

шніх справ, постійно приділяти щирю увагу до особистості працівника і до його потреб;

- посилити мотивацію до якісної та високоефективної праці шляхом матеріального та морального стимулювання;

- сприяти активізації діяльності профспілкових організацій працівників органів внутрішніх справ;

- забезпечити вивчення, узагальнення і застосування на практиці здобутків зарубіжних країн в галузі соціального захисту працівників правоохоронних органів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Мельник К.Ю. Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ (проблеми теорії та практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 /НУВС. -Х., 2003. -20 с.

2. Закон України "Про Державний бюджет України

на 2000 рік" від 17.02.2000 р., № 1458-III // ВВР України. - 2000. -№ 14-15-16 -Ст 121.

3. Закон України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" від 7.12.2000 р., № 2120-III // ВВР України. - 2001. -№ 2-3 -Ст.10.

4. Конституція України: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина: Навч. посібник /Авт.-упоряд.: М.І. Хавронюк -К.: Парламент вид-во, 1999. -544 с.

5. Закон України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" від 26.12.2002 р., № 380-IV // ВВР України - 2003 -№ 10-11 -Ст 86.

6. Систематический сборник действующих руководящих приказов, циркуляров и инструкций. -М.: Изд-во НКВД, 1924 -362 с.

*Надійшла до редколегії 25.06.2003*

МЕЛЬНИК К.Ю. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА РАБОТНИКОВ ОВД УКРАИНЫ И ЕЕ СООТНОШЕНИЕ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ БЮДЖЕТОМ

Рассмотрено реальное состояние социальной защиты работников ОВД Украины в сравнении с декларирующим его действующим законодательством.

\*\*\*

MEL'NIK K.YU. SOCIAL PROTECTION OF LAW-EMPLOYEES ORGANS OF UKRAINE AND ITS PARITY WITH THE STATE BUDGET

The real condition of social protection of law-employees organs of Ukraine in comparison with the current legislation declaring it is considered

УДК 323.2:351.75

**О.М. МУЗИЧУК**

*Національний університет внутрішніх справ*

## **НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

Розглянуте поняття терміну "взаємодія" та особливості його застосування в практичній діяльності органів внутрішніх справ стосовно стосунків із громадськістю

У сфері взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості існують невирішені проблеми теоретичного, організаційного і юридичного характеру. Необхідні для практики наукові дослідження форм взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості, їх ефективність вивчені далеко не повністю. Незаперечним є те, що початковим етапом дослідження повинно бути обрання основ методології, зокрема, теоретичне пояснення запропонованого підходу до досліджуваних явищ, у першу чергу, до термінів, категорій, що мають ключове значення для визначення понятійного каркасу проблеми [1, с.6] Це обумовлено тим, що на даний час правова наука не виробила єдиного підходу до поняття "взаємодія", "координація", "організаційно-правові форми взаємодії"

тощо. Значенні поняття не визначені і в правових актах, хоча досить часто в них зустрічаються

Взаємодія взагалі - це "філософська категорія, що відображає процеси впливу різноманітних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого. Взаємодія становить вид безпосереднього або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення зв'язку" [2, с.81]. Деякі автори називають категорію взаємодії адміністративно-правовою [3, с.25], що, на нашу думку, можна робити лише із застереженням "у спеціальному змісті". Загальноприйнятим у науковому товаристві є те, що при вирішенні спірних та широких за змістом питань необхідно спиратися на визнання в теорії

права ідею взаємозалежних підходів - філософського, спеціально-юридичного і соціологічного [4, с.27]. Так, у філософському розумінні взаємодія означає "категорію, що відображає процеси впливу різноманітних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого" [5, с.57]. Таким чином, для категорії "взаємодія" з філософської точки зору характерно: по-перше, наявність фактичних та стійких зв'язків, по-друге, таких зв'язків, що дозволяють об'єктам впливати один на одного, по-третє, наявність самого впливу, у результаті якого відбувається взаємна зміна взаємодіючих сторін. Спеціально-юридичний підхід дозволяє зробити аналіз нормативно-правових актів, що діяли і діють у сфері взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості. Таким чином, спеціально-юридичний підхід до поняття взаємодії показує, що його сутність не зводиться тільки до спільної діяльності суб'єктів, а містить у собі більш широке коло зв'язків і контактів (обмін інформацією, узгодження самостійних дій, планування роботи тощо). Соціологічний підхід до взаємодії органів внутрішніх справ із громадськістю у сфері охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями полягає у вивченні взаємодії як правового явища на основі емпіричних матеріалів соціологічних досліджень. Такі дослідження показують, що практика охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями пов'язується із широким спектром стійких відношень між органами внутрішніх справ і громадськістю для досягнення загальних цілей.

