

УДК 342.9

НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

Коваленко Андрей Васильевич,
кандидат юридических наук,
доцент, докторант
(Национальная академия
внутренних дел, г. Киев, Украина)

Статья посвящена рассмотрению правовой категории управления деятельностью полиции в сфере противодействия преступности.

В статье отражены современные теоретические наработки украинских и зарубежных ученых относительно понятия, системы, структуры управления органами полиции и самого объекта управления, учтены основные концепции и положения современного уровня развития деятельности органов полиции, современный подход к созданию целостной, эффективной и гибкой системы управления органами полиции, выработки оптимальной модели принятия и реализации управленческих решений.

Автором рассмотрены также определение понятия «управление в органах Национальной полиции», «система управления», «субъекты управления органами полиции Украины», «правовое обеспечение управления органами полиции», «процесс управления органами Национальной полиции Украины».

Также в рамках данной статьи рассмотрены составные элементы системы управления, а именно субъекты, объекты, совокупность прямых и обратных связей между ними.

Автор охарактеризовал основные признаки правового обеспечения управления органами полиции. Проанализирована правовая основа деятельности Национальной полиции.

Ключевые слова: управление, субъект управления, Национальная полиция Украины, правовое обеспечение управления органами полиции.

THE SCIENTIFIC BASIS FOR THE MANAGEMENT OF THE POLICE IN THE FIELD OF CRIME PREVENTION

Kovalenko Andrey Vasil'evich,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor, Doctoral Student
(National Academy of Internal Affairs,
Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the consideration of the legal category of police management in the field of crime prevention.

The article reflects the modern theoretical developments of Ukrainian and foreign scientists regarding the concept, system, structure of management of the police and the object of management, takes into account the basic concepts and provisions of the current level of development of the police, a modern approach to creating a coherent, effective and flexible system of police management, development of an optimal model for making and implementing management decisions.

The author also examined the definitions of “management in the National Police”, “management system”, “subjects of the management of the police of Ukraine”, “legal

support of the management of the police”, “process of management of the National Police of Ukraine”.

Also in this article, the elements of the management system are considered, namely, subjects, objects, and a set of direct and inverse connections between them.

The author described the main features of the legal support of the management of the police. There is the legal basis of the National Police analyzed.

Key words: management, subject of management, the National Police of Ukraine, legal support of the management of the police.

Современный этап реформирования правоохранительных органов обуславливает необходимость создания эффективной государственной политики в правоохранительной сфере, обновление существующих механизмов управления правоохранительными органами, в частности органами полиции. Одной из важнейших предпосылок эффективности управления органами полиции является обеспечение комплексного и согласованного правового обеспечения управления органами полиции (то есть разработка соответствующей нормативно-правовой базы). Именно на уровне нормативно-правовых актов должны создаваться приоритетные направления управления органами полиции, определяться круг субъектов, ответственных за ее реализацию, закрепляться пути взаимодействия органов и подразделений полиции, очерчиваться проблемные вопросы, связанные с процессом управления органами полиции, и предлагаться пути их решения. Так, значительная социальная роль управления органами полиции и особое место, которое этот процесс занимает в государственном механизме, обуславливают актуальность формирования целостной нормативно-правовой базы, в которой должны быть определены все необходимые механизмы реализации органами полиции правоохранительной функции государства [1, с. 166].

Трудов ученых, которые рассматривали бы вопрос научных основ управления деятельностью полиции в сфере противодействия преступности, пока не хватает, однако некоторые из них были использованы в рамках данной статьи, в частности труды таких ученых, как А. Бандурка, О. Безпалова, А. Васина, Л. Гордиенко, А. Джафарова, М. Добкин, В. Липкан, А. Мельник, А. Оболенский, В. Сокурченко и другие.

К целям данной статьи можно отнести определение понятий «управление в органах Национальной полиции», «система управления», «субъекты управления органами полиции Украины», «правовое обеспечение управления органами полиции», «процесс управления органами Национальной полиции Украины», рассмотрение составных элементов системы управления деятельностью полиции, а также характеристику основных признаков правового обеспечения управления органами полиции.

Процессы управления бывают там, где происходит совместная деятельность людей для достижения определенных целей. В самом общем виде управление можно определить как комплекс необходимых средств воздействия на группу, общество или его отдельные звенья с целью их упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития. В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо) [2, с. 16].

