми дослідники часто оперують такими поняттями, як норма статевої поведінки і норма сексуальної поведінки, тому на думку авторів, варто було б не розмежовувати ці поняття-синоніми, а вживати поняття статевої (сексуальної) норми.

Автори погоджуються з думкою українського психолога Т.В. Говорун, що норма сексуальної поведінки передбачає низку морально-етичних, релігійних аспектів та соціокультурних чинників, а також індивідуальні прояви сексуальної активності. І далі баланс цікавості до сексуальної сфери з проявами допитливості до інших сфер

людського буття є показником норми психосексуального розвитку [10, 10].

Близькою авторам є точка зору психолога О.В. Сечейко, яка під нормативною статевою поведінкою розуміє систему вчинків чи окремі вчинки, спрямовані на утвердження статевої ідентичності та ролі, адекватну соціалізацію себе як представника певної статі, а також на задоволення природної сексуальної потреби і не суперечить прийнятим у даному суспільстві етичним і правовим нормам [11, 44].

Польський учений К. Імелінський наводить такі нормативні критерії сексуальної поведінки: різність статей, їх статева зрілість, взаємна згода, прагнення до обопільної втіхи, відсутність шкоди для здоров'я та інтересів інших людей [12]. За умови дотримання цих критеріїв характер конкретних форм сексуальної поведінки, на думку вченого, не має особливого значення.

Німецький сексолог З. Шнабль у поняття норми вкладає такі критерії, як адекватність етичним вимогам соціуму та середні показники частотних характеристик сексуальної активності, а також сприяння соціальному та психічному здоров'ю партнерів [13].

Російський учений Г.С. Васильченко розглядає межі сексуальної норми з позиції значущості статевої сфери для людини. За норму людської сексуальності він вважає потенційну здатність до реалізації функції запліднення (продовження роду), досягнення психологічної насолоди (інтимного спілкування, побудови міжособистісних взаємин) [14]. З цього випливає, що патологія виникає через неможливість реалізувати базові складові сексуальної поведінки.

Більш вичерпним, на нашу думку, є визначення статевої норми українського юриста І.І. Лановенка, який зазначає, що статева норма – це оптимум індивідуальних статевих проявів людини, який дозволяє адекватно реалізувати свою стать, суспільно прийнятну гармонію інтимних відносин, спрямовану на сексуальне задоволення та свідоме продовження роду. Поняття статевої норми має об'єднуючий характер; воно відлунює індивідуально-біологічні, індивідуально-соціальні, морально-етичні, культурні, релігійні й історичні фактори, тому є міждисциплінарною за своєю змістовою суттю [4, 15].

Отже, критерії норми передбачають не тільки здатність досягати насолоди шляхом сексуального збудження та його розрядки, а й значною мірою задоволення соціальних потреб [2, 10].

Норма соціальна і норма моральна – це поняття близькі, але не тотожні.

Соціальна норма – невід’ємний елемент суспільного управління, один із способів орієнтації поведінки особистості або соціальної групи в певних умовах і засіб контролю з боку суспільства за їх поведінкою. З огляду на це Е.М. Пеньков визначає соціальну норму як “правило, вимогу суспільства до особи, в яких визначено більш-менш обсяг, характер, а також межі можливого та допустимого в її поведінці” [15]. Зауважимо, що соціальний контроль реалізується як на рівні внутрішньої структури норми, так і на рівні соціальних інститутів (сім’ї, школи, засобів масової інформації, соціального оточення), що цю норму підтримують.

Порушення соціальних норм, які характеризуються певною масовістю, стійкістю і поширеністю, призводить до виникнення статевих девіацій. На нашу думку, недостатньо враховують соціальний аспект і при розгляді сутності статевої поведінки і появи статевих відхилень. Саме в цьому питанні, з нашої точки зору, найбільш вдалою є позиція російського юриста В.М. Кудрявцева, який вважав, що соціальна суть будь-яких відхилень – це не просто соціальний “ярлик”, а об’єктивне явище: “Соціальні відхилення у сфері індивідуальної поведінки – це вчинки конкретних людей, заборонених нормами права, моралі, правилами співіснування”. При цьому аморальність поведінки є “фоновим” явищем злочинності, а по суті тим же відхиленням, – це по-перше [16, 8]. По-друге, педагогічна практика та психологічна наука засвідчують, що зовнішні та внутрішні сторони поведінки можуть не збігатися. Тому відхилення у статевій поведінці – це така поведінка, специфічність якої проявляється не лише в її стилі, зовнішніх, що піддаються візуальному спостереженню, рисах, а й у внутрішньому змісті, який часто прихований від очей стороннього і важко піддається діагностиці [17, 36]. По-третє, взаємозв’язок норми статевої поведінки та її патології відзначається складною структурою: шлях від норми до патології проходить через багаторівневу систему статевих відхилень,

які істотно відрізняються за своїм змістом і, відповідно, соціальними наслідками. Статева поведінка реалізується у широкому діапазоні “норма – патологія”, нерідко за наявності суспільної небезпеки, зливаючись у протиправні форми прояву [4, 6–7].

Недосконалість теоретичної основи при визначенні статевої (сексуальної) норми пов’язана також з термінологічною плутаниною щодо визначення обсягу тих чи інших відхилень від норми статевої поведінки. Кожна наука відхилення у поведінці тлумачить по-своєму.

Нерідко девіантність (відхилення від норми) статевої поведінки тлумачиться непомірно широко, охоплюючи практично всі форми відхилень у статевому розвитку та поведінці. Зокрема, під девіантною поведінкою розуміють розбіжності розвитку особистості із завданнями виховання. Девіантна поведінка також розглядається і як пряме порушення норми кримінального закону або порушення норми моралі, коли з’являється тенденція переростання таких порушень у суто злочинну поведінку [18, 27]. На думку деяких авторів, відхилення у поведінці можна поділяти на відхилення у поведінці здорової людини, коли непатологічні девіації у своїй основі мають елементи патологічності, та відхилення у поведінці патологічно хворої людини [19, 76].