В літературі з управління взагалі, в тому числі і управління в системі органів внутрішніх справ, комплексно проблема координації та взаємодії розроблена ще недостатньо, висвітлюються лише окремі аспекти цієї проблеми, в них відсутнє єдине і чітке уявлення про самі поняття взаємодії та координації. Так, на думку одних авторів, взаємодія та координація - це синоніми, які означають узгодженість; на думку других, взаємодія - це більш широке поняття, ніж координація; на думку третіх, навпаки, більш широким поняттям є координація; четверті вважають координацію за організацію взаємодії [6, с.296]. Питання визначення чітких понять взаємодії між органами внутрішніх справ і громадськістю, яка виконує правоохоронні функції, має не тільки теоретичне, але й чисто практичне значення, оскільки проблема взаємодії є загальною, і від того, який зміст ми вкладаємо в поняття взаємодії, і, відповідно, в поняття координації, буде залежати розгляд питань про механізм їх виявлення, принципи, класифікацію та їх нормативне регулювання. Грунтуючись на тлумаченні термінів "координація" та "взаємодія" в значенні узгодженості, багато авторів вживають їх як синоніми [7, с.74]. Інші, особливо західноєвропейські, користуються терміном "координація", практично взагалі не вживаючи терміна "взаємодія" [8, с.112]. Частина авторів вважає, що координація - це діяльність щодо організації

взаємодії, що поняттям координації охоплюється поняття взаємодії [9, с.142]. Вважаємо, в поняттях "координація" та "взаємодія" є істотні відмінності. Більше того, уявляється не зовсім логічною (правомірною) навіть сама постановка питання про їх порівняння, оскільки це цілком різні поняття, співвідношення.

В тлумачному словнику В. Даля поняття "взаємодія" і "координація" взагалі немає. Існуючі словники не дають вичерпного уявлення про ці терміни, тому що пояснюють ці поняття через однакове третє - узгодженість [10, с.304; 11, с.317, 434]. Автори, які вважають, що взаємодія є більш загальним поняттям ніж координація, базуються на філософському визначенні, яке означає взаємний зв'язок і взаємну обумовленість предметів, явищ. Вважаємо, під координацією необхідно розуміти управлінську діяльність, спрямовану на узгодження функціонування елементів системи в режимі, який забезпечує найбільш ефективно досягнення поставлених перед системою цілей, тобто координація і полягає в організації, насамперед правовими засобами, взаємодії між елементами системи (координація - це організація взаємодії). Необхідно відразу зазначити, що в подальшому, у статті, більше уваги буде приділено саме поняттю взаємодії. Поняття ж координації буде розглядатися насамперед в плані його зв'язку з поняттям взаємодії, та їх розмежування і субординації.

Найбільш поширеним є поняття "взаємодія", розроблене військовою наукою. Наприклад, в Малій Радянській Енциклопедії воно сформульовано як "узгодження (координація) за ціллю, місцем та часом бойових дій" [12, с.366]. Більшість авторів, які досліджували в тому чи іншому ступені проблеми взаємодії в сфері охорони правопорядку та громадського порядку, а саме: А.А. Аксьонов, К.К. Єрмаков, Л.Л. Попов та ін., в основу підходу до поняття взаємодії поклали саме наведене вище формулювання.

Разом із тим, аналіз зазначених вище понять взаємодії свідчить про те, що термін "взаємодія" несе дуже багато смислових навантажень. Це пояснюється як складністю та багатозначністю даного терміна, так і різноманітністю аспектів його вивчення. А оскільки поняття взаємодії органів внутрішніх справ з громадськістю в сфері правоохоронної діяльності є лише конкретизацією поняття взаємодії, яке використовується в науці соціального управління, то необхідно зупинитися на сутності останнього, яке, в свою чергу, можна розглядати як конкретизацію філософського поняття взаємодії. Взаємодію, як управлінське поняття, можна розглядати як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи в цілому. Причому, необхідно мати на увазі, що взаємодія як управлінська категорія виявляється не тільки у внутрішньо-організаційній діяльності системи, але і в зовнішніх її функціях.

Аналіз визначень взаємодії, які використовуються в

теорії та практиці управління, дозволяє виділити такі її ознаки: взаємодія - це діяльність; наявність кількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії; узгодженість заходів за метою, місцем, часом, методами; спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; наявність нормативної (правової) бази взаємодії; стан, який займають суб'єкти взаємодії в ієрархії системи, зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії; спільна діяльність.

Найбільш типовий підхід до визначення взаємодії використовує К.К. Єрмаков: "взаємодія в органах внутрішніх справ - це заснована на законах та підзаконних актах, узгоджена за метою, місцем та часом діяльність різних ланок системи органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю" [13, с.4]. А.А. Аксьонов визначає взаємодію в органах внутрішніх справ як "спільну діяльність конкретних служб і підрозділів, спрямовану на вирішення загальних завдань, які займають рівноправне положення" [14, с.13]. Такі ознаки взаємодії в органах внутрішніх справ як: діяльність, наявність кількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії, зміст завдань, що вирішуються, не викликають особливих розбіжностей в їх розумінні різними авторами, і присутні практично в усіх визначеннях взаємодії, у тому числі і взаємодії між органами внутрішніх справ і громадськістю.