Управление в органах Национальной полиции – разновидность государственного управления, которое должно обеспечивать взаимодействие систем, подразделений и служб органов Национальной полиции как единого целого с целью выполнения поставленных перед ними задач в сферах: 1) обеспечения общественной безопасности и порядка; 2) охраны прав и свобод человека, а также интересов общества и государства; 3) противодействия преступности; 4) предоставления в пределах, определенных законом, услуг по помощи лицам, которые из личных, экономических,

социальных причин или вследствие чрезвычайных ситуаций нуждаются в такой помощи [2, с. 20].

Система управления – совокупность управляющей (субъектов управления) и управляемой (объекты управления) систем, которые взаимодействуют через каналы прямой и обратной связи и функционируют в определенной среде [2, с. 25].

Составными элементами системы управления являются: субъекты, объекты, совокупность прямых и обратных связей между ними.

Субъект управления – это структурно очерченные сообщества людей с органами управления, которые формируются ими и руководящим составом (на персональном уровне), что наделен управленческими функциями, который осуществляет управленческую деятельность.

Объект управления – это то, на что направлен сознательное, планомерное, организованное, систематическое воздействие субъекта управления. Целью такого воздействия является направление объекта по пути определенного развития, предоставление ему состояния упорядоченности, качественного определения, соответствия определенным требованиям или признакам. Объект управления можно рассматривать в двух аспектах: *поэлементно-структурном* – как совокупность людей (персонально), производственных, отраслевых образований и групп; *функциональном* – как деятельность, поведение индивидов и конкретных групп людей.

Субъект и объект управления, их отдельные компоненты вступают во взаимоотношения по вопросам организации всех сторон жизнедеятельности учреждения или предприятия. Между ними существуют постоянные прямые и обратные связи. Прямые связи сверху вниз идут от органов, управляющих в виде приказов, распоряжений, инструкций. Обратные связи от объекта управления действуют в виде донесений, отчетов, аналитических материалов, информации о выполнении управленческих решений.

Переходя непосредственно к рассмотрению вопроса управления деятельностью полиции, нужно отметить, что правовую основу деятельности Национальной полиции Украины можно определить как совокупность правовых норм, которые закрепляются в национальных и международных нормативно-правовых актах и регулируют общественные отношения, возникающие в процессе её деятельности по обеспечению охраны прав и свобод человека, противодействия преступности, поддержания публичной безопасности и порядка в сфере ее внутренне-организационной деятельности и в процессе взаимодействия с другими органами государственной власти, местного самоуправления и общественностью по вопросам предоставления полицейских услуг.

В соответствии со статьей 3 Закона Украины «О Национальной полиции» правовой основой ее деятельности является Конституция Украины [3], международные договоры Украины, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины, другие законы Украины, акты Президента Украины и постановления Верховной Рады Украины, акты Кабинета Министров Украины, а также акты Министерства внутренних дел Украины, другие нормативно-правовые акты [4].

В любой управленческой системе, в том числе и той, что касается органов Национальной полиции, существуют три обязательных элемента: объект, которым в данном случае выступают полицейские органы государства; субъект, то есть уполномоченный специальный участник общественных отношений, имеющий властные полномочия в отношении объекта; а также содержание управленческих отношений – это совокупность прав и обязанностей участников, возникающих по поводу управленческой деятельности.

В общем виде субъектом управления признается управленческая организационная структура (орган, подразделение органа, трудовой коллектив, служащий, общественная организация и так далее), которая включена в определенную систему, подсистему управления и обладает специальной компетенцией и необходимыми ресурсами, которая осуществляет целенаправленную деятельность по обеспечению выполнения социально-экономических задач данной системы или подсистемы [5].

В.А. Липкан в работе «Теория управления в органах внутренних дел» субъектом управления определяет органическую структурно-функциональную составляющую социальной системы управления, которой является индивид (конкретное лицо) или группа людей (коллегиальный орган управления), наделенные властными полномочиями (в широком, социологическом смысле) принимать управленческое решение, осуществлять волевое, интеллектуальное и моральное влияние на других. К индивидуальным субъектам управления, по его мнению, можно отнести руководителя, менеджера, чиновника, предпринимателя; к коллективным – государственные и частные структуры, общественные организации [6]. Итак, учитывая природу и специфику субъектов управления, в научной литературе разграничивают государственное управление (субъект управленческого воздействия – государство), общественное управление (субъект управленческого воздействия – общество и его структуры), менеджмент (субъект управленческого действия – предприниматель, владелец) [7, с. 28].

Итак, главным признаком (чертой) субъекта управления является наличие у него властных полномочий по принятию управленческих решений, обязательных для исполнения. Соответственно, объект управления обязан подчиняться властной воли субъекта управления и в обязательном порядке выполнять его решения.