Але зазначені вище теоретичні підходи до розкриття проблеми нашого дослідження все-таки недостатньо враховують соціальний аспект статевої поведінки, тому вважаємо за потрібне докладніше зупинитися на таких поняттях, як девіантна поведінка і девіації, між якими існує прямий взаємозв’язок.

Аналіз девіантної поведінки як такої, що відхиляється від прийнятих у суспільстві норм, здійснюється багатьма вченими (В.Г. Афанасьєв, Б.С. Братусь, Я.І. Гілінський, І.С. Кон, С.М. Корецький, В.М. Піча, Е.М. Пеньков та інші).

Так, Л.І. Карпенко, А.В. Петровський, М.Г. Ярошевський у психологічному словнику визначають девіантну поведінку як систему вчинків або окремий вчинок, які суперечать прийнятим у суспільстві правовим або моральним нормам [20].

Російський соціолог Я.І. Гілінський під девіантною поведінкою розуміє вчинок, дії людини або соціальне явище, виражене в ма-

сових формах людської діяльності, які не відповідають суспільним нормам [21].

На думку російського психолога І.С. Кона, девіантна поведінка – це система вчинків, які відхиляються від загальноприйнятої чи уявно допустимої норми, чи норми психічного здоров'я, права, культури або моралі [22, 237].

Під девіантною поведінкою в соціології розуміють дії та вчинки людей, соціальних груп, що суперечать соціальним нормам чи визначеним шаблонам і стандартам поведінки. В основі такої поведінки часто лежить конфлікт цінностей, інтересів, розходження потреб, деформація способів їх задоволення, помилки у вихованні, життєві негаразди, прорахунки тощо [23, 109–110].

Автори поділяють точку зору тих учених, які дотримуються поняття девіантної поведінки як вчинку, дії людини, що не відповідають офіційно встановленим або фактично сформованим соціальним нормам цього суспільства, серед яких особлива увага належить саме моральним нормам. Більше того, ми переконані, що чи не основною ознакою спрямованості конкретної девіації стає її співвідношення з нормативною системою моралі, яка стосовно індивіда виступає як система внутрішніх переконань. Кожний вчинок порівнюється не з описаним еталоном поведінки, а зі сформованою, насамперед на адаптивному етапі соціалізації системою цінностей [24, 98]. Тому механізм реалізації нормативної системи моралі відбувається на більш складному психологічному рівні.

У сучасній науці як відображення якісних суспільних перетворень поряд з поняттям “статеві відхилення” поширеними є поняття “статеві девіації”, “форми статевого відхилення”, “форми сексуальної активності”. Оскільки статево відхилення і статево девіації поняття синонімічні, то ми у своєму дослідженні будемо дотримуватися понять “статево девіації” та “форми статевого відхилення”, які чіткіше і конкретніше розкривають цю проблему.

Проблема статевого відхилення та їх форм сьогодні цікавить психологів, педагогів, медичних працівників, юристів та представників інших наук.

У сучасній науці в галузях педагогіки, психології, права, соціології нині немає чітко визначеної класифікації форм статевої деві-



ації. Відповідно існують різні підходи до розуміння цієї проблеми, що ускладнює її визначення.

Близькою до нашого розуміння є думка українського психолога В.О. Шатенка: “статеві девіації – це порушення у статевому розвитку індивіда, що виражаються в повільному, викривленому, передчасному або занадто інтенсивному психофізіологічному розвитку організму, негативних проявах статевого потягу, а також суттєвих змінах щодо формування особистості. Статеві девіації пов’язані насамперед з сексуальною поведінкою, яка не збігається з нормами моралі та загальноприйнятими контактами між представниками різної статі” [25, 113–114].

Так, В.О. Шатенко виокремлює такі форми девіації статевого потягу підлітків, як гомосексуалізм, педофілія, садизм, мазохізм, геронтофілія тощо. І далі, крім зазначених девіацій, можуть зустрічатися і такі сексуальні особливості у статевій поведінці підлітків, як вуайєризм, нарцисизм, фетишизм, фротеризм, ексгібіціонізм [25, 119–120].

Цю точку зору щодо форм статевої девіації неповнолітніх підтримує український юрист І.І. Лановенко, концептуальна суть досліджень якого полягає у запобіганні статевим девіаціям неповнолітніх, які на певному етапі психосоціального розвитку переростають у статево-фізичну патологію (захворювання) або статево-соціальну патологію (злочин) [26]. Тобто статева патологія і статевий злочин, як правило, базуються на статевих відхиленнях і трансформуються в статево-правову проблему, – маємо прямий взаємозв’язок між статевими девіаціями і злочинами.

І.І. Лановенко дає ґрунтовний аналіз таких форм статевої девіації, як гомосексуалізм, лесбійанство, німфоманія, ефебофілія, фетишизм, педофілія (інцест), піроманія тощо. Також зосереджує увагу на відхиленнях у способах реалізацій статевого потягу, а саме: садизм, мазохізм та їх різновиди. До змішаних форм статевої девіації відносять проституцію, що стає “фоном” для статевої правопорушень і злочинів, а також підриває підвалини сім’ї, моральне й фізичне здоров’я молоді. Найтяжчою формою статевої девіації науковець вважає зґвалтування.

Відомо, що будь-які статеві відхилення у “чистому” вигляді – явище рідкісне. Тому класифікація статевої девіації з урахуван-

ням об'єктів статевого потягу та способів його реалізації має досить умовний характер й проводиться за принципом домінуючої ознаки. До змішаних форм статевих відхилень належать і нетипові соціально-статеві відхилення, яким властиві тільки окремі елементи тих чи інших вже розглянутих вище статевих відхилень. Найпоширенішою нетиповою формою статевих відхилень є проституція, коли секс перетворюється на товар.

Суспільна небезпека проституції – не тільки в глибокій аморальності й цинічності цього ремесла, а й у тому, що проституція завжди стимулює статеві відхилення. Важливо також підкреслити сучасну тенденцію поширення проституції як статевого бізнесу з відповідним поширенням видів сексуальних послуг, більшість з яких має характер стимуляції і задоволення статевих відхилень (від садизму до мазохізму) [4, 63].

