

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.;
Копиленко 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.

© Вісник Академії управління
Міністерства внутрішніх справ

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 законодавства16

Олег ЛОВ'ЯК

Особливості відшкодування шкоди,
завданої у випадках крайньої необхідності23

Володимир ЗАРОСИЛО

Сучасний стан нормативного та організаційного
забезпечення участі працівників ОВС України
у міжнародних миротворчих операціях
та шляхи його вдосконалення33

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 справ74

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 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 невинновданому 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.

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 60х84/16. 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

Надруковано в "МП Леся"

Адреса виготовлювача:

03148, Київ, а/с115. Тел.: (050) 469 7485, (044) 407 6197
E-mail: lesya@ukrpost.net

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи
серія ДК № 892 від 08.04.2002