

УДК 343.97

О.Ф. Кобзаркандидат юридичних наук, доцент,
докторант докторантури та ад'юнктури
Національна академія внутрішніх справ

УПРАВЛІНСЬКА ФУНКЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ В ПРАВООХОРОННІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Охарактеризовано взаємодію з управлінської точки зору. Проаналізовано праці провідних науковців щодо визначення управлінської функції взаємодії в правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ. Висвітлено роль взаємодії в правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ. Визначено роль функції взаємодії в управлінні правоохоронною діяльністю.

Ключові слова: взаємодія, управління, органи внутрішніх справ, правоохоронна діяльність.

I. Вступ

Розбудова правової держави, надійне забезпечення прав і свобод людини та громадянина, особистої безпеки, зміцнення законності в державі потребують підвищення ефективності діяльності всіх державних органів, у першу чергу органів внутрішніх справ, які забезпечують охорону громадського порядку та боротьбу зі злочинністю.

Однією з проблем, від вирішення якої залежить підвищення ефективності боротьби зі злочинністю та профілактики правопорушень, є координація діяльності підрозділів органів внутрішніх справ. Коли правопорушення ретельно замасковані, мають різноманітний характер, а їм протистоїть діяльність розгалуженої мережі підрозділів правоохоронних органів, то функціонування цієї мережі потребує упорядкування, взаємозв'язку, узгодженості спільних дій не тільки всіх служб та підрозділів ОВС, а й усіх працівників міліції.

Разом із тим, не можна не відзначити зусиль органів внутрішніх справ з удосконалення своєї діяльності відповідно до нових соціально-економічних умов, що виявилось в розробленні та прийнятті ряду відомчих нормативних актів, які визначають функціональну діяльність служб та підрозділів ОВС.

Якість боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів великою мірою залежить від стану взаємодії органів досудового слідства зі співробітниками служб та підрозділів кримінальної міліції, що утворює соціальне середовище функціонування вказаних підрозділів.

Дослідженню проблем організації взаємодії служб та підрозділів ОВС, їх працівників присвячено праці таких учених, як В.К. Антонов, О.М. Бандурка, В.П. Бахін, В.Д. Берназ, П.Д. Берназ, Ю.П. Битяк, А.Ф. Волобуєв, І.П. Голосніченко, І.М. Гуткін, О.Ф. Долженков, Ж.О. Жуковська, А.В. Іщенко, І.Д. Ка-

занчук, В.Ю. Калугін, А.П. Кіцул, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Я.Ю. Кондратьєв, В.В. Конопльов, О.М. Коропатов, М.В. Костецький, П.П. Михайленко, В.І. Олефір, В.Л. Ортинський, О.І. Остапенко, М.А. Погорецький, О.О. Подобний, В.А. Рогожин, О.П. Рябченко, М.В. Салтевський, С.М. Смоков, В.М. Тертишник, В.Т. Томін, В.К. Шкарупа, А.О. Шелехов, Х.П. Ярмакі та ін.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення взаємодії як функції управління в правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ.

III. Результати

Управлінська діяльність забезпечує організованість і порядок, необхідні для нормального функціонування й розвитку будь-якої суспільної організації, незалежно від того, утворена вона державою чи суспільством. Тому управління справедливо розцінюється як важлива складова всієї діяльності щодо забезпечення нормального функціонування суспільних інститутів.

Під управлінням у науці адміністративного права розуміють діяльність суб'єкта управління, що виявляється в цілеспрямованому, організаційному впливі на об'єкт управління, здійснюваному з метою приведення його в бажаний для суб'єкта стан [9, с. 8]; організовану належно діяльність людей у соціальній, біологічній та технічній сферах, що спрямована на задоволення відповідних потреб людини [15, с. 90].

Наведемо основні точки зору. На думку О.М. Бандурки, "управління – це комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення і розвитку" [3, с. 10].

В.М. Плішкін розглядав управління як функцію організованих систем, які забезпечують цілість їх структури, підтримання режиму функціонування згідно із закладеною програмою. Управління в такому розумінні є атрибутом певного класу систем

(під системою розуміється безліч структурно розчленованих взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, які виконують певні функції та створюють деяку цілісну єдність, що володіє новими, інтегративними властивостями, котрі не зводяться до суми властивостей окремих елементів) [11, с. 12].

Управління – це функція організованих систем, створених для забезпечення взаємодії елементів, що їх становлять, які підтримують необхідний режим роботи з метою досягнення поставлених цілей і завдань внутрішнього й міжсистемного характеру, стверджує Ю.П. Битяк [1, с. 6].