На нашу думку, помилковим є змішування та ототожнення таких понять, як статеві девіації, парафілії, сексуальні девіації. Не кожна девіація пов'язана з ураженням мозку і є здебільшого початковою стадією розвитку статевих відхилень, що частіше супроводжується аморальністю, тому такі статеві відхилення піддаються профілактиці і корекції ще на початковій стадії відповідною роботою педагогів, психологів, соціальних працівників. А парафілії психіатрами, сексологами, сексопатологами розглядаються в межах конкретної психічної хвороби. Тому парафілії закономірно зайняли особливе місце разом з хворобами в міжнародній класифікації хвороб й американській класифікації психічних розладів.

Згідно з міжнародною класифікацією хвороб 10-го перегляду (МКБ-10) систематика парафілій подається таким чином: педофілія, садизм, мазохізм, геронтофілія, вуайеризм, нарцисизм, фетишизм, фротеризм, ексгібіціонізм та інші [27, 84–89].

Соціологія виділяє поведінкові девіації як соціальні явища і неправомірно, на наш погляд, змішує деякі форми статевих девіацій з іншими формами девіантної поведінки.

Так, у сучасній соціологічній літературі до негативних девіацій відносять злочинність, пияцтво, алкоголізм, наркоманію, проституцію, гомосексуалізм тощо [28, 174]. На нашу думку, пияцтво, алко-

голізм, наркоманію доцільно вважати передумовою таких статевих девіацій, як проституція, гомосексуалізм тощо.

Отже, проблематика статевих відхилень дедалі більше актуалізується. До того ж і досі відсутня загальноприйнята класифікація статевих відхилень, численні спроби дослідників систематизувати статеві девіації ще не дозволяють створити єдину класифікацію. Проблема статевих девіацій має міждисциплінарний характер. Оскільки термін “статеві девіації” у різних науках має різне значення, то існують і різноманітні класифікації статевих відхилень.

У педагогічній науці проблема визначення статевих девіацій, класифікації форм статевих девіацій, профілактики відхилень у статевій поведінці не піддавалася комплексним дослідженням. На нашу думку, для педагогіки слід визначити таке розуміння статевих девіацій:

*Статеві девіації* – це зміни у психосоціальному розвитку особистості, що набувають характеру аморальності, суспільної та правової небезпеки. Статеві девіації пов’язані з відхиленнями від нормативної сексуальної поведінки, яка не збігається з нормами моралі даного суспільства та загальноприйнятими контактами між статями. Отже, статеві девіації – це такі дії у статевих стосунках, що завдають шкоди здоров’ю і честі партнера, вказують на відсутність взаємної згоди партнера на статеві стосунки.

Вважаємо за доцільне прокоментувати дане визначення більш докладно.

*Під психосоціальним розвитком* слід розуміти зміни та перетворення під впливом навчання, виховання, спілкування психічних функцій індивіда, засвоєння соціально-моральних цінностей, норм і правил поведінки у певний віковий період.

До основних ознак статевих девіацій належать:

наявність таких дій у статевих стосунках, що несуть шкоду здоров’ю і честі партнера;

- відсутність статевої зрілості одного із статевих партнерів;
- відсутність взаємної згоди партнера на статеві зносини.

Враховуючи форми статевих девіацій, описані у психологічній, юридичній, соціологічній, сексологічній літературі, на нашу думку, для педагогіки доцільно визначити такі форми статевих девіацій старшокласників:

1. Раннє статеве життя, що супроводжується небажаною вагітністю, абортами.

2. Захворювання на ВІЛ/СНІД та інфекції, що передаються статевим шляхом (ПІСШ).

3. Дитяча проституція.

4. Злочини проти статевої свободи та статевої недоторканності особи (згвалтування, інцести тощо).

Сьогодні, коли акселерація значно прискорила сексуальний розвиток неповнолітніх, коли спостерігається більш раннє досягнення статевої зрілості (що означає і раннє пробудження сексуальних інтересів), є всі підстави говорити про легалізацію невідповідних статевих зв'язків (раннє статеве життя), які призводять до частих абортів, поширення серед неповнолітніх, у тому числі серед старшокласників, венеричних захворювань, ВІЛ-інфекції, СНІДу, проституції, статевих злочинів (згвалтувань) тощо. Можна також стверджувати, що відсутність елементарних знань про ранні статеві зв'язки загрожує здоров'ю, а іноді й життю молодої людини.

Таким чином, у механізмах статевих відхилень задіяний дуже складний комплекс педагогічних, соціальних, психологічних, психічних факторів статевої поведінки. Це особливо актуально для молоді, оскільки вона перебуває у репродуктивному віці, що має народжувати здорове потомство. Тому дослідження статевих відхилень молоді повинно проводитися всім комплексом наук, що стосуються людини.

Більш того, сьогодні недостатньо впроваджується система консультування і підготовки старших підлітків і молоді з питань статевого виховання, планування сім'ї, сексуальної і репродуктивної поведінки, підліткової гінекології, використання надійних і безпечних засобів запобігання небажаній вагітності, профілактики запальних захворювань, головним чином інфекцій, що передаються статевим шляхом. Старшокласники повинні знати не тільки біологію статі, а й мати чіткі уявлення, як запобігти негативним наслідкам. Відповідно перед нами постає завдання подальшого дослідження не тільки теоретико-методологічних проблем норми та відхилень у статевої поведінці молоді, а й дослідження соціально-педагогічних детермінант виникнення статевих девіацій та профілактики статевих девіацій старшокласників.

