

М В Р
НАУЧНОИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ИНСТИТУТ
ПО КРИМИНАЛИСТИКА И КРИМИНОЛОГИЯ
ЦЕНТЪР ЗА ПОЛИЦЕЙСКИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

Божидар Геков, доктор

ПРОБЛЕМИ НА ЕФЕКТИВНОСТТА
ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО
НА ТЕРИТОРИАЛНИТЕ
ПОЛИЦЕЙСКИ СЛУЖБИ

СОФИЯ

2007

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА ПЪРВА	
ЕФЕКТИВНОСТ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ПОЛИЦИЯТА	8
§1. Същност и фактори на ефективността	8
§2. Нов модел за управление на полицията	14
§3. Цели и индикатори на ефективността	20
§4. Функционален анализ на управлението	30
ГЛАВА ВТОРА	
ЕФЕКТИВНОСТ НА РЕСУРСИТЕ.....	45
§1. Финансово и ресурсно осигуряване на управлението	45
§2. Използване на силите и средствата на полицията.....	51
§3. Управление на човешките ресурси	57
ГЛАВА ТРЕТА	
РЪКОВОДНАТА ДЕЙНОСТ КАТО ФАКТОР ЗА ЕФЕКТИВНОСТТА.....	65
§1. Стил на ръководство	65
§2. Мотивиране на полицейските служители	70
§3. Организация на работното време на полицейския ръководител.....	79
ГЛАВА ЧЕТВЪРТА	
ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОВИШАВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА НА УПРАВЛЕНИЕ	86
§1. Критерии и показатели за оценка ефективността на управление.....	86
§2. Организационна промяна	99

§3. Мнения на полицейските ръководители за повишаване ефективността на управление.....	107
Обобщаване на резултатите, изводите и препоръките от изследването.....	113
ЛИТЕРАТУРА	120

ВЪВЕДЕНИЕ

Научното изследване на тема “Проблеми на ефективността на управлението на териториалните полицейски служби” се осъществява в изпълнение на средносрочните цели от Националната стратегия за противодействие на престъпността, отнасящи се до постигането на надеждна, координирана и ефективна организация на полицейската работа по противодействие на престъпността и достигане на европейските стандарти и критерии.

С новия Закон за Министерството на вътрешните работи се положиха правните основи за промяна и развитие на структурния и организационния модел за вътрешен ред и сигурност. Едновременно с това е необходимо системата за управление на полицията да се приведе в съответствие с европейските норми и стандарти в тази област. Надеждите на обществото за повече ред и сигурност предполагат усъвършенстване на управленската дейност с цел подобряване противодействието на престъпността и опазването на обществения ред. Поради това е необходимо да се изследват и оценят онези параметри на дейността, които в най-голяма степен рефлектират върху ефективността на управление на полицията.

Според обобщените теоретични постановки **ефективността** на управлението може да се разглежда като:

- съотношение между постигнатия ефект и използваните ресурси;
- степен на успешно реализиране на целите, задачите и функциите на организацията.

Под **критерии за оценка на ефективността** за нуждите на изследването ще се разбира *степен на достигане на целите*.

Управлението в извънпроизводствената сфера се характеризира с определена абстрактност. Крайните резултати от тази дейност са разнородни по характер и в някои от случаите представляват трудно измерими величини.

В теорията за научното управление няма разработени точни критерии за определяне, измерване и оценка на ефективността. Тя се отъждествява с различни понятия като **оптималност, ефект, ефикасност, качество** на изпълнението на решенията и т.н. Те се отнасят към една или друга сфера на човешка дейност.

До настоящия момент не е разработена цялостна система за оценка ефективността на управление на полицията. В научната литература съществуват различни класификации и схеми за групиране на критериите и показателите за ефективност. Едно от изискванията е те да бъдат значими за съответната дейност и да отразяват нейната специфика. В специализираните български издания са публикувани отделни разработки, отнасящи се до показатели за измерване в някои направления на полицейската дейност.

Настоящото изследване е продиктувано от необходимостта да се разкрият основните проблеми, свързани с ефективността на управление на полицията, и да се подпомогне процесът по нейното комплексно оценяване чрез избор на подходящи критерии и показатели. В тази връзка трябва да се анализират подготовката, вземането и изпълнението на управленски решения, мотивационните и организационни механизми на ръководната дейност за достигане на нормативно определените цели в полицията при максимално използване на наличните сили и средства.

В резултат на това ще се оптимизира управлението на ресурсите като важна част от управленския процес и ще се подпомогне ръководството на МВР при вземане на стратегически решения в системата за управление и оценка на полицията.

Целта на изследването е да се проучат и анализират възможностите за подобряване ефективността на управление на ниво ОДП (Областна дирекция “Полиция”) и РПУ (Районно полицейско управление) и да се подпомогне процесът по избор на критерии и показатели за нейната оценка.

Реализирането на тази цел е постигнато чрез решаване на следните основни задачи:

- анализиран и оценен е управленският модел на МВР и териториалните структурни звена на полицията – ОДП и РПУ, в противодействието на престъпността и опазването на обществения ред;

- проучено е влиянието на основните управленски функции върху ефективността на полицейската дейност;

- проучена е честотата на промените в териториалните схеми при използване на силите и средствата на полицията и тяхното влияние с оглед на оптимизирането им;

- предложена е примерна система от критерии и показатели за оценка ефективността на управление;
- направен е анализ на бюджета на времето на полицейските ръководители;
- проучени са начините за решаване на управленските проблеми, свързани с човешките, информационните, материалните и финансовите ресурси в съответните полицейски звена;
- изследвано е влиянието на мотивацията на полицейските служители върху качеството на полицейската дейност;
- анализирани са предложенията на респондентите за подобряване ефективността на различни йерархични нива;
- проучен е опитът на други държави във връзка с оценката на управленската ефективност и възможностите за използването му в България.

Обект на изследването е управленската дейност на ръководителите на ОДП и на РПУ. Предмет на изследването са:

- националната политика, приоритетите, целите, задачите и действащия модел за противодействие на престъпността и опазване на обществения ред;
- управленските функции, чрез които се реализират институционалните цели и задачи на полицията;
- дейността и решенията на полицейските ръководители на ниво ОДП и РПУ.

В процеса на изследването са използвани следните основни източници на информация:

- закони и други нормативни актове, регулиращи дейността на полицията;
- концепции, стратегии, програми, планове и схеми на МВР, Национална служба “Полиция” (НСП), ОДП и РПУ, свързани с противодействието на престъпността и опазването на обществения ред;
- специализирана литература по проблемите на изследването;
- мнения на служителите по въпросите на изследването.

