

УДК 342.9

С. В. Бейгул  
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ УПРАВЛІННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

**Постановка проблеми.** Чітка зміна акцентів та орієнтирів у основних засадах діяльності органів внутрішніх справ України, що відбулася доволі недавно започаткувала глобальні перетворення в усій системі державного управління у сфері охорони прав і свобод людини і громадянина від протиправних посягань, забезпечення публічного суспільного порядку та законності. Внаслідок активного реформування окресленої сфери утворено новий державний орган виконавчої влади – Національну поліцію України. Проте, не зважаючи на спрямованість відповідних змін на досягнення швидкого переформатування системи органів внутрішніх справ та їх діяльності, здійснено досить суттєву інституційну та організаційну трансформацію у сфері охорони правопорядку. Зазначене потребує глибокого осмислення як з боку суспільства, так і з боку органів державної влади, законодавця, науковців, оскільки недостатнім є закладення основних, відмінних від тих, які функціонували раніше, засад діяльності органів поліції. Необхідним є проведення спеціалізованих та комплексних досліджень з питань удосконалення окремих питань діяльності органів поліції. Зокрема, насамперед, важливо розкрити сутність управління у Національній поліції України як відповідної категорії, визначити особливості здійснення управлінської діяльності безпосередньо у територіальних органах Національної поліції України, оскільки саме вони забезпечують безпосереднє втілення основних завдань зазначеного органу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізу сутності управління як відповідної наукової категорії присвячено велику кількість наукових праць. Серед вчених, які займалися розробкою цього питання слід відзначити В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурку, Ю. П. Битяка, А. О. Дегтяря, В. Б. Дзюндзюка, С. В. Ківалова, Б. П. Курашвілі, Ю. О. Куца, В. М. Мартиненка, Н. П. Матюхіну, Ю. О. Оболенського, В. Ф. Опришка, Г. П. Ситника та ін.

**Невирішені раніше проблеми.** Проте зазначені вище вчені акцентували свої дослідження в основному на загальних теоретичних підходах до розуміння поняття «управління», розкривали особливості державного управління в цілому. Тому на сьогодні не вистачає спеціальних наукових праць щодо визначення сутності та специфіки управлін-

ня у територіальних органах Національної поліції України. У зв'язку з наведеним, актуальним стане наш науковий пошук з наведеної проблематики.

**Метою даної статті** є з'ясування сутності управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України.

**Виклад основного матеріалу.** Перед тим, як перейти до безпосереднього виокремлення особливих та істотних рис управління в територіальних органах Національної поліції України, доцільно з'ясувати підходи до визначення поняття «управління», «державне управління» у загальному його розумінні. На думку В.П. Пилипишина, управління прийнято розуміти у вузькому та широкому сенсі. Так, у широкому розумінні воно являє собою особливий вид діяльності, який здатний перетворити неорганізований натовп в ефективну цілеспрямовану і продуктивну групу. Здійснити це можна лише через процес планування, організації, мотивації та контролю спільних дій [1, с. 12]. Таку ж позицію висловлює і Ю.В. Ніколенко [2, с. 197]. У вузькому розумінні управління – це діяльність, яка спрямовує та регулює суспільні відносини за допомогою спеціального органу. За допомогою управління узгоджуються, координуються і кооперуються індивідуальні зусилля, вирішуються завдання і досягаються загальні цілі. У науковій літературі управління людини людиною називається соціальним. Порівняно з біологічним та механічним управлінням, процес управління в людському суспільстві відрізняється складністю, оскільки люди наділені свідомістю та волею. Саме ж управління в системах соціального характеру проявляється у свідомо-вольових зв'язках людей. Таким чином, управління являє собою діяльність уповноважених органів, що спрямована на досягнення конкретних завдань за допомогою управлінських методів, способів та функцій [1, с. 12].

Розглядаючи конкретний вид соціального управління – державне управління, Н. Р. Нижник підкреслює, що державно-управлінські відносини це особливий вид суспільних відносин, що виникають у процесі державного управління діяльності свідомо-вольового й організаційного характеру, відносини, що встановлюються у ході взаємної діяльності та відповідають меті держави, визначаються економічними та політичними основами суспільного устрою [3, с. 120–121]. У свою чергу, В.Л. Грохольський підкреслює, що буду-

чи елементом механізму державного управління, право по відношенню до управляючої підсистеми є засобом і формою її організації, виконання управлінської діяльності, по відношенню до підсистеми, якою управляють, засобом організуючого впливу на свідомість та діяльність об'єктів, якими управляють. Саме тому право є не тільки формою, але і найважливішим засобом управлінського впливу [4, с. 30].