### Список використаних джерел

1. Садовский М.Г. Подростковая сексуальность как предмет социальной работы // Вестник психосоциальной и коррекционно-реабилитационной работы. – 1998. – № 1. – С. 69–77.
2. Говорун Т., Кікінеджі О. Статя та сексуальність: психологічний ракурс. – Тернопіль: Навч. книга – Богдан, 1999. – 384 с.
3. Бердяев Н. Метафизика пола и любви // Эрос и личность (философия пола и любви). – М., 1989. – С. 9–12.
4. Лановенко І.І. Особливості психосексуального розвитку та їх роль у попередженні девіантної поведінки. – К., 1997. – 83 с.
5. Имелинский К. Сексология и сексопатология. – М.: Медицина, 1986. – 423 с.
6. Зайгарник Б.В, Братусь Б.С. Очерки по психологии аномально-го развития личности. – М.: Изд -во Моск. ун-та, 1980. – 169 с.
7. Титаренко Т.М. Життєвий світ особистості: у межах і за межами буденності. – К.: Либідь, 2003. – 373 с.
8. Организация Объединенных Наций. Хроника Всемирной организации здоровья, 1975. – Т. 29. – № 6. – 282 с.
9. Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – М., 1986. – Вып. 92. – 41 с.
10. Говорун Т.В. Соціалізація статі та сексуальності: монографія. – Тернопіль: Навч. книга – Богдан, 2001. – 240 с.
11. Сечейко О.В. Психологічні детермінанти сексуальної поведінки підлітків: дис. ... канд. психол. наук. – К., 2000. – 228 с.
12. Имелинский К. Психогигиена половой жизни. – М.: Медицина, 1973. – 256 с.
13. Шнабль З. Мужчина и женщина: интимные отношения. – Кишинев: Шниинца, 1983. – 123 с.
14. Общая сексопатология: руководство для врачей / под ред. Г.С. Васильченко. – М.: Медицина, 1977. – 488 с.
15. Пеньков Е.М. Социальные нормы – регуляторы поведения личности. Некоторые вопросы методологии и теории. – М., 1972. – 198 с.
16. Кудрявцев В.Н. Изучение социальных отклонений как научное направление // Социальные отклонения. Введение в общую теорию. – М.: Юрид. лит., 1984. – 320 с.

17. Гурлева Т.С. Відхилення у статевій поведінці підлітків: їх особливості та причини // Вихователю про психологію та педагогіку сексуального розвитку дитини: наук.-метод. зб. / за ред. Т.В. Говорун. – К.: ІЗМН, 1996. – С. 35–51.
18. Забрянский Г.И. Изучение и предупреждение преступности несовершеннолетних. – Краснодар: Кубан. ун-т, 1979. – 102 с.
19. Кондраженко В.Т. Девиантное поведение несовершеннолетних. Социально-психологические и психиатрические аспекты. – Минск, 1988. – 122 с.
20. Кравець В.П., Кікінеджи О.М. Педагогіка та психологія: гендерний аспект: навч. посіб. – Тернопіль: Навч. книга – Богдан, 2004. – 124 с.
21. Гишинский Я.И. Девиантность и социальный контроль в России (XIX – XX вв.): тенденции и социологическое осмысление. – СПб.: Алетейя, 2000. – 384 с.
22. Кон И.С. Психология ранней юности: кн. для учителя. – М.: Просвещение, 1989. – 255 с.
23. Лукашевич М.П., Туленков М.В. Спеціальні та галузеві соціологічні теорії: навч. посіб. – К.: МАУП, 1999. – 344 с.
24. Социология / Г.В. Осипов, Ю.П. Коваленко, Н.И. Щипанов, Р.Г. Яновский. – М.: Мысль, 1990. – 446 с.
25. Ранняя профилактика отклоняющегося поведения учащихся: пособ. для учителя / под ред. В.А. Татенко, Т.М. Титаренко. – К.: Рад. школа, 1989. – 128 с.
26. Ківенко Н.В., Лановенко І.І., Мельник П.В. Девіантна поведінка: сучасна парадигма. – Ірпінь, 2002. – 240 с.
27. Чуприков А.П., Цубрык Б.М. Общая и криминальная сексология: учеб. пособие. – К.: МАУП, 2002. – 248 с.
28. Соціологія: курс лекцій / за ред. В.М. Пічі. – Львів: Вид-во “Новий світ – 2000”, 2002. – 312 с.

*Стаття надійшла 18.10.2008.*

УДК 159. 98

**Микола Супрун**

кандидат педагогічних наук, доцент,  
начальник Науково-методичного  
центру навчальних закладів МВС;

**Наталія Перепечина**

курсант психологічного факультету  
Київського національного  
університету внутрішніх справ

## **ІСТОРИКО-ПСИХОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕВІАНТНОЇ ПОВЕДІНКИ ПІДЛІТКІВ**

*Аналізуються історико-психологічні аспекти виникнення злочинності серед неповнолітніх на основі дослідження вітчизняних та зарубіжних джерел. Розглядаються питання девіації підлітків у сучасному суспільстві (соціально-психологічний аспект).*

*Анализируются историко-психологические аспекты возникновения преступности несовершеннолетних на основе исследования отечественных и зарубежных источников. Рассматриваются вопросы девиации подростков в современном обществе (социально-психологический аспект).*

*The historical-psychological principles of origin of juvenile delinquency are analysed in native and foreign sources. The problems of deviation of minors in modern society (social-psychological aspect) are considered.*

**Ключові слова:** *підліток, виховання, девіантна поведінка, суспільство.*

**Ключевые слова:** *подросток, воспитание, девиантное поведение, общество.*

**Keywords:** *minor, upbringing, deviant behaviour, society..*

Зміни соціальних цінностей, що відбуваються сьогодні в політичному і соціально-економічному житті, позначаються на всьому населенні України. На думку соціологів, соціальних психологів, соціалістів і медиків, найбільш незахищеними нині є діти, підлітки і літні люди.

Теоретична та практична актуальність зазначених питань полягає насамперед у тому, що проблеми виховання дітей і підлітків, яким

притаманний певний ступінь соціальної незахищеності та дезадаптації, особливо загострилися. Це пов'язано з тим, що дезадаптовані неповнолітні становлять так звану “групу ризику”, часто належать до малозабезпечених, неповних або “проблемних” родин. Недоліки сімейного виховання породжують труднощі під час навчання у школі, провокують конфлікти з педагогами і, як наслідок – соціальну дезадаптацію.

Зростання напруженості у суспільстві негативно позначається на вихованні підростаючого покоління. Соціальне неблагополуччя виявляється в руйнуванні родинних зв'язків, безпритульності, бродяжництві дітей, скоєнні ними антигромадських вчинків і правопорушень, пияцтві та наркоманії.