Основните методи за събиране и анализ на емпиричната информация са:

- проучване на документи – проучени са нормативни документи, концепции, програми, планове, обзори, литературни източници и др., свързани с темата на изследването;

– анкета – чрез специално разработена анкетна карта, изпратена по пощата, е проучено мнението на 174 (от общо 224) директори на ОДП и началници на РПУ относно ефективността на управление на полицията;

– беседа – чрез този метод беше събрана допълнителна информация по проблемите на организацията на работното време, като е проучено мнението на 30 началници на РПУ и началници на сектори в национална служба “Гранична полиция”;

– сравнителен анализ – ползване на чужд опит за сравняване подходите и методите за оценка на управленската ефективност.

В зависимост от целта и задачите на изследването беше определен и неговият времеви обхват. Проучена е информация по изучаваните проблеми за периода 2000–2006 г. Анкетирани директори на ОДП и началниците на РПУ от всички териториални полицейски служби са представителна група, съставляваща 72,5% от общия брой на респондентите.

Изборът и броят на респондентите е ограничен поради това, че се разглеждат само проблемите за ефективността на управление на териториалните структурни звена – ОДП и РПУ.

Като очертава някои от основните проблеми на ефективността на управление на полицията, разработката е отворена и изисква продължаване на изследванията по темата и нейните многостранни аспекти. Това е необходимо, тъй като след влизане в сила на новия Закон за Министерството на вътрешните работи от 01.05.2006 г., редица нормативни актове са в процес на промяна или такава предстои. След завършване на настоящото изследване, от началото на 2007 г. стартира туининг проект по програма “ФАР” на тема “Подобряване практиките и стандартите за работа на полицията на местно ниво и усъвършенстване качеството на управление”. Получените резултати след края на проекта ще послужат за анализ и могат както да ориентират научните изследвания в сферата на управлението на полицията, така и да имат практикоприложна стойност при вземане на съответните решения за оценка качеството и ефективността на управление в териториалните структурни звена.

ЕФЕКТИВНОСТ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ПОЛИЦИЯТА

§ 1. Същност и фактори на ефективността

Динамиката на съвременното общество предполага при управлението на социалните системи да се прилагат такива методи и средства, които ще доведат до оптимално използване на ограничените ресурси и икономия на време. Трудността при реализирането на тази изходна концепция е свързана с това, че в непроизводствената сфера няма точни и всеобхватни количествени измерения на получените резултати. Те имат различни признаци, разнородни са по характер и често представляват трудно измерими величини. В повечето случаи услугите, които се предоставят на обществото, се оценяват въз основа на субективното усещане за удовлетвореност на хората.

В различните сфери на обществения живот ефективността има и специфични измерения.

В социалната сфера *“Социалната ефективност е основна характеристика на човешката дейност, изразяваща нейната полезност и плодотворност чрез съотнасяне на постигнатия социален ефект и направените социални разходи”* [22, с. 132]. Често социалната ефективност се определя като основна за извънпроизводствената сфера.

В правото – позитивно влияние на издаваните нормативни актове върху обществените отношения.

В икономиката – получаване на най-голям икономически ефект с най-малко разходи.

В мениджмънта – доколко добре работят организациите, т.е. разбират, реагират и влияят на средата, в която функционират.

За да бъде успешна една организация и да достига своите цели, тя трябва да бъде ефективна и резултатна. Ефективността обикновено се измерва количествено. С **производителност** в организациите се отъждествява т.нар. “относителна ефективност” [2, 24–25].

Ефективността в извънпроизводствената сфера има своята специфика, която се състои в следното [10, 24–26].

– Услугите на тази сложна система от отрасли и дейности са насочени към задоволяване потребностите на обществото. Полицейската организация представлява едно обществено необходимо предприятие, което предоставя на населението своя основен продукт, наречен “сигурност”.

– Услугите в непроизводствената сфера имат определен източник на финансиране. Основната му част е от републиканския бюджет, но съществуват и други фондове на финансиране, в т.ч. външно и международно. Това налага при анализа на ефективността да се проучат и икономическите ѝ аспекти.

– Анализът на ефективността се извършва в строго определена организационна единица – министерство, национална служба, РПУ и т.н. Колкото по-висока е степенята, в която са агрегирани тези звена при изпълнение на функционалните задължения, толкова повече се проявяват качествата на системата като цяло.

Според Питър Дракър ефективността се проявява като критичен фактор в процеса на самоусъвършенстване и развитие на човека, в развитието на организацията, при самоизявата и жизнеспособността на модерното общество [19, 177– 178].

В теорията за научното управление съществуват различни мнения по отношение на ефективността. Тя се отъждествява с редица понятия като **оптималност, ефект, ефикасност, качество** на изпълнение на решенията и др., като те се отнасят към една или друга сфера на човешка дейност. Ефективността, изразена като **оптималност**, се разбира като осигуряване решаването на задачи във възможно най-кратък срок чрез минимални загуби и разход на материални и финансови ресурси. Крайният **ефект** (резултатът) служи като ориентир за оценяване ефективността на управление. Като **качество** – ефективността характеризира равнището на реализиране на функциите, за които е създадена организацията. Като **ефикасност** – ефективността представлява оптимално използване на ресурсите без ненужни загуби.

Ефективността на управлението може да се разглежда в два аспекта:

- съотношение между постигнатия ефект и използваните ресурси;
- степен на успешно реализиране на целите, задачите и функциите на организацията.

В управленската теория и практика съществуват различни подходи за разкриване природата на ефективността, например:

- системен подход – организацията на полицията се разглежда като система със съответните ресурси на “входа” и крайния продукт на “изхода”, като се изследва всеки отделен елемент и акцентът се поставя върху използваните ресурси за постигане на крайни резултати;

- целеви подход – ефективността е акцентирана върху външната страна на управлението и е съсредоточена върху достигане крайната цел на организацията;

- вътрешен подход – ефективността е акцентирана върху вътрешните процеси, които протичат в организацията;

- стратегически подход – ефективността е съсредоточена върху стратегическите цели и мисията на организацията.

Според друг модел от теорията съществуват основно три подхода при разкриване природата на организационната ефективност [54, 99–112].

1. Системен подход, при който акцентът е поставен върху средствата за постигане на резултати.