Таким чином, зауважуємо, що визначальною рисою будь-якого управління є його спрямовувачий характер, націленість на досягнення спільних цілей, інтегруючий та об'єднуючий різні засоби, методи та способи характер впливу однієї системи на іншу. Відзначаючи соціальне управління розглядаємо його як більш складний процес, який пов'язаний із необхідністю справляти відповідний вплив на свідомість та поведінку людей чи їх спільнот, організовуючи їх, спрямовувати на досягнення спільної мети. Таке завдання потребує обрання комплексних методів, засобів та заходів такого впливу. Поряд з тим, погоджуємося з позицією Н.Р. Нижника щодо виділення суттєвих ознак державно-управлінських відносин. Вважаємо слушним зауваження автора про те, що державно-управлінські відносини є особливим видом суспільних відносин та основний зміст такої діяльності відповідає меті держави. Проте таке визначення потребує певного уточнення, оскільки не відображає цільової спрямованості таких відносин – спрямування суспільства, конкретних осіб на виконання завдань держави тощо. Доцільно також відзначити, що В.Л. Грохольський навів важливу думку щодо ролі права в державному управлінні. Вважаємо, що з науковцем доцільно погодитися щодо того, що право слід розглядати, як засіб та форму управлінського впливу. Адже оскільки нами здійснюється дослідження саме державного управління, доцільно зауважити, що державне управління як найбільш високоорганізований та легітимізований народом вид управління, що спрямоване на досягнення загальнодержавних та загальносуспільних цілей, задоволення публічного інтересу, воно повинне відбуватися у відповідності до положень чинного законодавства, у межах та у спосіб, що ним передбачений. Таку думку слід врахувати під час формування власного розуміння сутності управління в органах Національної поліції України.

На переконання видатного російського вченого А. В. Пікулькіна, державне управління є способом реалізації державною владою розпорядчо-дозвільних функцій, спрямованих на виконання законів, інших нормативно-правових актів та політичних рішень [5, с. 19]. Ю. П. Битяком, у свою чергу, визначено, що державне управління – це самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний

характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [6, с. 261]. На думку В.П. Пилипишина, таким трактуванням Ю. П. Битяк робить розмежування державного управління з виконавчою гілкою влади. На основі аналізу зазначених точок зору В.П. Пилипишин зазначає, що сутність державного управління визначається також тим, що воно здійснюється, по-перше, у межах діяльності органів виконавчої влади, а саме: а) у ході реалізації їхніх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного середовища; б) у ході виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами; в) у ході керування вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів; г) у ході керування роботою державних службовців всередині апарату кожного органу виконавчої влади [1, с. 14].

Отже, аналізуючи наведені положення, слід зауважити, що найбільш чітким та всебічним є визначення державного управління, що запропоноване Ю.П. Битяком. Варто відзначити, що державне управління дійсно необхідно відмежувати від категорії «виконавча влада», оскільки державне управління позначає собою окрему сферу діяльності відповідних уповноважених державних органів та посадових осіб, яка об'єднує два взаємопов'язані прояви: (1) зовнішній (організуючий, підзаконний, виконавчо-розпорядчий) вплив на суспільні відносини, конкретних осіб чи їх груп, з метою втілення завдань держави, забезпечення виконання законів, реалізації прав і свобод людини і громадянина тощо; та (2) внутрішній – організація роботи з питань реалізації завдань та функцій держави всередині системи відповідних державних органів, спрямування та керівництво діями посадових осіб кожного конкретного органу.

Таким чином, бачимо, що категорія «державне управління» охоплює собою окрему групу суспільних правовідносин, які складаються в результаті цілеспрямованої діяльності уповноважених державних органів та їх посадових осіб. Управління є необхідним елементом, що супроводжує будь-яку сферу реалізації державної політики, як таке, що наділяє її цілеспрямованістю, конкретністю та планомірністю впровадження необхідних заходів, здійснення суспільного розвитку, досягнення поставлених завдань. Воно надає форму та зміст процесу реалізації функцій держави загалом, та втілення повноважень конкретним органом зокрема. Можна зазначити, що у певному аспекті управління виступає як засіб досягнення цілей держав-

ного та суспільного розвитку, а також і як спосіб вияву державно-владними органами відповідних загальнообов'язкових велінь та забезпечення належної взаємодії і реакції суспільства, та спосіб і засіб для функціонування відповідного органу як цілісної та взаємоузгодженої системи.