Збільшується кількість дітей, які мають зазначені проблеми, найважливішою причиною переосмислення й реформування політики в галузі підліткового виховання, вжиття термінових заходів. Негативні прояви поведінки можуть сформуватися в сім'ї, у школі, коливатися від незначних до видимих девіацій, що зазвичай пов'язують із дитячою безпритульністю і неналежним рівнем виховання.

Питання девіантної поведінки дітей та підлітків плідно вивчалися багатьма вченими у галузі юридичної психології та педагогіки (В.І. Барко, В.І. Кривуша, Н.Ю. Максимова, Л.І. Мороз, В.М. Оржеховська, В.М. Синьов, С.І. Яковенко та інші).

Аналіз кримінальних справ щодо підліткової злочинності свідчить, що за останні десять років вона зросла у кілька разів. Підвищуються агресивність, зухвалість підлітків під час вчинення злочинів, зросла кількість фактів вилучення у них наркотичних засобів. Загалом спостерігається стійка тенденція до зростання протиправної активності підлітків дедалі молодшого віку. Все більше неповнолітніх, які перебувають на обліку в міліції, щодо яких відмовлено в порушенні кримінальної справи у зв'язку з недосягненням ними віку настання кримінальної відповідальності.

Як свідчать соціологічні дослідження, почастишали випадки насильства і жорстокості стосовно дітей, чия уразливість пояснюється фізичною слабкістю, психічною і соціальною незрілістю, а також залежним становищем від дорослих – батьків, опікунів, вихователів, вчителів, родичів.



Кафедра соціальної роботи та педагогіки Київського національного університету внутрішніх справ під науковим керівництвом академіка В.М. Синьова накопичила значний досвід практичного втілення теоретичних засад виховання підлітків у процесі підготовки працівників ОВС [1; 11]. Враховуючи на соціально-теоретичну актуальність зазначеного наукового пошуку, ми поставили перед собою завдання – здійснити історико-психологічний огляд джерел, що розкривають різні аспекти девіантної поведінки підлітків. Насамперед слід зазначити, що вітчизняна та світова наука вже докладно вивчила філософські, юридичні, медичні, психологічні та педагогічні особливості девіантної поведінки дітей [2–9]. Розуміючи багатогранність проблеми, ми прагнули у цій розвідці передусім проаналізувати різноманітні підходи до вивчення причин поведінкових відхилень у підлітків та їх класифікацій, що забезпечить практичну значущість нашого вивчення для працівників ОВС.

Аналіз психолого-педагогічних джерел засвідчив, що виокремлення підліткового періоду пов'язане з суттєвою розбіжністю трактування соматофізичного, статевого і соціального розвитку. Саме тому ще Л.С. Виготський, а за ним І.С. Кон вважали, що оцінка тривалості підліткового періоду і його особливостей залежать від рівня розвитку суспільства [5; 7]. Якщо початок цього періоду нерідко пов'язують зі статевим дозріванням, то об'єктивна оцінка термінів його завершення істотно різниться (від 15 до 20 років) залежно від соціального чинника. Тому контроль батьків за розвитком і життям дітей часто триває і після досягнення ними повноліття. В цілому підлітковий період має тенденцію до продовження (від 14 до 17 років), що відобразилося в молодіжній політиці та законодавстві багатьох країн, у тому числі України.

Соціально-психологічний підхід до розробки концепції підліткового періоду підкреслює, що соціальний вияв зазначеного етапу життя дитини доволі значущий і для типології вікових потреб та притаманних їм психологічних феноменів.

Соціальна складова в розвитку підлітка характеризується поступовою зміною навчальної діяльності, прагненням до визначення свого місця у світі дорослих і у структурі суспільних стосунків. Тому це

не сходинка чи “перехід” на шляху перетворення в дорослу людину, а самостійний віковий період, що має глибокий зміст, особливий сенс і суспільне значення.

За мотивами правопорушень В.Д. Менделевич пропонує виокремити п’ять типів поведінкових відхилень:

1) делінквентний – порівняно низька суспільна небезпека, не спланований, спонтанний, часто невмотивований і неусвідомлений – 10% випадків;

2) адиктивний – визначається залежністю від токсичних або наркотичних речовин – 43%;

3) патохарактерологічний – обумовлений передусім особливостями, характерними для психопатичних і асоціальних типів – 30%;

4) психопатологічний – є наслідком перебігу психічного розладу, органічно пов’язаний з клінічними ознаками останнього – 15%;

5) наявність гіперздібностей (талант, геніальність) – ігнорування реальності, значущості навколишнього світу – 2% випадків [8].

Досвід практиків психологічної служби ОВС вказує на постійну атмосферу насильства в мікросоціумі одностітків, що сприяє формуванню певних груп підлітків – носіїв низької самооцінки, неадекватності рівня адаптації, відсутності самоконтролю, конфліктності, емоційної нестійкості та значної фрустраційної напруженості.

Проблема девіантної поведінки є надзвичайно актуальною, проте вивчена вона недостатньо як у соціально-психологічному, так і у правовому аспекті. Одним із дискусійних питань є різночитання в термінології цієї групи відхилень і розладів – “порушення поведінки”, “патологічна поведінка”, “аномальна поведінка”, “девіантна” і “делінквентна поведінка”. Спроби фахівців систематизувати передумови таких порушень є недостатньо розробленими. На думку дослідників, це насамперед пов’язано з браком чітких діагностичних критеріїв. У американській класифікації, наприклад, різнотипи асоціальних розладів і відхилень особистості формуються не з огляду на індивідуальні риси людини, а є переліком (реєстром) правопорушень і неприйнятних вчинків.

У прийнятій вітчизняній класифікації девіацій виокремлюють антидисциплінарну поведінку (порушення режиму і дисципліни в навчально-виховних установах); антисоціальну (невиконання етич-

них норм поведінки); делінквентну (протиправну); аутоагресивну поведінку (спрямовану на себе).

У клінічній і педагогічній практиці часто зустрічаються патохарактерологічні реакції, які виявляються, в основному, як ситуативно обумовлені порушення поведінки (втеча з дому, бродяжництво, алкоголізація, суїцидальна поведінка, сексуальні збочення, токсикоманія тощо).

Наукові розвідки з проблем девіації почасти є спробою їх вирішення у соціології, соціальній психології, соціальній педагогіці, а також юриспруденції та медицині.

