

*that determine the committal of crimes at railway stations. Measures aimed at the prevention of offences are carried out by bodies of internal affairs, but they are not usually characterized with clear consistency, large scale and activity.*

*Increasing the efficiency of prevention of offences committed at railway stations should be fulfilled due to improving the organizational and legal measures which may include: closer internal departmental interaction between linear bodies and territorial divisions of the militia that patrol areas bordering on the territories of railway stations; informing citizens about the most common ways of committing crimes at railway stations, especially fraud; mutual exchange of criminological information between transport militia and territorial militia; creation of specialized operational-search groups; involvement of non-state security agencies.*

*Improving administrative and legal measures as one of the most effective means of preventing offences should be expressed in the regular study of the nature and peculiarities of committing torts, and the results of such investigation should be used to develop recommendations for the qualification of wrongful acts of an administrative nature.*

**Key words:** *security, bodies of internal affairs, railway transport, interaction, prevention of offenses.*

*Стаття надійшла 23 червня 2014 року*

УДК 342.951:343.021

С. С. Єсімов

## ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ ПРОГНОЗУВАННЯ ОПЕРАТИВНОЇ ОБСТАНОВКИ У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*Порушено питання теоретичних підходів до аналітичної функції прогнозування оперативної обстановки у контексті адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України. Підкреслено необхідність застосування новітніх інформаційних технологій для реалізації аналітичної функції прогнозування у контексті забезпечення повноти, достовірності та точності вихідної інформації про об'єкти і елементи оперативної обстановки з метою ефективного застосування законодавства у сфері охорони громадського порядку.*

**Ключові слова:** *аналітична функція, адміністративна діяльність, прогноз оперативної обстановки, органи внутрішніх справ, громадський порядок.*

**Постановка проблеми.** Нині прогнозування оперативної обстановки у контексті адміністративної діяльності органів внутрішніх справ отримало нормативне закріплення та спрямоване на вдосконалення правоохоронної діяльності. Ефективне і однакове здійснення цього виду діяльності органами внутрішніх справ можливо тільки за умови чіткого розуміння безпосередніми виконавцями прогнозних досліджень функціонального призначення окресленого інституту, а також повноцінного правового, матеріального, організаційного та методичного забезпечення реалізації його функцій. У зв'язку із цим функціональний аспект правового моніторингу набуває особливої актуальності і з теоретичної, і з практичної точок зору. Аналіз нормативної основи прогнозування оперативної обстановки у контексті адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, а також наукових розробок у цій сфері засвідчив, що означений інститут є поліфункціональним. Аналітична функція – одна з визначальних. Вона більшою мірою виражає сутність і призначення цього інституту. Саме за її реалізації вирішується головне завдання, суб'єкта прогнозування, яке полягає в оцінці ефективності правового регулювання тих чи інших суспільних відносин і визначенні конкретних правових, організаційних та інших заходів для її забезпечення.

**Стан дослідження.** З'ясуванню різних аспектів інформаційного забезпечення охорони громадського порядку присвячені роботи низки українських учених, зокрема: В. Б. Авер'янова, А. В. Войцеховського, Є. В. Додіна, В. К. Колпакова, Р. А. Калюжного, Л. В. Коваля, М. В. Корнієнка, А. В. Мілашевича, В. І. Олефіра, О. І. Остапенка, І. М. Пахомова, С. В. Петкова, Ю. І. Римаренка, В. Д. Суценка та ін.

Однак повноцінне здійснення аналітичної функції створює необхідні умови для реалізації інших функцій прогнозування, що забезпечують його вплив на процес правового регулювання.

**Метою** статті є розроблення теоретичних підходів до визначення аналітичної функції прогнозування оперативної обстановки у контексті адміністративної діяльності органів внутрішніх справ.

**Виклад основних положень.** В адміністративній діяльності органів внутрішніх справ комп'ютерні засоби та методи через об'єктивні причини отримують дедалі ширше застосування. Пошуки якісно нових шляхів удосконалення інформаційного забезпечення адміністративної діяльності органів внутрішніх справ тривають у нашій країні і за кордоном з початку 60-х років. Накопичений досвід доводить необхідність створення єдиної технології збору, обробки, аналізу та

застосування інформації в контексті адміністративної діяльності органів внутрішніх справ із використанням передових інформаційних технологій.