Відтак, заглибившись у сутність управління як явища в цілому та такого його різновиду, як «державне управління», доцільно безпосередньо визначити поняття «управління в територіальних органах Національної поліції України». Звичайно, зазначене поняття доцільно розглядати як спеціальне відносно поняття «державне управління». Поряд з тим, слід врахувати і те, що управління в територіальних органах Національної поліції України як відповідне політико-правове та соціальне явище, розвиваючись саме у територіальних органах Національної поліції України, набуває певних досить специфічних рис, адаптується під відповідну систему соціальних, правових, політичних, психологічних, економічних та інших зв'язків. Тому можна зазначити і про управління в територіальних органах Національної поліції України як окремих феномен, досить відокремлену правову категорію, яка є відносно самодостатньою та потребує специфічних досліджень, пошуку відповідних (власних) шляхів її розвитку та удосконалення.

Л. М. Доля зауважує, що підвищення ефективності діяльності системи МВС України, узгодження її структури й функцій з сучасними суспільними вимогами, інтеграційними процесами, які відбуваються у світовому співтоваристві, ефективне забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, їх особистої безпеки, законності і правопорядку в принципово нових умовах залежить від досконалого управління системою МВС України. Сучасний розвиток суспільства показує, що успішна діяльність організації системи значною мірою залежить від умілого й грамотного управління [7, с. 134].

Так дійсно, з такою думкою слід погодитися. Адже, як нами уже зазначалося вище, проведення докорінних змін у організації та діяльності Міністерства внутрішніх справ шляхом, насамперед, утворення системи Національної поліції України мало не надто системний характер. Насамперед вбачаються суттєві недоліки та недоопрацювання проблеми управління системою Національної поліції, а зокрема, в територіальних органах Національної поліції України, що потребує ґрунтовних досліджень. Щодо безпосереднього визначення поняття «управління в територіальних органах Національної поліції України», то на даний час у науковій літературі з цього приводу зустрічається надто мало чітких теоретичних підходів. Наводяться поодинокі позиції щодо розуміння зазначеного поняття.

На думку О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, О.В. Джафарової та В.В. Сокурєнка, управління в органах Національної поліції – різновид державного управління, яке повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів Національної поліції як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сферах: (1) забезпечення публічної безпеки і правопорядку; (2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства та держави; (3) протидії злочинності; (4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [8], [9, с. 19].

Наведене визначення є досить важливим кроком до утвердження теоретичних засад діяльності органів Національної поліції України. У певній мірі з ним можна погодитися, адже автори наголошують на таких його важливих ознаках, як необхідність забезпечення взаємодії відповідних структурних підрозділів органів Національної поліції України та спрямованість такої взаємодії на досягнення конкретних, обумовлених компетенцією зазначеного органу, цілей у сфері державного та суспільного розвитку. Проте таке визначення, на наш погляд, є досить спрощеним виразом усієї сутності категорії «управління в територіальних органах Національної поліції України». Воно характеризує досліджуване поняття досить односторонньо, не відображаючи соціальні, психологічні, економічні та інші аспекти, а також зовнішню спрямованість, не розглядаючи його як певну цілеспрямовану діяльність тощо. Також авторами не приділено уваги формі управління в органах Національної поліції України, що також в умовах розвитку правової держави є досить суттєвим питанням.

Підходячи до конструювання власного підходу до визначення категорії «управління в територіальних органах Національної поліції України», доцільно звернутися до положень чинного законодавства та з'ясувати, що слід розуміти під категорією «територіальні органи Національної поліції України». Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, територіальні органи поліції утворюються як юридичні особи публічного права в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи у межах граничної чисельності поліції і коштів, визначених на її утримання [8]. Тобто, територіальні органи Національної поліції України – суб'єкти владних повноважень, які забезпечують реалізацію державної політики та втілення покладених на них

завдань у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, займаються безпосереднім поточним та систематичним виконанням повноважень з охорони прав та свобод людини і громадянина, забезпечення суспільного порядку тощо.

**Висновки.** З огляду на наведений вище матеріал, а також авторські висновки та узагальнення, пропонуємо поняття «управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України» розглядати за такими підходами: (1) об'єктивний; (2) пасивно функціональний та (3) активно функціональний. За першим запропонованим підходом, управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України – це цілісний та взаємоузгоджений, спрямовуючий та організовуючий об'єктивно існуючий в динамічному розвитку інститут забезпечення системної і безперервної реалізації державно-владних повноважень територіальних органів Національної поліції України, який складається із двох різнонаправлених, проте взаємопов'язаних ланок (управління в межах структури Національної поліції та реалізації державної політики за межами її структури) та містить нормативно-правовий, організаційний, процедурний, матеріально-технічний, інформаційний, соціально-психологічний, методологічний, ціннісно-орієнтаційний та мотиваційний елементи. За другим підходом, управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України – це такий, який відбувається в межах чинного законодавства, процес забезпечення організації внутрішньої діяльності територіальних органів Національної поліції України, узгодження процедур, форм, методів, взаємозв'язків всередині структури зазначених органів та між органами, за допомогою чого досягається системне втілення територіальними органами Національної поліції України своїх повноважень та непорушне забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. За останнім, активно-функціональним підходом, під управлінням в діяльності територіальних органів Національної поліції України слід розуміти обумовлену завданнями, що покладені на територіальні органи Національної поліції України, здійснювану у формах, за допомогою засобів та методів, що передбачені чинним законодавством, діяльність уповноважених посадових осіб територіальних органів Національної поліції України (керівник, поліцейський), а також інших посадових осіб (наприклад, Міністра внутрішніх справ), територіальних органів Національної поліції України в цілому, що носить організуючий, виконавчо-розпорядчий, спрямовуючий характер, полягає в упорядкуванні внутрішньоорганізаційної діяльності територіальних органів Національної поліції, за допомогою чого відбувається