2. “Стратегически заинтересовани страни” – една организация е ефективна, ако удовлетворява претенциите на всички представители на външната среда, от които търси подкрепа, за да продължава да съществува.

3. “Конкуриращи се ценности” – основната теза при този подход е, че критериите за оценка на ефективността зависят от това, какъв е субектът на управление и интересите, които представлява, като са възможни следните модели:

- на “човешките отношения”, в чиято основа стоят човешките ресурси и моралът;

- моделът на “отворената система” – това са критерии за гъвкавост, готовност, разумно придобиване на ресурси, подкрепа отвън (като цели) и т.н;

- “рационално-целеви” модел – основни критерии за ефективност са планирането и формулирането на цели;

- на “вътрешните процеси” – акцентира се върху управлението на информацията и комуникацията.

В процеса на създаване на екипи в организацията от голямо

значение е да се подчертае, че изискванията към критериите за ефективност на групата (екипа) имат следните особености [32, 110–118]:

- дейността на групите в организацията да отговаря на изискванията на потребителите;

- да действат за продължителен период, като едновременно с това поддържат трайно интересите на групата.

При анализа на ефективността, в зависимост от нуждите на изследването, могат да се използват и специфични подходи – икономически, политически, социален и т.н.

За да се направи качествена характеристика на управленската ефективност, трябва да се анализира следното:

първо: целите и задачите, поставени пред полицейската институция;

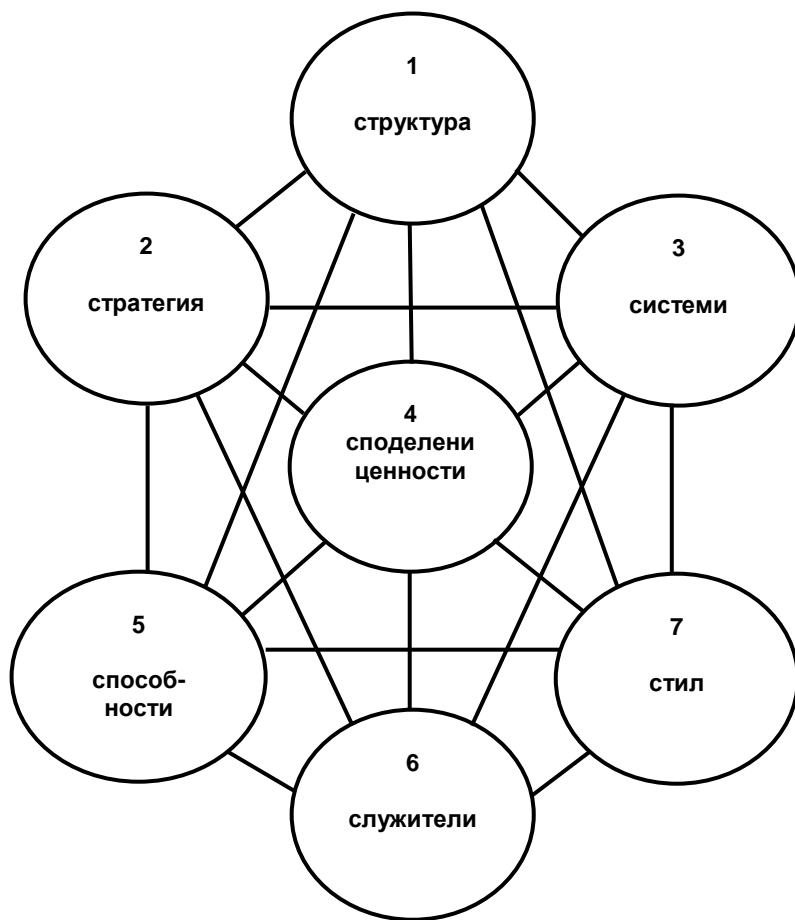
второ: съотношението между параметрите на целта и реално достигнатия резултат при изразходване на определени ресурси.

Ефективността на една система за управление зависи от множество променливи. Според Томас Питърс и Робърт Уотърман-младши, удачният подход в управлението обхваща най-малко седем взаимозависими променливи величини (“Схема 7-S на Макинзи”) [49, 69–70]. Това са: структура, стратегия, хора, управленски стил, системи и процедури, водещи концепции и споделяни от всички в организацията ценности (фирмена култура), настоящите или бъдещите силни страни, способности и възможности на организацията и т.н. (вж. фиг. 1).

Въз основа на посочените величини могат да се определят няколко атрибута, с които се характеризират съвършените организации:

- ориентираност към действие и непрекъснато действие;
- близост до клиентите;
- автономност и предприемчивост;
- повишаване производителността на труда с помощта на хората;

- ценностна ориентация;
- придържане към собствената сфера на изява;
- опростена форма и ограничен щат;
- едновременно строгост и свобода.



Фиг. 1. Схема 7-S на Макинзи

Управлението като съвкупност от функции, принципи, методи и средства за управление на организациите има за цел максималното използване на ограничените ресурси и повишаването на тяхната ефективност. Различните теории акцентират върху една или друга страна на управлението, например:

- умението да се мотивират хората да работят добре;
- по-голям акцент върху работата, отколкото върху хората;
- управлението се отъждествява с изкуство и съпътства човешкото общество от зората на своето зараждане;
- съвършенство в управлението, заради удоволствието от работата и т.н.

Независимо от посоченото разнообразие на подходите и акцентите на управление, в крайна сметка те имат за цел повишаване на ефективността на управлението. Подобен опит с успех би могъл да се приложи и за организации от непроизводствената сфера, каквато е и полицията.

Върху ефективността оказват влияние голям брой различни фактори. Изграждането на стройна система от фактори се затруднява поради това, че ефективността има различни измерения в отделните сфери на обществото – политика, икономика, социална дейност и т.н. В теорията съществуват различни класификации, но те отразяват частично ефективността. Според някои от тях факторите могат да бъдат обективни и субективни. Обективните се отнасят до организацията и условията на труд, а субективните – до професионалната квалификация, стаж, пол, възраст и т.н.

Изграждането на обща система от фактори за ефективността на полицията е от особено значение при определяне на критериите и показателите за ефективност на управлението и включва:

- Криминогенните фактори на средата, в която функционира полицията. Към тях се отнасят политическите, икономическите, географските и социалните фактори, законодателството, престъпността, т.е. целият основен спектър на фактори, оказващи влияние върху социалната действителност и състоянието на оперативната обстановка.

- Управленските и организационните фактори. Тук се включват организационната структура на полицията, приоритетите, мисията и целите ѝ, условията на труд, ресурсите и т.н.