Реалізація їх на практиці розширить можливості підрозділів щодо адміністративної діяльності на основі дослідження, моніторингу та прогнозування стану оперативної обстановки. Сучасні інформаційні технології, засновані на засобах обчислювальної техніки та математичних методах, стосовно теорії та практики адміністративної діяльності органів внутрішніх справ (далі – адміністративної діяльності) сприяли формуванню такого напрямку в діяльності органів внутрішніх справ, як прогноз оперативної обстановки. Термін «прогноз оперативної обстановки» вперше зафіксовано в нормативних документах МВС України в 1992 р. для позначення особливої форми перспективного планування діяльності підрозділів.

У прогноз оперативної обстановки входив аналіз оперативної установки, аналіз повідомлень, публікацій та виступів у засобах масової інформації, статистичних даних, відомостей автоматизованих банків даних.

З 1999 р., коли в нормативних документах МВС України поняття прогнозу оперативної обстановки істотно розширилося, під прогнозом розпочали розуміти отримання нових (невдомих раніше) даних на основі комплексного аналізу наявної інформації, тобто вирішення завдання класифікації [1]. Широке використання інформаційних технологій у діяльності міліції сприяло вдосконаленню засобів і методів аналітичної роботи та розширенню правової бази інформатизації прогнозування діяльності. Застосування інформаційних технологій у прогнозній діяльності, будучи суміжним з аналітичною діяльністю штабних підрозділів, розширює можливості методів аналізу інформації та незамінно в тих випадках, коли традиційні засоби і методи адміністративної діяльності або не можуть бути застосовані чи неефективні, або вимагають під час реалізації надмірно великих зусиль або витрат [2, с. 155].

Ефективність застосування у прогнозі оперативної обстановки щодо адміністративної діяльності, наприклад, у моделюванні охорони громадського порядку під час масових заходів, сучасних науково-технічних досягнень, полягає в розробці та реалізації на практиці методології добування, обробки; аналізу, зберігання, пошуку та використання необхідної інформації. Ключовою проблемою є забезпечення повноти, достовірності та точності вихідної інформації про об'єкти

досліджень (у вигляді інформаційних слідів діяльності) і в організації використання в процесі організації адміністративної діяльності.

Комп'ютеризація вимірювань кількісних параметрів інформаційних слідів діяльності у сфері адміністративної діяльності (далі – інформаційних слідів), а також ідентифікації та діагностики повинна забезпечити підвищення значущості висновків співробітників підрозділів, сприяти поліпшенню ефективності використання сил і засобів (для прикладу, у контексті концепції «безпечне місто»).

Це може бути досягнуто шляхом більш широкого застосування сучасних математичних методів і більш повного використання можливостей комп'ютерного, технічного та програмного забезпечення для розробки принципово нових методик в аналітичній діяльності [3, с. 11].

Якщо ухвалюється рішення, яке ґрунтується на інструментальному методі (наприклад, комп'ютерна ідентифікація), то переконаність аналітика в достовірності значною мірою залежить від технічних можливостей і характеристик методів та обробки інформації щодо адміністративної діяльності (далі – адміністративної інформації). У деяких випадках, наприклад, коли такі характеристики джерел адміністративної інформації, як систематична і випадкова похибка, не відповідають необхідному рівню, аналітик буде змушений відмовитися від вирішення поставленого завдання або дати ймовірний висновок. У гіршому випадку це може призвести до помилкового результату.

Так, наприклад, у дослідженні адміністративної інформації дуже часто через її недостовірність і (або) ненадійність джерела виявляється неможливим вирішення завдання ототожнення, ідентифікації та діагностики, а в деяких випадках це призводить до помилкових висновків і неправильних організаційних рішень.

На практиці для перевірки надійності джерела та достовірності адміністративної інформації вона може запитуватися через деякий час повторно (багаторазово) або використовуватися відомості, отримані з одного або кількох інших джерел (і через інші канали зв'язку), які підтверджують чи спростовують інформацію, яка перевіряється, якщо інформація підтверджується і відомі її загальні та приватні класифікуючі ознаки, то вона може бути використана для вирішення завдань ідентифікації, діагностики та прийняття рішення в адміністративній діяльності. Зазначений підхід відображено у нормативних актах МВС України [4].

У разі, якщо класифікуючі ознаки відсутні, то виникає необхідність в аналітичному дослідженні для отримання додаткової інформації, що міститься в ній і дозволяє віднести таку інформацію до одного з відомих класів або відкрити новий, невідомий раніше, інформаційний клас.