Основываясь на вышеизложенном, под субъектами управления органами полиции Украины следует понимать систему органов и должностных лиц, которые наделены соответствующей компетенцией и государственно-властными полномочиями по принятию и реализации обязательных управленческих решений относительно органов и подразделений Национальной полиции Украины с целью урегулирования общественных отношений в сферах обеспечения охраны прав и свобод человека, противодействия преступности, поддержание публичной безопасности и порядка в стране.

Итак, основываясь на узком смысле государственного управления как деятельности, осуществляемой в сфере исполнительной власти, можем привести следующую систему субъектов управления органами полиции: 1) Государственный уровень: Кабинет Министров Украины, Министерство внутренних дел, Центральный орган Национальной полиции; 2) Региональный уровень: аппарат межрегиональных и территориальных органов полиции; 3) Локальный уровень: аппарат отделов и отделений Национальной полиции Украины [2, с. 93].

Правовое обеспечение управления органами полиции – это специфический вид правового воздействия правовых форм и средств, которые в своей совокупности составляют механизм правового регулирования управления органами полиции, на деятельность соответствующих субъектов с целью обеспечения их нормального функционирования и эффективного выполнения возложенных на них обязанностей в сфере поддержания законности и правопорядка, охраны и защиты прав и свобод граждан, противодействия преступности во всех ее проявлениях.

В механизме правового обеспечения управления органами полиции можно выделить две составляющие: статическую и динамическую. Статическая составляющая включает в себя правовые нормы, регламентирующие специфику управления органами полиции. Другие же элементы правового механизма управления органами полиции (институциональная составляющая, принципы, формы и методы, правоотно-

шения и ресурсная составляющая) выступают динамичной составляющей. Механизм правового регулирования управления органами полиции – это динамика, обеспечение реального функционирования всего статического единства элементов.

Эффективность всего правового механизма управления органами полиции зависит от грамотного сочетания статической и динамической составляющей. Конечно же, и статическая, и динамическая составляющие правового механизма управления органами полиции являются равноценными по своему значению и роли в самом механизме. Однако, без должным образом отлаженной статической составляющей, эффективность всего механизма будет минимальной: статическая составляющая обеспечивает надлежащее функционирование динамической составляющей [8].

Неотъемлемой составляющей механизма правового регулирования управления органами полиции является правовое обеспечение, то есть статическая составляющая.

Содержание правового обеспечения управления органами полиции заключается в формировании необходимой правовой базы, которая бы создавала необходимые условия для функционирования всей системы органов полиции, всесторонне регламентировала особенности распределения функций между отдельными органами и подразделениями, а также специфику выполнения ими возложенных на них обязанностей [2, с. 113].

Деятельность по управлению органами полиции, как и любая другая деятельность, должна регламентироваться соответствующими нормативно-правовыми актами, то есть порядок и особенности ее осуществления должны быть четко определены на законодательном уровне.

Основными признаками правового обеспечения управления органами полиции являются: тесная связь с государством (именно государство в лице его соответствующих органов разрабатывает и принимает необходимые нормативно-правовые акты, нормы которых регулируют различные аспекты управления органами полиции); целесообразность (конкретные правовые акты принимаются на основе насущных проблем современности, той ситуации, которая сложилась в государстве, существующих угроз должному управлению органами полиции, необходимости повышения эффективности деятельности соответствующих субъектов); комплексный характер и системность (правовое обеспечение управления органами полиции характеризуется сложной структурой; вариации нормативно-правовых актов зависят от субъекта, который их принимает, целей, которые ставятся перед конкретным нормативно-правовым актом, и ожидаемых результатов, а также использованного при этом юридического инструментария); властное влияние на общественные отношения с целью их упорядочения; сочетание нормативно-правового и индивидуального регулирования; адресность и выборочный характер воздействия (происходит определенная персонафикация административно-правовых норм); процессуальный характер реализации (в соответствующих административно-правовых нормах содержится определенный правовой алгоритм осуществления задач, возложенных на субъектов управления); продолжительность во времени и стадийность (сначала принимаются законы, нормы которых регламентируют наиболее важные моменты, затем с целью детализации норм, содержащихся в законах, принимаются подзаконные нормативно-правовые акты, которые конкретизируют и детализируют законы); целенаправленный, организованный и результативный характер; упорядоченность (нормы, содержащиеся в нормативно-правовых актах, регулирующих особенности управления органами полиции, представляют собой не простую совокупность, а упорядоченную систему, которой присуща внутренняя согласованность и наличие взаимосвязей); нормативность (данный признак является характерным только для нормативно-правовых актов и не касается актов индивидуального действия) [2, с. 115–116].