• Човешките фактори. Това са социално-психологичните, биологичните и мотивационни фактори на отделната личност.

Някои от специфичните фактори, оказващи влияние върху ефективността, са:

- оптималност при използване на наличните сили и средства;
- степен на успешно изпълнение на задачите;
- пълнота и качество на информацията;
- използване на работното време;
- сложност на дейностите;
- материални загуби при изпълнение на възложените задачи и

т.н.

Определянето на ефективността изисква да се изследва зависимостта между ресурси, извършена работа и ефект. Извършената работа е непосредственият резултат от полицейската дейност от гледна точка на потребителя, а ефектът е косвеният резултат.

§ 2. Нов модел за управление на полицията

Повишаването на ефективността на управлението на полицията има за цел да въздейства върху средата на функциониране на полицията и да се получава видим краен ефект от тази дейност. Старият модел на управление, действащ до 01.05.2006 г., не изискваше по категоричен начин да се измери крайният ефект от дейността и управлението на полицията. Това беше екстензивен начин за решаване на правоохранителни задачи в една силно маргинализирана среда и непрекъснато променящи се елементи на политическата система. В новите условия, с коренно променена ситуация и членство в Европейския съюз, се изисква прилагането на съвременни механизми и управленски технологии за повишаване качеството и ефективността при управление на полицейските структурни звена.

Полицията е част от непроизводствената сфера в специализирания отрасъл за сигурност и обществен ред. Полицията е сложна социална система. [13, 25–38]¹. Като подсистема тя е част от МВР и от системата за вътрешна и национална сигурност, а престъпността

¹ По-нататък в изложението терминът “полиция” се използва като общо понятие за характеризирани дейността на полицейските структурни звена в рамките на Национална служба “Полиция”.

като социално явление е елемент от средата на функциониране на системата. В кръга на своята нормативно определена компетентност полицията оказва управляващо въздействие върху престъпността и другите социални системи, когато е нарушен правовият ред. Полицията е невоенна, йерархична, целева социална организация, създадена за решаване на специфични правоохранителни задачи на обществото. Тя се изгражда и функционира с помощта на методите, механизмите и технологиите на организационното проектиране и поведение. Полицията е обществено необходимо предприятие за услуги, чийто продукт е сигурност за обществото.

Като носи всички белези на социалната организация и произвежда специфичен продукт, полицията трябва да използва както общите, така и специализираните инструменти за усъвършенстване на своето управление. Съществуват някои съвременни концепции, които са заимствани от други отрасли, като:

- управление на сигурността според необходимостите, което се основава на: събиране на данни за нуждите от сигурност (маркетинг); въздействие спрямо причините за престъпността, а не върху симптомите; сътрудничество между полицията и другите органи и организации при разработване и адаптиране на концепции за сигурност;

- управление на полицията, ориентирано към крайния ефект – ползва класическите инструменти на управлението, като възлагане на определена работа, общ бюджет, индикатори за постигнатото и за въздействието, пазарни механизми и инструменти на средносрочното политическо управление и т.н.;

- управление, зависимо от бюджета – полицейските организации са задължени да избират ресурсите в зависимост от определения за тях бюджет;

- управление, ориентирано към целите – тази концепция е заимствана от фирменото управление и мотивирането на персонала за постигане на определени цели. Тя е разработена от испанската полиция и с новия ЗМВР предстои нейното прилагане в България в следващите години. Главната теза е, че *основният актив на всяка организация са хората, от които тя се състои, но те трябва да бъдат ориентирани към резултатите*. Стратегическите цели, които трябва да бъдат реализирани с концепцията, са:

- повишаване качеството на услугите и ефективността в управлението на МВР по всички направления на дейност;
- повишаване степента на удовлетвореност на гражданите;
- повишаване степента на удовлетвореност от работата и мотивацията на служителите от МВР.

Управлението на полицията е непрекъснат, динамичен и систематичен процес. Необходимостта от повишаване на ефективността е в съответствие с изискването за по-пълно удовлетворяване на непрекъснато нарастващите нужди на клиентите. Предлаганият на обществото продукт – сигурността, и неговите компоненти изискват постоянно усъвършенстване с оглед очакванията на клиентите. Едновременно с това е необходимо да се поддържа висококачествена връзка между субекта и обекта на управленския процес. Всичко това налага в управлението на полицията да се приложи съвременна система за оценка на ефективността. От 01.05.2006 г. с влизането в сила на новия Закон за Министерството на вътрешните работи се промени моделът за управление на полицията [25]. Основните положения изхождат от тезата, че МВР е администрация с йерархичен характер и централизация в управлението, която осъществява своите дейности самостоятелно и във взаимодействие с други органи (чл. 2, ал. 1 и 2 от ЗМВР). Гражданският контрол гарантира върховенството на гражданското общество над органите на МВР (чл. 2, ал. 3), а дейността на МВР се осъществява въз основа на следните принципи: законност; зачитане правата и свободите на гражданите; централизъм; публичност; конспиративност и сътрудничество с гражданите (чл. 4 от ЗМВР).

Национална служба “Полиция” (НСП) е специализирана оперативно-издирвателна и охранителна служба на МВР, която осъществява дейността си самостоятелно или съвместно с други органи, организации и граждани. НСП се състои от (чл. 8 от ППЗМВР) [51]:

- Генерална дирекция “Полиция” (ГДП);
- Областни дирекции “Полиция” (ОДП).

В ГДП се създават (чл. 9 ал. 1 от ППЗМВР):

- Главна дирекция “Противодействие на престъпността, опазване на обществения ред и превенция” (ГДППООРП);

– Главна дирекция “Борба с организираната престъпност” (ГДБОП);

– Главна дирекция “Гранична полиция” (ГДГП);

– Главна дирекция “Жандармерия” (ГДЖ);

– Дирекция “Миграция”;

– Дирекция “Международно оперативно сътрудничество”;

– Специализиран отряд за борба с тероризма (СОБТ);

– Специализиран авиационен отряд (САО).

Утвърждаването на организационната структура на ГДП, създаването и закриването на структурни звена извън посочените по-горе се осъществяват от министъра на вътрешните работи с щата.

В ГДП се създават отдели, сектори и структурни звена от по-нисък ранг (чл. 9, ал. 2 от ППЗМВР). Териториалните структурни звена на ГДГП и ГДЖ не се включват в структурата на ОДП (чл. 10, ал. 1 от ППЗМВР).