Найбільш загальне уявлення про девіантну поведінку пов'язане з порушенням норм, які передусім виокремлюються у спілкуванні між людьми. Слід підкреслити, що норма є величиною змінною, на яку впливають різні чинники: віковий, етнічний, соціальний, професійний, статевий, ідеологічний тощо.

Так, В.С. Ротенберг і С.М. Бондаренко вважають, що відхилення у поведінці підлітків, включаючи невмотивовані напади жорстокості, у деяких випадках можуть бути “диким” проявом неправильно орієнтованої пошукової активності. Під час психічного, фізичного і статевого дозрівання потреба в пошуку загострюється, і якщо вона неправильно орієнтована, то може спричинити девіантну поведінку.

Німецький психотерапевт Г. Аммон стверджує, що людина народжується з потенціалом так званої конструктивної агресивності, яку він розглядає як пошукову поведінку. За правильного виховання така агресивність розвивається і посилюється, стимулюючи творчий розвиток в іграх, спілкуванні з однолітками і дорослими. Коли ж дитина стикається з конфліктами в сім'ї, тоді і з'являється деструктивна агресивність, а потреба в пошуку має якимось реалізуватися [8].

Утім, В.С. Ротенберг і С.М. Бондаренко вважають, що неправильно орієнтована потреба в пошуку може виявитися не тільки в невмотивованій агресивності, а й у несподіваних асоціальних вчинках. Так, на їх погляд, і деякі неформальні масові молодіжні рухи, приміром, панків, виникли на тлі незадоволення потреби в пошуку.

В.І. Кондрашенко звертає увагу на той факт, що девіації серед підлітків зустрічаються доволі часто. Адже у 30–50 % неповнолітніх, які

потрапляють до психіатричних стаціонарів, виявлені девіантні форми поведінки [2].

Такі поведінкові відхилення у підлітків мають досить різноманітний характер. Це і протиправні дії, й ігнорування загальноприйнятих норм моралі, пияцтво, сексуальна розбещеність, бродяжництво, суїцидальні прояви тощо. Складність проблеми в тому, що інколи важко зрозуміти, чи є відхилення в поведінці ознакою психічного захворювання, чи це психологічна особливість перехідного віку або просто дефект виховання.

Інший аспект проблеми у тому, що вона знаходиться на перетині інтересів психіатрії, психології, соціології, педагогіки, філософії, юриспруденції. Найтісніше переплетення наукових пошуків тут спостерігається в соціально-психіатричному і психологічному виявах, які настільки поєднані, що важко виокремити в чистому вигляді ту чи іншу площину. Проте у будь-якому разі девіантна поведінка безпосередньо пов'язана з відхиленнями у формуванні особистості й утруднює соціальну адаптацію людини, яка дорослішає.

А.Г. Амбрумова, Л.Я. Жезлова, ґрунтуючись на соціально-психологічних критеріях, визначають чотири основні ланки девіантної поведінки у дітей: антидисциплінарна; антисоціальна (антигромадська); делінквентна (протиправна); аутоагресивна.

В.Н. Кудрявцев за ознакою цільової спрямованості та мотивами всі види поведінкових відхилень поділяє на групи: корисливої орієнтації; агресивної орієнтації; соціально-пасивного типу, пов'язані з відчуженням від суспільства і колективу (зловживання алкоголем, наркотиками, суїцидальна поведінка).

На думку В.В. Ковальова, є такі групи поведінкових відхилень: соціально-психологічні (недисциплінованість, протиправна і асоціальна поведінка); клінічно-психопатологічні; особистісно-динамічні [1].

А.Е. Лічко вважає, що вади поведінки слід розглядати у двох напрямках: за формою вияву порушення (делінквентна, втеча з дому, бродяжництво, алкоголізація, сексуальні девіації, суїцидальна поведінка); з урахуванням чинників, мотивів, що перебувають в їх основі (біологічний і соціопсихологічний). До біологічних чинників дослідник зараховує ураження головного мозку, явища акселерації та

інфантилізму; до соціопсихологічних – соціальне середовище і психологічні особливості підліткового віку.

Глибше розуміння причин виникнення девіацій дають дослідження, що проводяться у кримінальній психології. Криміналісти вивчають у першу чергу передумови злочинної поведінки (К.Е. Ігошев, Н.А. Дремова, В.Г. Асєєв, В.В. Лунєєв, В.С. Вовків, В.Н. Кудрявцев та інші).

Так, Н.А. Дремова, досліджуючи мотиваційну структуру поведінки правопорушників, встановила, що метою крадіжок у підлітків найчастіше є не користь, а “слідування моді”, захоплення річчю, потреба в самоствердженні.

К.Е. Ігошев вивчав мотиви правопорушень у неповнолітніх і визначив, що основними серед них є жадібність – у 23,2% обстежених, алкоголізм – у 57,1%, індивідуалізм – у 47,2%, бідність духовних інтересів – у 38,9%, а також низький рівень їх інтелектуального розвитку. Більшість фахівців вважає, що девіантна поведінка є закономірною в тому сенсі, що вона не виникає на порожньому місці, а “зростає” на ґрунті найважливіших інститутів цивілізації – сім’ї і суспільства [3, 24].

Важкі підлітки – це, зазвичай, наслідок виховання у неблагополучних сім’ях. Отже, девіації є похідними цілого комплексу причин: спадкові захворювання; неналежний догляд за дитиною; відсутність нормальних сімейних стосунків тощо. Особлива проблема в таких родинах – вияв жорстокості до дітей. Сексуальне насильство є формою найвитонченішого знущання, жертви якого дуже часто не лише не шукають захисту, а й соромляться розповісти про свою біду. Безумовно, негативно впливає на дитячу психіку спостереження за проявами насильства як у власній сім’ї, так і в телепередачах і кінофільмах [8, 146].

Г.І. Кузнецова та В.О. Харченко виокремлюють три групи девіацій у недисциплінованих підлітків: а) аномалії у сфері взаємин з батьками, педагогами, колективом (неповага до старших, упертість, грубощі); б) нецирість; в) відхилення в емоційній сфері (агресивність, запальність, плаксивість тощо).