Інші із перерахованих вище ознак оцінюються різними авторами по-різному. Так, не всі автори включають в свої варіанти визначень таку ознаку як "нормативна база взаємодії"; положення суб'єктів взаємодії в ієрархії системи; узгодженість заходів за метою, місцем, часом, методами; сумісність діяльності, і ніхто практично не говорить про спрямованість взаємодії (про негативну взаємодію). Така, наприклад, ознака як "нормативна база" деякими авторами не включається до визначення взаємодії у зв'язку з її очевидністю та загальністю, інші вважають, що вказівка про необхідність правової основи для взаємодії у визначенні обмежить зміст цього поняття і тим самим ослабить його значення для практики [6, с.299].

Ряд авторів ознаками взаємодії називають "рівне положення" взаємодіючих елементів системи, "рівноправність суб'єктів", які взаємодіють на одному рівні, діяльність "рівноправних" елементів [15, с.34]. Не вдаючись в надмірну деталізацію цієї ознаки, слід сказати, що аналіз практики та відповідних нормативних актів свідчить про її нереальність. Точка зору про рівноправність суб'єктів взаємодії уявляється не тільки помилковою, але й шкідливою, тому що в результаті подібного підходу стосунки взаємодіючих суб'єктів висвітлюються однобічно, оскільки вона (рівноправність суб'єктів взаємодії, їх автономність) не сприяє вирішенню загального завдання. Аналіз Закону України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" дозволяє зробити висновок про те, що у взаємодії між органами внутрішніх справ і громадськістю перші відіграють керівну, тобто, більш домінуючу

роль. Так, у частині 3 статті 3 зазначеного Закону передбачено, що органи внутрішніх справ організовують, спрямовують і контролюють повсякденну (оперативну) діяльність громадських формувань правоохоронної спрямованості [16]. Крім того, в частині 4 статті 5 цього Закону зазначено, що Положення (статут) громадського формування правоохоронної спрямованості повинні в обов'язковому порядку узгоджуватися з керівництвом відповідного територіального органу внутрішніх справ.

Більшість авторів, які дають визначення взаємодії органів внутрішніх справ з громадськістю, як одну з важливих її ознак називають узгодженість дій суб'єктів взаємодії за метою, місцем та часом, а деякі автори - ще і за методами [6, с.300]. Наявність у визначенні взаємодії ознаки узгодженості за метою, місцем та часом обмежує обсяг самого поняття взаємодії та зводить його лише до окремих видів взаємодії. В практиці правоохоронної діяльності громадян, які виконують правоохоронні завдання, та органів внутрішніх справ, зустрічаються й такі види їх взаємодії, у яких визначається тільки загальне завдання і узгоджуються шляхи його вирішення, а місце та час відповідних дій вибираються самими виконавцями (наприклад, профілактика різних злочинів та інших правопорушень). В інших же випадках, навпаки, узгоджуються місце або час виконання загальних завдань, а шляхи та методи вирішення вибираються суб'єктами самостійно. Практиці відома достатня кількість випадків взаємодії між органами внутрішніх справ і громадськістю з охорони громадського порядку, яка здійснюється не в результаті заздалегідь узгодженої діяльності, і не через відповідну регламентацію в нормативному акті, а в результаті ініціативи одного із суб'єктів взаємодії (наприклад, повідомлення громадянином про вчинений злочин, про переховування злочинця чи викрадених речей тощо).

Деякі автори називають серед ознак взаємодії "спільну діяльність" [17, с.45]. Слід зазначити, що вживання такого терміна звужує зміст цього поняття. Крім того, якщо більш глибоко вникнути в зміст терміна "спільність", то можна зауважити, що спільна участь двох суб'єктів в одному заході зовсім не рівнозначна їх взаємодії. Остання буде наявна лише в тому випадку, якщо інтереси одного суб'єкту підкорені, враховують або узгоджуються з інтересами іншого, коли від дій одного настає реальна користь для другого. Тому, керуючись, знов-таки, вимогою загальності визначення, слід погодитись з тим, що спільність дій також не може бути обов'язковою ознакою взаємодії. З метою підвищення ефективності охорони громадського порядку, вважаємо необхідним в Законі України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" передбачити, що члени громадських формувань правоохоронної спрямованості можуть брати участь у забезпеченні громадського порядку самостійно, тобто не обов'язково із працівниками міліції, як це пе-