ОДП се създават от Министерския съвет по предложение на министъра на вътрешните работи за осъществяване на дейност на определена територия (чл. 11, ал. 1 от ППЗМВР). В тях се изграждат отдели, сектори, районни полицейски управления (РПУ), полицейски участъци (ПУ) и структурни звена от по-нисък ранг (чл. 12, ал. 1 от ППЗМВР).

За осъществяване на дейност в транспортната инфраструктура министърът на вътрешните работи може да създава районни управления “Транспортна полиция” (РУТП) (чл. 14, ал. 1 от ППЗМВР).

Национална служба “Полиция” се ръководи от директор, който е подчинен непосредствено на министъра на вътрешните работи (чл. 27 от ЗМВР). При изпълнението на функциите си директорът се подпомага от заместник-директори, които изпълняват функции по управление, възложени със заповед на директора (чл. 29, ал. 1 и 2 от ЗМВР).

Основните задачи на НСП като оперативно-издирвателна и охранителна служба (чл. 51, ал. 1 от ЗМВР) са:

– опазване на обществения ред;

– предотвратяване, разкриване и разследване на престъпления;

– противодействие на престъпната дейност на местни и транснационални престъпни групи или организации;

– охрана на държавната граница и контрол за спазване на граничния режим;

- предотвратяване на терористични действия и неутрализиране на терористични и диверсионни групи;
- защита и охрана на стратегически и особено важни обекти;
- административен контрол върху пребиваването на чужденци в Република България.

За изпълнение на тези задачи в ЗМВР се предвижда реализирането на 31 групи дейности (чл. 52, ал. 1 от ЗМВР). Ще споменем, че в стария ЗМВР те са били 21 (чл. 60, ал.1 от ЗМВР) [26].

Органи на Национална служба “Полиция” са държавните служители (чл. 53, ал. 1 от ЗМВР). Те притежават широк кръг от правомощия при изпълнение на своите функции. Полицейските органи могат да издават задължителни разпореждания до държавни органи, организации, юридически лица и граждани, когато е необходимо за изпълнение на възложените им функции. Разпорежданията се издават писмено, устно или чрез действия и знаци, които са разбираеми за лицата, за които се отнасят (чл. 55, ал. 1, 2, 3, 4, 5 от ЗМВР).

Основната идея при създаването на единна полицейска структура е да се подобри взаимодействието и координацията между различните структурни звена с полицейски правомощия, което ще окаже положително влияние върху ефективността на управление. От друга страна, организационната структура в този вид е доста сложна и с много подчинени структурни звена по хоризонтала и вертикала. Управленските нива са много на брой, което води до трмавост в управлението. В бъдеще, когато ще трябва да се решават специфични задачи при определени ситуации, това може да усложни управляемостта на системата и да доведе до “заглъхване” или “изкривяване” на информацията, съдържаща се в управленските решения, адресирани до най-ниските или отдалечени управленски нива и структурни звена.

Известен управленски риск съществува и във връзка със създаването на множество информационни фондове. Един от основните принципи на информационна дейност в МВР се основава на съчетаването на централизъм и децентрализъм при съхраняването и ползването на информация (чл. 155, т. 5 от ЗМВР), което е в известно различие с основния принцип на централизъм в дейността на МВР. В т. 6 от същия член се споменава, че трябва да се прилага информационното взаимодействие и задължение за информирание на

структурните звена на МВР съобразно функциите им. Досегашната практика показва, че съществува известен проблем от прекомерно “опазване” или “несподеляне” на информацията в срок, което може да доведе до затруднения при реализиране в пълен обем на полицейските функции и правомощия. От друга страна, възможно е да се получи “изтичане” на секретна информация или осъществяване на нерегламентиран достъп до личните данни на физически лица. Намирането на баланс при достъпа и използването на информацията в МВР и структурните звена на полицията е важна задача, която може да подобри или влоши ефективността на управление.

Изводът, който може да се направи по отношение на модела за управление на полицията е, че промяната му от 01.05.2006 г. е била наложителна с оглед новите предизвикателства пред българската полиция и членството в Европейския съюз от 01.01.2007 г. Основните рискове, които могат да окажат неблагоприятно влияние върху ефективността, са свързани преди всичко с рязката смяна на модела за управление и създаването на множество нови управленски нива и структурни звена. Практиката вече показва, че съществуват проблеми на взаимодействието между полицейските звена по предотвратяване и разкриване на престъпления и разследването (дознанието), а така също и по тяхното ръководство. Дознателите, които са държавни служители от НСП, не могат да изпълняват други функции освен тези, свързани с разследване по реда на НПК. Те изпълняват писмените указания на прокурора по разследването, които са задължителни за него (чл. 53, ал. 1 и чл. 54, ал. 1, 2, 3, 4 и 5 от ЗМВР).

Промяната на организационния модел предполага системата предварително да бъде подготвена в достатъчна степен от организационна, нормативна и ресурсна гледна точка. Опитът показва, че прилагането на чужди модели изисква време за творческо осмисляне, научна оценка, експериментиране, управленска подготовка и необходимото осигуряване.

§ 3. Цели и индикатори на ефективността

Определянето на ясни и съдържателни цели е едно от най-важните изисквания на управлението [59, 57–61]. Основните въпроси, на които трябва да се отговори при дефиниране на целите, са:

- каква е същинската цел, която трябва да се реализира вследствие извършването на определена дейност;
- каква цел преследват поръчителите на тази дейност;
- какво очакват гражданите (данъкоплатците) като насрещна услуга за финансирането си.

Целта е бъдещият желан резултат, към който се стреми субектът на управление [11, 28–34]. Тя е идеалният образ на бъдещето, но има точно определени параметри. Традиционното управление си служи с целите по принцип, като по този начин абсолютизира една идея или кауза. Съвременният свят се характеризира с динамичност, глобалност и взаимна обвързаност. Движението на информационните потоци, глобалната сигурност и новите икономически и политически сфери на влияние оказват огромно въздействие върху институциите на държавите, в това число, върху полицията и нейните цели.

Първоизточникът и базата, върху която се формират стратегически цели, е доктрината. По метода “дърво на целите” следва детайлизиране в концепциите, стратегиите и плановете на организациите.

Концепцията се разработва за относително дълъг период време и се актуализира само ако настъпят съществени изменения в макросредата на сигурността.

Стратегиите за противодействие на престъпността са развитие и конкретизация на концепцията за национална сигурност на държавата в областта на вътрешния ред и сигурността.