Однак не виключено, що перевірка джерела адміністративної інформації призведе до отримання суперечливих даних, що спотворює інформаційні сліди і ускладнює ухвалення рішення. Наприклад, прибуття непередбаченої групи уболівальників команди, які не беруть участь у матчі. Вирішення завдань адміністративної ідентифікації та діагностики осіб, предметів і подій за суперечливими даними виявляється неможливим, бо відомі в адміністративній діяльності критерії ототожнення стають непридатними.

Такий же результат і в тому випадку, якщо неможливо перевірити отримані від джерела дані, і вони виявляються помилковими. Отже, однією з основних проблем виявлення інформаційних слідів за спотвореними даними є створення ефективних методів обробки інформації (редукції), тобто відновлення «істинної» інформації математичними методами і розробка критеріїв ідентифікації та діагностики осіб, предметів і подій (далі – діагностики) щодо адміністративної діяльності.

Ці завдання вирішуються з використанням математичних методів редукції, комп'ютерних, технічних і програмних засобів, статистичних критеріїв адміністративної ідентифікації та діагностики методами прикладної ітерації [5, с. 8–9].

Зі спектра інформаційних технологій пріоритетним напрямом є вивчення методів аналізу, синтезу та редукції адміністративної інформації як основних складових забезпечення управління інформаційними ресурсами в адміністративній діяльності.

Прогнозування оперативної обстановки щодо адміністративної діяльності органів внутрішніх справ становить обґрунтовану, комплексну, систематичну аналітико-оціночну діяльність уповноважених суб'єктів, що охоплює спостереження, аналіз, узагальнення, оцінку інформації про якість прийнятих і чинних нормативних правових актів, практику застосування останніх, а також розроблення пропозицій про усунення виявлених недоліків нормотворчості і правозастосування, прогнозування напрямів розвитку правового регулювання у цій сфері правовідносин, що відображається у нормативних актах МВС України, для прикладу, в наказі № 50-2014 р. [6].

Функція прогнозування оперативної обстановки – це обумовлений метою та завданнями основний напрям його впливу на процес правового регулювання суспільних відносин. У сукупності функції прогнозування оперативної обстановки утворюють сутнісну характеристику інституту.

Аналіз наукової літератури дозволив виявити і розкрити такі функції прогнозування оперативної обстановки: спостереження, інформаційну, аналітичну, контрольну, прогностичну, конструктивну (правоорганізувальну), забезпечення зворотного зв'язку між суб'єктами нормотворчої діяльності, органом внутрішніх справ і суспільством, системно-комунікативну. Системний характер прогнозування оперативної обстановки обумовлює їх взаємодію та взаємне доповнення [6].

Аналітична є однією з визначальних функцій прогнозування оперативної обстановки. Її зміст полягає у визначенні ступеня ефективності дії правових норм на практиці, а також у розробленні пропозицій щодо підвищення ефективності реалізації нормативних приписів у подальшому. Реалізація розглянутої функції ґрунтується на певній методології аналізу та оцінки об'єкта дослідження. Оскільки об'єкти прогнозування оперативної обстановки знаходяться в правовій сфері, основу такої методології становить науковий інструментарій аналізу та оцінки дії правових норм.

У вітчизняній правовій науці накопичений доволі обсяжний досвід розробки теоретико-методологічних проблем вивчення ефективності законодавства, який може бути використаний для реалізації аналітичної функції прогнозування оперативної обстановки. Ключовим питанням методології вивчення ефективності законодавства досі є зміст поняття «ефективність правових норм» (ефективність права).

Комплексний аналіз існуючих позицій з цього питання дозволив виокремити основні напрями розвитку наукової думки у вітчизняній правовій науці. Під ефективністю правових норм запропоновано розуміти результуючу характеристику їх дії, що свідчить про ступінь забезпечення в процесі реалізації відповідних норм тих прав і свобод, на гарантування яких вони (норми) спочатку були спрямовані.

Функції прогнозування оперативної обстановки, зокрема аналітична, здійснюються певними суб'єктами. Практика діяльності органів внутрішніх справ доводить, що немає достатніх підстав розділяти суб'єктів за функціями цього інституту. Отже, суб'єкти прогнозування оперативної обстановки та суб'єкти, що реалізують його аналітичну функцію, збігаються. Окреслений висновок ґрунтується на визнанні

системного характеру прогнозування оперативної обстановки, обумовлює взаємодію та взаємне доповнення його функцій. Ці суб'єкти можуть бути класифіковані за різними підставами. З огляду на здійснений аналіз існуючих у правовій літературі класифікацій суб'єктів прогнозування оперативної обстановки, доцільно виділяти уповноважених та ініціативних суб'єктів зазначеної діяльності.