С.Ф. Устименко звертає увагу на те, що реакція молодших підлітків на несприятливу для їх розвитку ситуацію значно відрізняєть-

ся від аналогічних реакцій старших за віком дітей. Так, у молодшому підлітковому віці спостерігаються: прагнення знецінити бажане; сублімація; фантазування; фрустрація (агресія). У старшому підлітковому віці: реакція опозиції (демонстративні дії негативного порядку); відмови (непокора вимогам); уникання небажаних контактів (реакція ізоляції).

У виникненні та формуванні девіантної поведінки соціально-психологічні чинники, як правило, вважаються провідними. Інколи суспільство висуває до підлітків непосильні вимоги. Наприклад, складні сучасні програми обов'язкового навчання. Крім того, юний вік може бути чинником прискорення розвитку порушень, перші ознаки яких з'являються в ранньому дитинстві. Доволі наочними є "пубертатні поведінкові кризи", особливо важкі за вираженої акселерації. Проте, як вважають А.Е. Лічко, І.С. Кон, з настанням статевого дозрівання можуть пом'якшитися деякі загострені вияви девіації [7, 65–67].

А.Г. Асмолов, Б.Н. Алмазов, Ю.З. Гільбух та інші зазначають, що серед важливих чинників, які формують особу, слід згадати малі соціальні групи – сім'ю, однолітків, а також школу, виробничий колектив, суспільство, що здійснює політичний, ідеологічний, етичний культурний, а також виховний вплив. Учені розрізняють рівні взаємодії людини з суспільством, на яких формуються уявлення кожного про світ:

1-й – неформального спілкування, до якого вдаються люди, котрі мешкають із підлітком. Від них дитина залежить, їхню думку вона цінує. Страх відірватися від оточення, потрапити в незнайомі умови примушує дитину приймати погляди, установки, деколи навіть забобони свого неформального лідера;

2-й – це корпорація, до якої належить людина. Обумовлюється вона видом діяльності (професійної або суспільної) і належністю до певної верстви населення;

3-й – взаємодія із макросередовищем. Спосіб організації, характерний для суспільства, передбачає принципи, на яких ґрунтуються мораль і право, тобто соціальні норми [2].

Проблеми виховання в неблагополучних родинах вивчались вітчизняними і зарубіжними психологами. Ними створені кілька типологій неблагополучних сімей.

Типологія за Г.Г. Бочкарьовою складена на засадах врахування змісту переживань підлітка. До першого типу належать сім'ї з неблагополучною емоційною атмосферою, в якій панує байдужість у стосунках між дітьми і батьками. До другого – родини, в яких відсутній емоційний контакт між батьками і дітьми при збереженні зовнішніх етичних стосунків, де байдужість дорослих примушує нащадків шукати емоційні контакти поза сім'єю. Третім є тип сімей з “хворою” моральною атмосферою, де дитину залучають до співучасті в аморальному способі життя.

Л.С. Алексєєва поділяє неблагополучні сім'ї на конфліктні, аморальні, педагогічно некомпетентні, асоціальні.

А.Е. Лічко розрізняє родини, де діти виховуються: за типом гіперопіки; гіпоопіки; “кумир сім'ї” (у нащадках культивують егоцентризм, заохочують їх за незначні успіхи); “попелюшка”, що означає залежність від негативної думки дорослих, скептичну оцінку можливостей дитини [3, 45].

Отже, сукупність соціальних чинників (сімейних, шкільних, мікрооточення, суспільних у цілому) істотно впливає на розвиток особистості підлітка. Можна з упевненістю говорити, що вони визначають і характер соціальної активності – її позитивну або негативну спрямованість [9, 211].

Чинниками порушень соціалізації дитини вважають: алкоголізм, асоціальну особистісну деформацію і кримінальність рідних; психопатичні риси в батьків у вигляді психічної ригідності з підвищеною афективною збудливістю, а також їх незрілість та ізольованість, нестійка самооцінка, зниження толерантності щодо стресів і особисті проблеми (потреба батьків встановити суворий контроль над дитиною; самотність та погане здоров'я матері чи батька тощо) [4].

У підлітковому і юнацькому періодах десоціалізація виявляється переважно на особистісному рівні й виражається в соціально-психологічній деформації людини з формуванням антигромадських ціннісних установок. Таким чином, у одних неповнолітніх відбувається перехід від стадії делінквентності до стійкої кримінальної поведінки. В інших – асоціальна поведінка обумовлена не прогалинами правосвідомості, а порушеннями психічного розвитку і відхилення-

ми в емоційно-вольовій та інтелектуальній сферах, незрілості, “дитячій” мотивації провини.

Підбиваючи підсумки, ми дійшли висновку, що криміналізація, корозія моральних норм поведінки негативними впливами сучасного життя стають збудниками аморальності, жорстокості і байдужості для підростаючого покоління, насичують психологічну атмосферу суспільства обставинами і стосунками, які призводять до нервово-психічних відхилень, емоційних розладів підлітків.

Нерозривно пов’язані поняття девіантної поведінки та норми поведінки, яку встановлює суспільство. Її позиції містять дисциплінарний, моральний і правовий аспекти. Основним критерієм соціальної поведінки є адекватна адаптація, яка означає, по-перше, схвалення вчинків молодого людини суспільством, по-друге, гармонійність і спрямованість її життєвого кредо.

Розглядаючи історико-психологічні засади девіантної поведінки підлітків як основу проведення практичних досліджень у сфері вікової та педагогічної психології, ми спрямували свої наукові інтереси у площину виявлення особливостей здійснення завдань корекційно-виховного процесу із різними категоріями учнів, які мають відмінності психофізичного розвитку. Виконання цього завдання поряд із суто теоретичним аспектом має вагому соціальну спрямованість, що і становить основу наших подальших досліджень.