Програмите за противодействие на престъпността се разработват в съответствие с принципите на стратегиите и детайлизират стратегическите цели.

Плановете произтичат от стратегиите и програмите и съдържат конкретни срокове, изпълнители и ресурси. Подцелите на плановете са обозначени като задачи на съответното структурно звено.

Стратегическите цели се разработват за няколко години напред и отразяват процесите, произтичащи в обществото. Обикновено,

те са индикатор на промяната и с тях се идентифицира мисията на една организация. За съжаление официално формулирана мисия за българската полиция няма. Съществуващите нейни аспекти в стратегията “Полиция в близост до обществото” са по-скоро функционални и по-малко изразяват организационната мисия. Стратегическата цел детерминира мисията на полицията и показва посоката на главния удар. Практиката при разработването на стратегии за противодействие на престъпността и опазване на обществения ред изобилства с множество цели, които разсейват ограничените ресурси и имат декларативен характер. Стратегическите цели трябва да бъдат с ограничен брой и да съответстват на приоритетите, като визия за развитие на процесите в бъдещето.

Основните цели са компоненти и подцели на стратегическите. С тях се характеризират конкретните желани параметри на организационната система на полицията. Те могат да бъдат формулирани в нормативен акт или конкретна програма за развитие или противодействие на престъпността. Основните цели също имат ограничения, свързани с техния брой, с дефицита от време и ресурси и др.

Задачите са подцели на основните цели и произтичат от тях. По отношение дейността на полицията те представляват оперативни цели, отразени в различните планове. Задачите са същинската полицейска дейност, изразена с количествени и качествени измерители, срокове и изпълнители.

Описаната по-горе обща схема на целепологането трябва да се има предвид от всички, които разработват приоритети, стратегии, програми и планове за организационното развитие на полицията и противодействието на престъпността. Това не е формален акт, а своеобразна “пътна карта” за формулиране и достигане на цели.

Управлението, основано на цели, изисква формирането на съответни умения на ръководния и изпълнителския състав на полицията. Процесът на формиране и достигане на цели не е завършен без работата по тяхното изпълнение. Във връзка с това, на практика съществуват известни проблеми на полицейското управление. Причина за това състояние е, че все още не се осъществява в пълна степен строг контрол и изискване по отношение изпълнението на целите.

Целеполагането е и процес на планиране и започва отгоре надолу. Често ръководителят изисква от своите подчинени планове, без да им е предоставил по-високата цел. По този начин процесът е прекъснат и не е насочен към стратегическите цели на организацията. При разработването на целите на управлението трябва да се спазват изискванията на ПМС 105/2002 г. [50]. Те трябва да бъдат свързани с конкретни измерими резултати с ясни количествени параметри, които следва да бъдат постигнати в съгласувани срокове (чл. 15 от ПМС 105/2002 г.). Това са т.нар. “SMART” цели: **S** (specific) – **конкретни** – ясни, недвусмислени, просто формулирани и разбираеми; **M** (measurable) – **измерими** – по количество, качество, време и разходи; **A** (achievable) – **постижими** – капацитет, правомощия и правомощия на органите; **R** (relevant) – **адекватни** – свързана ли е целта със стратегията и приоритетите на организацията; **T** (timed) – **времеви** – с ясни времеви параметри.

Според проведеното изследване за модела на управление на полицията основните групи цели и приоритети, в зависимост от отговорите на анкетиранията полицейски ръководители за 2005 г. са били следните.²

Първо. Институционални цели и приоритети:

- обезпечаване на сигурна обществена среда, опазване на общественения ред, пресичане и разкриване на престъпленията;
- създаване на партньорски взаимоотношения между полицията и обществото – привличане на обществени органи и организации в противодействието на престъпността, разширяване на взаимодействието с неправителствените организации, осигуряване на прозрачност, откритост и обратна връзка с обществото;
- нарастване на обществената удовлетвореност и чувството за сигурност на гражданите;
- своевременна реакция на промените в оперативната обстановка;
- ограничаване на наркопрестъпленията, корупцията, противозаконните отнемания на МПС, домовете кражби, уличната престъпност;
- подобряване безопасността на движението;

² Според действащия през този период ЗМВР и стария модел за управление на полицията респондентите са: началници на РЗ “Полиция” в РДВР и началници на РПУ.

- изграждане на полицията като европейски тип институция;
- интегриране в европейските полицейски структури.

Второ. Управленски цели и приоритети:

- модернизиране на системите за ръководство, управление и контрол;
- усъвършенстване на нормативната база на полицейската дейност;
- създаване на оптимална организация и управление чрез аналитично-прогностична дейност;
- ефективно използване на силите и средствата;
- повишаване качеството и ефективността на полицейската работа;
- управление и развитие на човешките ресурси;
- създаване на оптимална мотивация за работа на полицейските служители;
- повишаване на професионалната подготовка и обучение;
- подобряване на взаимодействието с държавните органи и организации;
- подобряване на техническото и информационното осигуряване.

Изводът за този период е, че основните приоритети и цели са насочени към създаването на модерна полицейска институция, отворена към обществото и партнираща си с него. Прави впечатление, че приоритетните задачи в по-малка степен са свързани с професионалната дейност, тъй като става въпрос за нормативноопределени функции. Това показва, че респондентите разбират бъдещата мисия на полицията и във връзка с нея определят своите приоритети, насочени към усъвършенстване на организационната и управленската дейност.

В процеса на настоящето изследване (2006 г.) анкетираните ръководители на териториални полицейски звена бяха помолени да опишат формулираните от тях цели и да посочат документа, в който са описани (таблица 1).

Таблица 1

Отношение към целепологането

Формулирани цели	Описани в документи	Относителен дял на респондентите (в %)
да	да	38,8
не	да	36,0
да	не	17,1
не	не	8,1

Получените резултати показват, че над 1/3 от респондентите (38,8%) са посочили както формулираните от тях цели, така и съответния документ.

Около 36% от тях не посочват никакви цели, а само документа, в който те са описани – план на РПУ, национална стратегия за борба с престъпността, актуализирана стратегия за противодействие на престъпността, указания от ръководството на МВР, приоритети на МВР, стратегията за работа на полицията в близост до обществото, анализи, отчети, графици, работни карти и други.

Някои от посочените документи, като анализи, графици, справки, работни карти и т.н. не биха могли да съдържат цели, което говори за отсъствието на управленски подход в целеполагането.