Основними ознаками управління є управлінська система, суб'єкт і об'єкт управління, керівний вплив суб'єкта на об'єкт і зворотний зв'язок. Управлінська система – це єдність управлінських елементів, які взаємодіють як єдине ціле, породжуючи нові якості, не притаманні окремим її компонентам.

Управління являє собою такий процес взаємодії сторін, за якого одна з них справляє вплив на іншу, інша ж виявляється здатною сприйняти такий вплив і будувати свою поведінку відповідно. Управління може вважатись успішним за умови, що суб'єкт (сторона, яка впливає) сформулював мету взаємодії, а об'єкт (сторона, яка підлягає впливу) має засоби й можливості для її реалізації. Управлінська взаємодія може реально функціонувати тільки в тому випадку, якщо об'єкт управління виконує команди суб'єкта управління. Для проходження управлінського процесу необхідно є, з одного боку, наявність у суб'єкта управління потреби й можливості керувати об'єктом, а з іншого – наявність у об'єкта управління бажання й здатності виконувати ці команди, так щоб у цій взаємодії був обоюсторонній інтерес [2, с. 13–14].

Розглядаючи управління в правоохоронній діяльності, слід відзначити, що цей вид управління належить до державного управління.

Державне управління займає особливе місце в системі соціального управління і визначається певними особливостями. Видатний німецький соціолог М. Вебер стверджував, що однією з головних якостей державного управління є наявність закладеної в ньому владної сили. “Держава <...> є відносини панування людей над людьми, що спираються на легітимне насильство як засіб” [5, с. 646]. Державне управління базується на владі держави і поширюється цілком на все суспільство. Державна влада має у своїй основі правову зумовленість та підтримується силою державного апарату, який наділений і засобами примусу.

Аналізуючи різні форми і напрями державного управління за допомогою правових

засобів, легко можна встановити, що конкретний зміст і вибір форм залежить від предмета правового регулювання, який одночасно є і об'єктом управлінських відносин.

У наш час держава реалізує безліч різних внутрішніх і зовнішніх, основних і додаткових, постійних і тимчасових функцій – економічну, соціальну, екологічну, культурну, інформаційну тощо, які становлять єдність змісту, форм і методів здійснення державної влади в певній сфері діяльності [8, с. 73–74; 14, с. 51–54]. До таких функцій необхідно зарахувати і правоохоронну, суть якої полягає в забезпеченні охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності та правопорядку, навколишнього природного середовища, всіх суспільних відносин, які встановлені й регулюються правом. На виконання правоохоронної функції спрямований специфічний вид державної діяльності – правоохоронна, яка здійснюється органами, що одержали назву правоохоронних, до яких належать і органи внутрішніх справ [19, с. 16].

Статус органів внутрішніх справ цілком залежить від їх місця у системі державних органів, що й зумовлює той чи інший підхід до конструювання моделі правового регулювання їх діяльності. На думку В.М. Безденежних, органи внутрішніх справ входять до системи органів державного управління, оскільки адміністративна діяльність є домінуючою в їх роботі. Ю.П. Соловей зазначає, що оскільки функції міліції перебувають за межами законодавчої та судової діяльності, оскільки вона є органом державного управління, тому, користуючись категоріями правової держави, вона є інститутом виконавчої влади [17, с. 116].

Міліція України є основною складовою органів внутрішніх справ і є державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства та держави від протиправних посягань.

В.З. Веселий, розглядаючи особливості діяльності правоохоронних органів, підкреслює, що однією з найважливіших особливостей правоохоронної діяльності є її надзвичайно висока соціальна значущість [6, с. 145]. Ця діяльність більш ефективна у взаємодії різних правоохоронних органів і покликана забезпечувати життєво важливі права, свободи та гарантії людини й громадянина.

При визначенні взаємодії як функції управління у правоохоронній діяльності міліції доцільно хоча б в загальних рисах з'ясувати поняття “правоохоронна діяльність”.

Найбільш часто правоохоронна діяльність розглядається як різновид правозастосування, особливістю якого є виявлення

правопорушень, розгляд відповідних юридичних справ та прийняття рішень щодо застосування заходів юридичної відповідальності [12, с. 12–22]. Однак існують й інші визначення цього виду діяльності.

Управління у правоохоронній діяльності – різновид державного управління, що повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів, які здійснюють правоохоронну діяльність як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері правоохоронної діяльності держави [3, с. 10].

Управління у правоохоронній діяльності передбачає процеси взаємодії, у тому числі підрозділів органів внутрішніх справ.

Поняття “взаємодія” становить складний вид діяльності, правильне визначення якого має не тільки теоретичне, а і практичне значення, оскільки дає змогу правильно класифікувати різні форми (від лат. forma – образ, тобто спосіб організації чогось) взаємодії, які виникають між слідчими й оперативними підрозділами при розслідуванні кримінальних справ.