Существующая сегодня система правового обеспечения управления органами полиции не является безупречной. Безусловно, все недостатки правового обеспечения управления органами полиции осуществляют непосредственное влияние на весь процесс выполнения органами полиции возложенных на них обязанностей, а это, в свою очередь, негативно отражается на уровне охраны и защиты прав и свобод граждан, состоянии законности и правопорядка в государстве. В связи с этим не вызывает никаких сомнений необходимость дальнейшего совершенствования системы правовых актов, нормами которых упорядочивается весь процесс управления органами полиции, определяются ключевые направления деятельности субъектов управления органами полиции, основные формы и методы их деятельности. Итак, важное значение приобретает выработка и реализация системных мер в направлении повышения эффективности правового обеспечения управления органами полиции.

Процесс управления – это совместная деятельность объединенных в определенную систему субъектов и объектов управления, направленная на достижение поставленных целей управления, путей реализации предусмотренных законом и другими нормативными документами функций и применения соответствующих методов и принципов управления. Общий процесс управления охватывает все стадии управления: внутренние процессы внутри органа управления, в отдельных структурных подразделениях, на отдельных рабочих местах, внешнюю деятельность, разработку и принятие управленческих решений и их документальное оформление, организацию их выполнения и контроль за работой исполнителей и так далее.

Теория управления исследует следующие характеристики: содержание, организацию и технологию процесса управления. Содержание процесса управления раскрывает суть того, что происходит в процессе управления, роль субъекта и объекта управления, взаимосвязь существует между ними, какие проблемы оперативно-служебной деятельности должен решить непосредственно процесс управления, которое организационное, технологическое и материально техническое и кадровое обеспечение процесса управления.

Содержание процесса управления можно рассматривать по отдельным составляющим: методологическое содержание включает подготовку и принятие управленческих решений, а также организацию их выполнения; функциональное содержание выражается через реализацию функций управления, таких как: прогнозирование, планирование, организации, координация, корректировка, учет и контроль; экономическое содержание проявляется через определение экономических потребностей, материально-технических ресурсов, их распределения и использования; социальное содержание определяется ролью исполнителей, других участников процесса управления, мотивацией их деятельности, социально-психологическим обеспечением; организационно-правовое содержание предусматривает осуществление процесса управления через определенные организационные формы и на правовой основе путем применения распределения обязанностей, регламентирование, нормирование, обучение, инструктирование, ответственности, дисциплины и законности; информационное содержание предусматривает информационно-аналитическое обеспечение процесса управления; идеологическое содержание раскрывает, во имя каких целей, для достижения какой цели осуществляется процесс управления, его идеология.

Процесс управления органами Национальной полиции Украины представляет собой единую систему взаимосвязанных и в определенном порядке выполняемых действий, которые могут рассматриваться как элементы или стадии процесса управления.

Процесс управления определяет динамику реализации целей управления с помощью системы действий, операций, меняются, развиваются и совершенствуются. В процессе управления проявляются цели и обуславливаются ими задачи и функции органа Национальной полиции. Этот процесс характеризуется непрерывностью, цикличностью, осуществляется одновременно в разных направлениях.

Анализ содержания, психологической и организационной стороны управления показывает, что процесс управления – это деятельность объединенных в определенную организационную структуру субъектов управления (руководителей, специалистов), которая направлена на решение практических проблем и достижения поставленных перед системой управления целей путем реализации необходимых видов деятельности, основанных на определенных принципах управления, с применением соответствующих методов управления.

Список использованных источников:

1. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування: монографія. Харків : Золота миля, 2012. 567 с.
2. Управління органами Національної поліції України : підручник / О.М. Бандурка, О.І. Беспалова, О.В. Джафарова та ін. ; передм. В.В. Сокурєнка / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокурєнка ; *МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ*. Харків : Стильна типографія, 2017. 580 с.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141
4. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
5. Суб'єкт управління. *Словopedia: Економічна енциклопедія*. URL: <http://slovpedia.org.ua/38/53409/384611.html>
6. Теорія управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / за ред. В.А. Ліпкана. Київ, 2007. 884 с. URL: http://semestr.com.ua/book_378.html
7. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління : навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельник. Київ, Знання-Прес, 2003. 343 с.
8. Беспалова О.І. Загальна характеристика адміністративно-правового забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. *Електронний науковий фаховий журнал «Порівняльно-аналітичне право»*. 2015. № 2. С. 170–174. URL: http://www.pap.in.ua/2_2015/52.pdf