Около 1/6 (17,1%) от респондентите са посочили цели, но не и документа, в който са описани. Наличието на планове в дейността на структурните полицейски звена е задължително съгласно вътрешноведомствените нормативни актове. Причината тези документи да не се посочват от респондентите са няколко: в плановете целите са посочени като задачи (подцели); някои ръководители формулират собствени цели, но без да ги отразяват в никакви документи; нежелание да се отговори на въпроса и т.н.

От общия брой на респондентите, само 8,1% не са посочили описани цели и документи, което показва незаинтересованост към важния процес на целеполагане, нежелание да се отговори на поставения въпрос или по причини, посочени по-горе. Общата оценка е, че **не се разбира важното значение на процеса по формулиране и изпълнение на цели или той е откъснат от реалностите на оперативната обстановка.**

Описаните от анкетираните полицейски ръководители цели биха могли да се групират по следния начин:

- работа по стратегията “Полиция в близост до обществото”;
- противодействие на престъпността и опазване на обществения ред;
- полицейско дознание;
- безопасност на движението;
- превантивна дейност;
- организационна и управленска дейност (вж. таблица 2).

Таблица 2

Характер на формулиране на целите

Характер на целите	Относителен дял (в %)*
Противодействие на престъпността и опазване на обществения ред	77,8
Организационна и управленска дейност	49,0
Работа по стратегия “Полиция в близост до обществото”	39,6
Полицейско дознание	19,8
Превантивна дейност	18,8
Безопасност на движението	11,4

* Сумата надхвърля 100%, защото някои от респондентите са описали повече от една цел.

Противодействие на престъпността и опазване на обществения ред – те представляват 77,8% от всички формулирани от респондентите цели. Разпределението по двете основни линии на дейност е следното: противодействие на престъпността – 73,9%; опазване на обществения ред – 38,5%.

Основното внимание по отношение противодействието на престъпността е насочено към следните цели:

- намаляване броя на регистрираните престъпления в региона – 42,2%;
- повишаване коефициента на разкриваемост – 46,5%;
- подобряване на оперативно-издирвателната дейност (ОИД) по линия “наркотици” – 9,8%;
- противодействие на тероризма – 7,4%;
- противодействие на организираната престъпност – 5,6%;
- противодействие на корупционни престъпления – 5,6%;
- подобряване работата с негласни сътрудници и специални разузнавателни средства (СРС) – 5,6% и т.н.

Тези резултати показват, че основното внимание е съсредоточено върху показателите за броя на регистрираните престъпления и коефициента на разкриваемост. Прави впечатление niskият относителен дял на целите, свързани с противодействие на организираната

престъпност и корупцията. Слабо са представени и целите, свързани с подобряване на работата с негласни сътрудници и СРС. За съжаление нито един от респондентите не е посочил в количествено изражение очаквания резултат. Това показва известен формализъм при формулиране на целите и те не биха могли да служат като база за точни и реални управленски решения. Препочитанията към някои от описаните цели съвпадат с два важни показателя на полицейската дейност – брой регистрирани престъпления и коефициент на разкриваемост. Посочените показатели могат да послужат за основа при разработването на система от показатели за оценка на полицейската дейност.

Около 19,8% от формулираните цели на респондентите са свързани с подобряване на полицейското производство и разследване. По този начин **полицейското дознание** се превръща във важен елемент за повишаване на ефективността на управлението.

Организационна и управленска дейност – около 49% от формулираните цели са акцентирани върху тази важна дейност, като от тях:

- ◇ подобряване качеството и ефективността на полицейската дейност – 38,3%;
- ◇ подобряване организацията на работата по различни линии – 29,8%;
- ◇ управление на човешките ресурси – 27,6 %;
- ◇ взаимодействие и координация – 6,4%;
- ◇ управление на материалните ресурси – 2,1%;
- ◇ взаимодействие и координация – 6,4%.

С работа по стратегията “Полиция в близост до обществото” са свързани 39,6% от всички формулирани цели. Над 1/5 (22,2%) от респондентите, които не са посочили цели, цитират стратегията като източник на такива цели. Проблемът тук е, че стратегическите цели се нуждаят от конкретика (декомпозиране на цели) за всяко РПУ, която в случая липсва.

Анализът на посочените цели показва, че полицията правилно се е ориентирала към формулиране на цели, свързани със стратегията “Полиция в близост до обществото”. Към тях могат да се прибавят и целите, свързани със сигурността и правата на гражданите и удовлетвореността на обществото, защото те са част от стратегията.

За съжаление и тук не личи конкретика и съответствие с оперативната обстановка. От голямо значение е отсъствието на количествено изразяване на очаквания резултат, което може да доведе до формализъм или неизпълнение.

Превантивната дейност – 18,8% от формулираните цели са свързани с тази дейност. Част от респондентите свързват превенцията със стратегията “Полиция в близост до обществото”. Независимо от това, превантивната дейност в териториалните поделения все още не е на необходимото ниво, а тя е важен фактор, който влияе върху ефективността на управлението.

Безопасността на движението – 11,4% от формулираните цели и задачи имат връзка с безопасността на движение под една или друга форма, но това е прекалено малко на фона на влошената пътна обстановка в страната.

Целите, по които са работили респондентите както през 2005 г., така и през 2006 г., ще бъдат актуални и през 2007 г. Те са формулирани и отразени в основните **приоритети** на МВР за 2007 г. [27]:

- недопускане извършването на терористични действия на територията на Република България;
- борба срещу организираната престъпност;
- гарантиране на сигурността на границите;
- противодействие на корупцията;
- защита на финансовите интереси на европейските общности;
- реализиране на стратегията “Полицията в близост до обществото”;
- модернизация на службите на МВР;
- международно сътрудничество;
- въвеждане на действащите в страните от ЕС принципи по отношение на подбора, обучението и израстването в кариерата.

За да бъде гарантирано изпълнението на тези приоритети, към всеки от тях са формулирани конкретни цели и задачи за изпълнение.

Прави впечатление, че много от целите и задачите, заложи в приоритетите, са свързани с пълноправното членство на България в ЕС и ефективното противодействие на престъпността и опазването на обществения ред. Това показва, че те са актуални и съответстват

на политическите приоритети на страната и на оперативната обстановка като цяло и за тяхното реализиране са предвидени съответните ресурси.

Изпълнението на формулираните цели има значение за планиране на целите през следващия период. Някои от неизпълнените цели трябва да се пренесат в новия планов период, а други – да бъдат изоставени или актуализирани съобразно промените на оперативната обстановка.