Взаємодія взагалі – це філософська категорія, що відображає процеси впливу різних об’єктів один на одного, взаємозв’язки між різними об’єктами, характеристику форм людської дії, людської діяльності пізнання і взаємну зумовленість, зміну стану, взаємовплив, а також породження одним об’єктом іншого. Так, взаємодія являє собою вид безпосереднього чи опосередкованого, зовнішнього чи внутрішнього відношення зв’язку. Взаємодія – це універсальна форма руху, становлення, розвитку процесу, визначає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи [4, с. 199; 16, с. 135]. Внаслідок взаємодії стає можливим сучасне сприйняття багатофункціональних систем і підсистем у єдності та взаємозв’язку всіх елементів, які утворюють цю систему. Це дало поштовх до широкого вживання в науковій літературі та правових актах термінів “взаємодія” та “організація взаємодії”.

У науці управління під взаємодією розуміють систематичне, стійке виконання дій, котрі спрямовані на те, щоб спричинити відповідну реакцію партнера. Спричинена реакція, у свою чергу, породжує реакцію того, хто впливає на партнера [10, с. 5].

У військовій термінології суть взаємодії розглядається як спільні за метою, завданням, місцем, часом, способом виконання дії для досягнення мети операції. Характерно, що у військових науках взаємодія трактується як об’єднання в одне ціле процесів планування, прийняття рішення і ведення військових дій [7, с. 213].

Існують різні теоретичні конструкції, які пояснюють, чому деякі групи людей всту-

пають у контакти, а інші – ні. Наприклад, М. Вебер у своїй теорії розуміння відповідає на це запитання так. Людина завжди при виборі способу поведінки орієнтується на окремі цілі й засоби їх досягнення [5, с. 511]. Але реалізація мети може бути здійснена, якщо вона зрозуміла та сприйнята іншою особою або іншими особами. Інакше соціальна взаємодія не відбудеться.

У практичному сенсі важливо розглядати взаємодію як процес взаємовпливу та взаємодоповнення діяльності суб’єктів, зокрема в правоохоронній діяльності. Обов’язковою ознакою взаємодії є наявність у суб’єктів спільної мети, адже лише за такої умови може відбуватися перетинання їх діяльності та саме в такому випадку спільною метою є боротьба з правопорушеннями. При цьому спільність мети не означає однаковості функцій та завдань, а навпаки, передбачає їх диференціацію [18, с. 80]. Кожний суб’єкт наділений певною компетенцією, відповідно до якої здійснює діяльність притаманними йому методами: слідчий, маючи визначені законом завдання, що в обов’язковому порядку підлягають встановленню в кримінальній справі, як суб’єкт взаємодії вступає в правовідносини з дільничним інспектором міліції, який, у свою чергу, надає необхідну допомогу слідчому для встановлення об’єктивної істини в кримінальній справі.

Управління в галузі правоохоронної діяльності забезпечується виконанням ряду функцій – конкретних напрямів діяльності, серії безпосередніх дій, які в науці про управління і на практиці дістали назву “функції управління” [3, с. 16–17].

В.Л. Грохольский дає таке визначення функції – це окремі періоди (стадії), напрями управлінської діяльності, пов’язані між собою єдиною кінцевою метою, заради досягнення якої й здійснюється процес управління [7, с. 54].

Кожна функція управління має свою внутрішню структуру, яка зумовлюється призначенням і змістом функціональної діяльності та має певну специфіку.

Поняттям функцій управління окреслюється та багатозначна роль, яку виконує суб’єкт управління при реалізації завдань як усїєї системи в цілому, так і окремих її елементів. За допомогою управління забезпечується, з одного боку, єдність, узгодженість, взаємозв’язок усіх груп системи, а з іншого – розвиток, зміни, вдосконалення кожної структури, яка входить до складу такої системи. У вирішенні цих завдань виявляється двоєдина природа функцій управління [2, с. 11].

Цілепокладання, тобто визначення мети, є вихідним пунктом усїєї управлінської діяльності. Мета – це кінцевий бажаний результат процесу управління. Інакше кажучи,

метою управління є заздалегідь визначений, запрограмований стан системи, досягнення якого в процесі управління дає змогу вирішити проблему. Уточнюють ту чи іншу мету конкретні завдання, оскільки процес досягнення цілей передбачає послідовне виконання низки завдань. Під завданнями слід розуміти реальні, конкретні питання, які потрібно вирішити для досягнення мети [2, с. 13–14].

Цілі й завдання діяльності управлінського апарату – це свідомі уявлення про напруги й очікувані наслідки такої діяльності.

Наприклад, мета – запобігання правопорушенням. Окремі завдання: усунення умов та причин, які сприяють вчиненню правопорушень, профілактична робота з населенням та ін.