редбачено у пункті 1 ст.10. Тим більше, що виконання завдань щодо охорони громадського порядку не зводиться тільки до патрулювання - це й охорона власності, здійснення профілактичних заходів, інформування про злочини тощо, тому нема потреби, щоб усі ці заходи члени громадських формувань правоохоронної спрямованості здійснювали під безпосереднім наглядом працівників міліції

Аналіз наведених понять взаємодії між громадськістю та органами внутрішніх справ свідчить про те, що всі вони відображають одну загальну ознаку: позитивну спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів, тобто всі автори розглядають лише позитивну взаємодію, яка передбачає досягнення єдиних кінцевих цілей. Узагальнюючи висловлене, взаємодію можна визначити як такий стан взаємозв'язків між органами внутрішніх справ і громадськістю, за якого вони здійснюють взаємний вплив один на одного та на відповідну сферу діяльності з метою підвищення ефективності охорони громадського порядку та боротьби із правопорушеннями.

Серед проблем, що потребують негайного вирішення, є удосконалення правового регулювання основ взаємодії органів внутрішніх справ (міліції) з громадськістю. Зокрема, необхідно визначити межі юридичного закріплення їх взаємодії. Норми права мають регламентувати лише основні, найбільш важливі форми і напрямки взаємодії органів внутрішніх справ із населенням, у кожному конкретному випадку його суб'єкти за своєю ініціативою і власним розсудом повинні самі визначати найбільш доцільні засоби досягнення загальної мети – охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями. Правова регламентація основ взаємодії органів внутрішніх справ з громадянами та окремими видами громадських формувань потребує подальшого розвитку. У подальшому слід прийняти цілий ряд відомчих нормативних актів МВС України, у яких була би зазначена специфіка такої взаємодії за напрямками діяльності органів внутрішніх справ, зокрема міліції

## ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В.К. Взаимодействие милиции и общественной сферы в сфере правопорядка: Учебное пособие. – К.: Украинская академия внутренних дел, 1993. –80 с
2. Философский энциклопедический словарь /Под ред П.Н. Федосеева, С.М. Ковалева. -М.: Советская

энциклопедия, 1980. –672 с.

3. Полищук А.Д. Понятие взаимодействия милиции и добровольных дружин в охране общественного порядка: Учебное пособие. -К.: Наук. думка, 1982. –44 с.
4. Кулик В.П. Методология права. -М.: Прогресс, 1978 –121 с.
5. Философский энциклопедический словарь /За ред. С.М. Ковалева, В.Г. Панова, П.Н. Федосеева. -М.: Советская энциклопедия, 1983. -840 с.
6. Сущенко В.Д., Смирнов А.М., Коваленко О.І., Смирнов А.А. Організація управління персоналом в ОВС. -К.: Академія внутрішніх справ, 1999. –352 с.
7. Керженцев П.М. Принципы организации. Избранные произведения -М.: Наука, 1968 –194 с.
8. Мангутов И.С., Уманский Л.И. Организатор и организаторская деятельность. -Л.: ЛГУ, 1975 –185 с.
9. Научная организация управления в аппаратах милиции /За ред. Ю.М. Козлова. -М.: Юрид. лит., 1975. –243 с.
10. Українське державотворення. Невитребуваний потенціал: Словник-довідник /О.М. Мироненко, Ю.І. Римаренко, І.Б. Усенко, В.А. Чехович. -К.: Либідь, 1997. -560 с.
11. Словник української мови /Ред. кол. І.К. Білодід (голова) та ін. –Т.6. -К.: Наук. думка, 1975. 832 с.
12. Малая Советская Энциклопедия. -Т.2. -М.: Советская энциклопедия, 1958. –785 с.
13. Ермаков К.К. Взаимодействие и координация в органах внутренних дел: Лекция. -М.: Академия МВД СССР, 1971 –24 с
14. Аксенов А.А. Организация взаимодействия в органах внутренних дел как функция управления: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 /Академия МВД СССР. -М., 1974. –24 с.
15. Сидоренко В.С. Управленческие правоотношения. -М.: Академия МВД СССР, 1972. -87 с.
16. Закон України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" від 22.06.2000 р., № 1835-III // ВВР України. -2000. -№ 40 – Ст.338
17. Бородин С.В. Рационализация охраны общественного порядка. -М.: Академия МВД СССР, 1977. -121 с.

*Надійшла до редколегії 01.07.2003*

**МУЗЫЧУК А.Н. НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА**  
Рассмотрено понятие термина "взаимодействие" и особенности его использования в практической деятельности органов внутренних дел применительно к отношениям с общественностью

\*\*\*

**MUZYCHUK A.N. DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF INTERACTION OF LAW-ENFORCEMENT ORGANS WITH THE PUBLIC IN SPHERE OF PROTECTION OF THE SOCIAL ORDER**  
The concept of the term "interaction" and features of its use in practical activities of law-enforcement organs with reference to attitudes with the public is considered.