В основі цієї класифікації – критерій обов'язковості здійснення та обліку результатів прогнозу. До уповноважених суб'єктів прогнозування оперативної обстановки входять органи, нормативно включені в систему прогнозування та наділені відповідними повноваженнями з його проведення на постійній основі. Як ініціативні суб'єкти прогнозування оперативної обстановки виступають органи, для яких діяльність із реалізації прогнозування оперативної обстановки не є обов'язковою і проводиться ними за ініціативи. Передумови та умови реалізації аналітичної функції прогнозування оперативної обстановки створюються за допомогою послідовного та якісного виконання технологічних дій та операцій на кожному з етапів діяльності.

Системний характер діяльності щодо здійснення прогнозування оперативної обстановки передбачає певну технологію його проведення. Прогнозування оперативної обстановки є різновидом юридичної діяльності, володіє всіма основними ознаками останньої, підпорядкований загальним закономірностям її функціонування. Це особливе духовно-матеріальне виробництво, яке необхідно відповідно організувати.

Технологія прогнозування оперативної обстановки є різновидом юридичної технології. Вона передбачає використання сукупності юридичних і інших засобів, будучи відображенням або конструюванням їх системної взаємодії у вигляді технологічних принципів, правил, прийомів, способів, методів, які застосовуються суб'єктами права для отримання юридично значущих результатів.

Технологія прогнозування оперативної обстановки є системним утворенням, структурні елементи якої підпорядковані та знаходяться в різноваріантному функціональному взаємозв'язку. Цей зв'язок утворює відносини такої залежності, за якої використання одного елемента структури технології неможливо без залучення інших її елементів, зміна одного її структурного елемента взаємно обумовлена зміною іншого. Аналіз концепції аналітичної функції прогнозування оперативної обстановки, а також існуючої практики впровадження зазначеного інституту в діяльність органів внутрішніх справ дозволив виокремити такі стадії в його технологічному циклі: підготовчу; збору

інформації; моніторингової експертизи нормативних правових актів; оцінки ефективності дії нормативних правових актів (правових норм); прогнозування потреби у правовому регулюванні; заключну.

Розкриваючи зміст перелічених етапів, доцільно підкреслити одну важливу обставину: стадії прогнозування оперативної обстановки та його функції – поняття, які не збігаються. Аналітична функція (як і інші, за винятком спостереження) реалізується за допомогою здійснення повного технологічного циклу, а не його окремого етапу.

Реалізація аналітичної функції прогнозування оперативної обстановки передбачає розробку і застосування спеціальних юридичних засобів-критеріїв і показників оцінки ефективності нормативних правових актів та їх дії, використання логічних прийомів, способів і методів юридичної науки, а також соціологічних, загальнонаукових, статистичних та інших методів. Сукупність засобів, прийомів і способів планування аналітичної діяльності, отримання необхідної інформації, її фіксації, узагальнення, аналізу та оцінки, оформлення та оприлюднення результатів становить юридичну техніку прогнозування оперативної обстановки. Принципова відмінність її складових від методів і принципів наукового пізнання характеризується сферою, цілями, завданнями та результатами застосування. Відповідно до осмислення цього явища і спостереження процесу інституалізації прогнозування оперативної обстановки як виду службової діяльності структура цієї техніки стає більш складною, а її елементи – більш різноманітними, яскраво проявляються риси техніко-юридичних прийомів, засобів і способів. Юридичні засоби, прийоми, способи і методи реалізації аналітичної функції прогнозування оперативної обстановки є частиною (елементом) цієї техніки, тому повинні досліджуватися в контексті проблематики останньої.

Критерії ефективності нормативних правових актів (правових норм) і засновані на них показники, що дозволяють вимірювати ефективність під час емпіричного дослідження, є найважливішими юридичними засобами, що забезпечують реалізацію аналітичної функції прогнозування оперативної обстановки. Ці засоби підлягають формалізації у правових нормах з метою забезпечення єдиних підходів і параметрів оцінки ефективності правових норм усіма суб'єктами аналітичної діяльності. Зважаючи на цю обставину, їх можна позиціонувати у системі юридичних засобів як засоби-інструменти.