Функція управління – це найбільш стійка та стала категорія, котра, як правило, закріплюється в нормативних актах. У функції виявляються як цілі, так і завдання управління, а також через них здійснюється вплив на об'єкт управління.

Функції державного управління реалізуються державою через систему та структуру органів. Характер функцій визначається завданнями, які стоять перед державою в галузі державного управління у найважливіших сферах суспільного життя, у тому числі й у боротьбі зі злочинністю. Для виконання завдань органи державного управління мають певні повноваження державно-владного характеру.

О.П. Рябченко функцію державного управління визначає як провідний напрям діяльності відповідних органів, у ній виражене цільове навантаження, з нею безпосередньо пов'язаний обсяг державно-владних повноважень. Тобто функція – це основний напрям діяльності органів державної влади та правові засоби (обов'язки та повноваження), що застосовуються для досягнення мети функціонування органів – побудови незалежної держави. При цьому кожна функція як певний вид діяльності органів державної влади характеризується самостійністю, однорідністю, повторністю [13, с. 40].

IV. Висновки

Особливе місце серед функцій державного управління посідає функція взаємодії. Взаємодія як функція державного управління розглядається як категорія, котра пов'язана із конкретними суб'єктами управлінської діяльності (державні органи, посадові особи, громадяни, громадські формування та ін.). Щодо ролі функції взаємодії в управлінні правоохоронної діяльності, то вона досить велика, оскільки має на меті за допомогою узгодженості дій створити необхідні умови для ефективного функціонування правоохоронних органів держави, зокрема органів внутрішніх справ.

Взаємодія у правоохоронній діяльності – це форма прояву цілеспрямованого впливу, що передбачає забезпечення необхідної узгодженості дій відповідних суб'єктів, елемент процесу реалізації поставлених цілей щодо захисту прав і свобод громадян, охорони громадського порядку та громадської безпеки, запобігання і припинення правопорушень, усунення умов, які зумовлюють їх вчинення.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
2. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О.М. Бандурка. – Х. : Основа, 1996. – 386 с.
3. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О.М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
4. Большой энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – 2-е изд. – М. : Большая Российская энциклопедия ; СПб. : Норинт, 1998. – С. 1456.
5. Вебер М. Избранные произведения : пер. с нем. / М. Вебер ; сост., общ. ред. и послеслов. Ю.Н. Давыдова. – М., 1990. – 804 с.
6. Весёлый В.З. Формирование теорий управления в сфере правоохранительной деятельности и совершенствование управленческой подготовки кадров в ОВД : дис. ... докт. юрид. наук / В.З. Весёлый. – М., 1998.
7. Грохольський В.Л. Організаційно-правові засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : монографія / В.Л. Грохольський ; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 312 с.
8. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
9. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 554 с.
10. Наумкин Ю.В. Взаимодействие органов внутренних дел с учреждениями массовой информации в борьбе с преступностью / Ю.В. Наумкин. – Ташкент, 1999. – 91 с.
11. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
12. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / В.А. Бай-

- дуков, В.Ю. Зайцев, А.И. Казаков и др. ; под ред. Ю.И. Скуратова, В.М. Семёнова. – М. : Юрид. лит., 1998. – 288 с.
13. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин / О.П. Рябченко ; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х., 1999.
14. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум : Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
15. Советское право : учебник / под ред. В.Ф. Опрышка. – К. : Выща школа, 1990. – 463 с.
16. Современный философский словарь / под общ. ред. д. ф. н. профессора В.Е. Кемерова. – 2-е изд., испр. и дополн. – Лондон ; Франкфурт-на-Майне ; Париж ; Люксембург ; Москва ; Минск : Панпринт, 1998. – 1064 с.
17. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук / Ю.П. Соловей. – М., 1993. – 346 с.
18. Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – 751 с.
19. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія / Х.П. Ярмачі. – Одеса : Юридична література : ОЮІ ХНУВС, 2006. – 334 с.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2013.

Кобзар А.Ф. Управленческая функция взаимодействия в правоохранительной деятельности органов внутренних дел

Охарактеризовано взаимодействие с управленческой точки зрения. Проанализированы труды ведущих ученых по определению управленческой функции взаимодействия в правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Освещена роль взаимодействия в правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Определена роль функции взаимодействия в управлении правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: взаимодействие, управление, органы внутренних дел, правоохранительная деятельность.

Kobzar A. Management function interaction law enforcement police

Characterize the interaction of managerial perspective. Analysis of the works of leading scientists to determine the administrative function interaction law enforcement police. The role of cooperation in law enforcement by the police. The role of feature interactions in the management of law enforcement.

Key words: interaction, management, OIA units, law enforcement.