### **Список використаних джерел**

1. Супрун М.О. Основи професійного самовиховання майбутнього співробітника МВС України: навч. посіб. – К.: КІВС, 1998. – 100 с.
2. Алмазов Б.Н. Психическая средовая дезадаптация несовершеннолетних. – Свердловск: СГУ, 1986. – 205 с.
3. Вострокнутов Н.В., Харитонов Н.К., Пережогин Л.О., Колосов В.П. Психопрофилактическая работа с несовершеннолетними, имеющими высокий риск наркотизации. Основы семейного консультирования: метод. пособ. – М.: РИО ГНЦ ССП им. В.П. Сербского, 2002. – 64 с.
4. Вострокнутов Н.В., Харитонов Н.К., Пережогин Л.О., Морозова Н.Б. Профилактика и реабилитация несовершеннолетних с пси-



хическими расстройствами и криминальной активностью: пособ. для врачей. – М.: РИО ГНЦ ССП им. В.П. Сербского, 2004. – 84 с.

5. Выготский Л.С. Психология детского возраста. – М.: Эксмо-пресс, 2000. – 108 с.

6. Гурьева В.А., Семке В.Я., Гиндикин В.Я. Психопатология подросткового возраста. – Томск: Изд-во ТГУ, 1994. – 310 с.

7. Кон И.С. Психология юношеского возраста. – М.: Педагогика, 1979. – 289 с.

8. Менделевич В.Д. Новые проблемы психологии и психопатологии девиантного поведения в период социальных перемен // Психиатрия и общество: сб. науч. работ, посвященный 80-летию ГНЦ ССП им. В.П. Сербского. – М.: ГЭОТАР-МЕД, 2001. – С. 144–151.

9. Ремшмидт Х. Подростковый и юношеский возраст. Проблемы становления личности. – М.: Мир, 1994. – 320 с.

10. Синьов В.М., Пометун О.І., Кривуша В.І., Супрун М.О. Основи теорії виховання: навч. посіб. / за ред. В.М. Синьова. – К.: КІВС, 2000. – 140 с.

11. Тростянецкая Г.Н., Шипицына Л.М. Дети группы “риска”. Социальные и психолого-педагогические проблемы // Дети и насилие: материалы Всеросс. науч.-практ. конф., 2–8 окт. 1994 г. – М. – СПб., 1994. – С. 5–9.

*Стаття надійшла 12.01.2009.*

**Редакційна колегія  
“Вісника Академії управління МВС”  
запрошує до співпраці авторів**

*Вимоги до оформлення рукописів наукових статей:*

1. Рукопис статті подається у друкованому й електронному форматах. Текст друкується через 1,5 комп'ютерних інтервала, шрифтом Times New Roman 14 pt, обсягом 0,5 авторських аркуша (орієнтовно 10 сторінок формату А4), програмний редактор Microsoft Word 6.0–7.0.

2. Електронні варіанти рисунків і таблиць подаються окремими файлами у форматі А5.

3. У правому верхньому куті титульної сторінки рукопису зазначаються повністю ім'я та прізвище автора (авторів), науковий ступінь, вчене звання, посада, місце роботи, контактний телефон, електронна адреса.

На початку статті необхідно вказати індекс УДК.

4. Рукописи подаються українською (російською) мовою.

5. Анотації (5–6 друкованих рядків) і ключові слова (6–10 слів) мають бути українською, російською та англійською мовами. Обсяг анотації має становити не менше 500 знаків (з пробілами).

6. Нумерація посилань – наскрізна (у квадратних дужках у тексті).

7. Рукопис має бути підписаний і датований автором (авторами).

8. Автор відповідає за точність цитованого в рукописі тексту.

9. Наукова стаття має містити необхідні елементи, визначено Постановою Президії ВАК України “Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України” від 15.01.2003 № 7–05/1:

постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;

аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор;

виокремлення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття;

формулювання цілей статті (постановка завдання);

виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих результатів;

висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

10. Наприкінці рукопису подається список використаних джерел з 10–15 найменувань.

## Оголошується набір до ад'юнктури

Академія управління Міністерства внутрішніх справ з 1 жовтня 2009 року оголошує набір до ад'юнктури (аспірантури) працівників органів внутрішніх справ, інших правоохоронних органів та приватних осіб на денну та заочну форми навчання за науковими спеціальностями:

- 19.00.06 – юридична психологія (психологічні науки);
- 12.00.09 – кримінальний процес, криміналістика, судова експертиза, оперативно-розшукова діяльність (набір тільки з ОРД – юридичні науки);
- 21.07.05 – службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку (юридичні науки).

Згідно з розпорядженням МВС України “Про відбір кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів МВС на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня “магістр” ад'юнктур та докторантур за державним замовленням” від 16.03.2009 року № 268 необхідно до 1 липня 2009 року оформити рекомендації кандидатів на навчання та надіслати їх на розгляд комісії МВС України.

На підставі наказу МВС України “Про затвердження Положення про підготовку науково-педагогічних та наукових кадрів у вищих навчальних закладах МВС України” від 28.04.2006 року № 421 особові та навчальні справи кандидатів на вступ до ад'юнктури подаються до Академії управління МВС за місяць до вступних іспитів.

Приймальна комісія:

тел.: 8 (044) 561-18-12; тел./факс: 564-59-38

Ад'юнктура:

тел.: 8 (044) 561-18-77

8 (097) 923-76-37

Адреса:

02121, м. Київ, вул. Колекторна, 4.

**Вісник Академії управління МВС**  
**Науковий журнал**

*Редагування: Оксана Кожухар,  
Наталія Зволінська*

*Комп'ютерне верстання: Владислав Чалчинський*

Свідоцтво про державну реєстрацію журналу  
*серія КВ № 12112-983Р*

Підп. до друку 25.03.2009. Формат 60x84/16. Папір офсет.  
Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 9,8. Наклад 300. Зам. №65

***Адреса видавця:***

02121, м. Київ, вул. Колекторна, 4  
Тел. (044) 561-18-35, тел./факс: (044) 564-66-32  
Веб-сайт: [www.aumvs.kiev.ua](http://www.aumvs.kiev.ua)

Надруковано в “МП Леся”

***Адреса виготовлювача:***

03148, Київ, а/с115. Тел.: (050) 469 7485, (044) 407 6197  
E-mail: [lesya@ukrpost.net](mailto:lesya@ukrpost.net)

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
суб'єктів видавничої справи  
*серія ДК № 892 від 08.04.2002*