щоденне поточне втілення цілей діяльності територіальних органів Національної поліції України, забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

### Література

1. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 10-14.
2. Основи економічної теорії : підручник у 2-х кн. / за ред. Ю. В. Ніколенка. К. : Либідь, 1998. 272 с.
3. Нижник Н. Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні. *Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи*. К.: Оріяни, 1998. 64 с.
4. Грохольський В. Л. Визначення сутності державного управління та його відмежування від суміжних понять. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія : *Юридичні науки*. 2017. № 1. С. 28-32.
5. Пикулькин А. В. Система государственного управления. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. 399 с.
6. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.
7. Управління в системі Міністерства внутрішніх справ України в умовах реформування : монографія / В. О. Криволапчук, Л. М. Доля, О. Г. Циганов, І. В. Бойко, Ю. С. Коллер; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. Г. Вербенського. К., Вінниця, ТОВ «Нілан-ЛТД» 2017. 572 с.
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII// *Голос України*, 2015, № 141-142.
9. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова та ін.; передм. В. В. Сокурєнка] ; МВС України, Харків. Нац. ун-т внутр. справ. Харків: Стильна типографія, 2017. 580 с.

### Анотація

**Бейгул С. В. Сутність поняття управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України.** – Стаття.

У статті розглянуто підходи науковців до визначення змісту поняття «державне управління», проаналізовано основні сутнісні риси, які виділяються при конструюванні відповідних дефініцій, в результаті чого вироблено теоретичне підґрунтя для подальшого формування власного розуміння поняття «управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України». Перед безпосереднім переходом до власних суджень щодо сутності управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України як категорії, також розкрито положення наукової доктрини з приводу розуміння більш спеціального поняття «управління в органах Національної поліції». У результаті викладеного матеріалу запропоновано розглядати управління в діяльності територіальних органів Національної поліції України за трьома підходами: об'єктивний; пасивно функціональний та активно функціональний. За кожним підходом надано визначення досліджуваному поняттю.

**Ключові слова:** державне управління, управління, Національна поліція, державна політика, суб'єкти владних повноважень.

### Аннотация

**Бейгул С. В. Доступность управления в производственных отраслевых органах Национальной полиции Украины. – Статья.**

В статье рассмотрены подходы ученых к определению содержания понятия «государственное управление», проанализированы основные сущностные черты, которые выделяются при конструировании соответствующих дефиниций, в результате чего произведено теоретические основы для дальнейшего формирования собственного понимания понятия «управление в деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины». Перед непосредственным переходом к собственным суждениям о сущности управления в деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины как категории, также раскрыто положения научной доктрины по поводу понимания более специального понятия «управление в органах Национальной полиции». В результате изложенного материала предложено рассматривать управление в деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины по трем подходами: объективный; пассивно функциональный и активно функциональный. За каждым подходом дано определение изучаемому понятию.

**Ключевые слова:** государственное управление, управление, Национальная полиция, государственная политика, субъекты властных полномочий.

### Summary

**Beihul S. V. The essence of the concept of management in the activities of territorial bodies of the National Police of Ukraine. – Article.**

The article considers the approaches of scientists to determine the meaning of “public administration”, analyzes the main features that stand out in the construction of appropriate definitions, resulting in a theoretical basis for further formation of their understanding of “management in the territorial bodies of the National Police of Ukraine.” Before proceeding directly to their own judgments about the essence of management in the activities of territorial bodies of the National Police of Ukraine as a category, the provisions of scientific doctrine on the understanding of a more specific concept of “management in the National Police” are also revealed. As a result of the presented material, it is proposed to consider management in the activity of territorial bodies of the National Police of Ukraine according to three approaches: objective; passively functional and actively functional. For each approach, a definition is given to the concept under study.

**Key words:** public administration, administration, National Police, public policy, subjects of power.