Методичне забезпечення оцінки ефективності правових норм у процесі реалізації аналітичної функції прогнозування оперативної



обстановки повинно ґрунтуватися на використанні загальних і спеціальних показників, що відображають параметри реалізації нормативних приписів. Підтримуємо точку зору правознавців, які вважають, що загальнотеоретичним критерієм оцінки ефективності дії правових норм виступає ступінь забезпечення в процесі правозастосування тих прав і свобод людини та громадянина, на гарантію яких вони були спрямовані. Найбільш ефективними можуть бути визнані ті нормативно-правові приписи, які більшою мірою забезпечують реалізацію цих прав і свободи, що повинно слугувати основною оцінкою, на отримання якої спрямована аналітична функція прогнозу оперативної обстановки в контексті адміністративної діяльності органів внутрішніх справ.

**Висновки.** Зміст аналітичної функції прогнозування оперативної обстановки у контексті адміністративної діяльності органів внутрішніх справ полягає не тільки у визначенні ступеня ефективності дії правових норм на практиці, а й у розробленні пропозицій щодо підвищення ефективності реалізації нормативних приписів у подальшому. З доктринальної точки зору, важливе значення має вирішення завдання практичної реалізації відповідних пропозицій.

---

1. Адміністративна діяльність: навч. посібник / М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Н. П. Тиндик та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – 432 с.

2. Павлиш В. А. Основи інформаційних технологій і систем / В. А. Павлиш, П. К. Гліненко. – Львів: Львівська політехніка, 2013. – 500 с.

3. Про затвердження Регламенту аналітичної роботи в центральному апараті Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 30.06.2004 № 740.1. Про затвердження Настанови з організації роботи органу внутрішніх справ: Наказ МВС України від 15.06.1999 № 495.

4. Хейгеман Л. Прикладные итерационные методы; пер. с англ. / Л. Хейгеман, Д. Янг. – М.: Мир, 1986. – 448 с.

5. Організація управління міськрайліноорганами внутрішніх справ: методичні рекомендації. – К.: Інспекторське управління Головного штабу МВС України, 2006. – 155 с.

6. Про внесення змін до переліку показників та індикаторів для визначення ефективності та законності службової діяльності підрозділів органів внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 23.01.2014 № 50.

**Есимов С. С. Теоретические подходы к аналитической функции прогнозирования оперативной обстановки в контексте административной деятельности органов внутренних дел.**

*Затрагиваются вопросы теоретических подходов к аналитической функции прогнозирования оперативной обстановки в контексте админист-*

ративной деятельности органов внутренних дел Украины. Подчеркнута необхідність застосування найновіших інформаційних технологій для реалізації аналітичної функції прогнозування в аспекті забезпечення повноти, достовірності та точності вихідної інформації об'єктах та елементи оперативної обстановки з метою ефективного застосування законодавства в сфері охорони публічного порядку.

**Ключевые слова:** аналітична функція, адміністративна діяльність, прогноз оперативної обстановки, органи внутрішніх дел, публічний порядок.

**Yesimov S. S. Theoretical approaches to the analytic function of the prediction of operational conditions in the context of the administrative activities of internal affairs bodies.**

*The prediction of operational conditions in the context of the administrative activities of internal affairs bodies is aimed at improving law enforcement. Effective and uniform implementation of this type of the work of internal affairs bodies can be done to provide a clear understanding of the direct implementers of predictive studies of the functional purpose of the institution, along with comprehensive legal, financial, organizational and methodological support of the implementation of its functions. The functional aspect of the legal monitoring of particular relevance from theoretical and practical points of view is regarded. Analysis of the basis of forecasting the operational situation in the context of the administrative activities of the Interior, as well as the research in this area has shown that this institution is multifunctional.*

*Analytic function is one of the main functions which expresses the essence and purpose of the institution. The main task of determining the subject of prediction is solved during its implementation; it gives the opportunity to assess the effectiveness of legal regulation of certain social relations and study specific legal, institutional and other measures to ensure it. Efficacy in predicting operative conditions for administrative activities such as modeling of public order during mass events, modern science and technology contributes to developing and putting into practice the methodology of obtaining, processing, analysis, preservation, retrieval and use of information. The basic issue is to ensure the completeness, reliability and accuracy of the initial points of the research (in the form of information features) and the use of the process of administration.*

*Methodological support for evaluating the effectiveness of legal norms in the implementation of an analytic function of prediction of operational conditions should be based on the use of general and specific indicators that reflect the parameters of implementing regulatory requirements.*

**Key words:** analytic function, administrative activity, prediction of operational conditions, internal affairs bodies, public order.

*Стаття надійшла 17 червня 2014 року*