Около 9,2% от полицейските ръководители заявяват, че всички формулирани от тях цели са изпълнени. От общия брой респонденти 13,9% са на мнение, че техните цели са почти изпълнени, като имат проблеми с една или две от тях, като това е преди всичко по стратегията “Полиция в близост до обществото”. Трябва обаче да се отбележи, че тя се реализира за по-дълъг период (5 г.). Болшинството от респондентите (77,9%) декларират, че имат частично изпълнение на целите, като изтъкват следните причини: не е бил на сегашния пост; няма възможност и права по ресурсното обезпечаване; незаинтересованост на местната власт и т.н. Йерархичността на управление и контролът върху изпълнението на целите не допуска никакво неизпълнение на плановете. Процесът обаче трябва да се съсредоточи върху конкретността, съответствието на формулираните цели с оперативната обстановка и тяхното точно изпълнение. При неизпълнение трябва да се направи анализ на причините и да се предвидят мерки или съответните ресурси и срокове за коригиране.

Един от проблемите на полицейските ръководители се проявява в процеса на формулиране на реални и достижими цели и е свързан с умението им правилно да идентифицират съответните проблеми. Според теорията, проблемът е разликата (несъответствието) между бъдещото желано състояние на нещата (целите) и сегашното (действителното) състояние на нещата.

Полицейските ръководители трябва да притежават умението да решават проблеми, свързани с непосредствената им ръководна дейност. Практиката показва, че съществуват известни трудности от субективен и обективен характер по отношение на идентифицирането и решаването на проблеми. Често пъти те се търсят извън конкретните цели, които трябва да бъдат реализирани. По този начин факти и обстоятелства биват обявявани за проблеми, без да са в при-

чинно-следствена връзка с управленския процес и целите му. Някои от полицейските ръководители допускат грешка, като обявяват “проблеми” за “цели” и обратното. Това оказва влияние върху успеха на целия управленски процес и разпилява ценни ресурси.

Между целта и проблема има неразривна връзка и те не могат да съществуват самостоятелно. Не се наблюдават универсални цели и проблеми, а те притежават конкретни измерения и са уникални за всяка полицейска организация или структурно звено.

При решаването на практически проблеми, свързани с дейността на МВР и структурните му звена, е разработена специална **работна карта**, която съдържа следното:

I. Идентификация на проблема

1. Описание на проблема.
2. Местонахождение на проблема (населено място, жилищен район, квартал).
3. Източници за информация на проблема.

II. Идентификация на заинтересовани и засегнати страни

1. Институции.
2. Обобщен профил на потърпевшите граждани (жертви на престъпления и други правонарушения).
3. Обобщен профил на нарушителите (ако са известни).

III. Анализ

1. Информация за зараждането, развитието и актуалното състояние на проблема.
2. Причини и предпоставки, пораждащи проблема.
3. Изводи на база обобщените профили на потърпевши, нарушители (ако са известни) и местоизвършване на противоправните деяния.
4. Роля на заинтересованите и засегнатите страни за задълбочаване, ограничаване или решаване на проблема (готовност за съдействие).
5. Действия, които са предприети до момента за решаване на проблема.
6. Налични програми и проекти за превенция на проблема и възможност за прилагането им.

IV. Потенциални партньори

V. Решаване на проблема – цел и дейности

Целеполагането е управленски процес, който трябва да бъде осмислен и умело управляван от ръководителите в полицията. Анализът на оперативната обстановка, правилното формулиране на цели и умението да се идентифицират и решават проблеми оказват огромно влияние върху ефективността на управление. Ограничените ресурси и времето за реализиране на задачите, свързани с противодействието на престъпността и опазването на обществения ред, изискват точно насочване на управлението, като мисия, цели и ценности, за да се достигне максимален ефект за обществото при минимален разход.

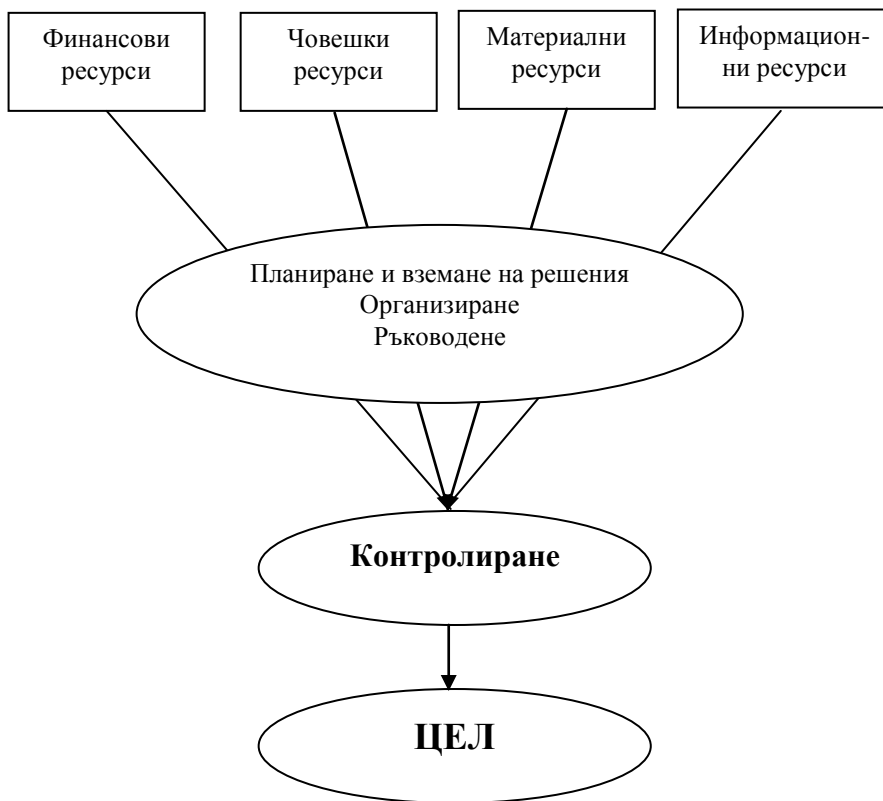
§ 4. Функционален анализ на управлението

Управлението е комплексен процес, който би могъл да се разбере по-добре посредством теорията на системите. В най-общ вид системата за управление може да се представи като единство от функции, организационни структури и технологии [38, 35–46].

Организациите се характеризират с четири основни ресурса – човешки, финансови, материални и информационни. Те са най-важни за организационните системи и посредством функциите на управление се използват по най-ефективния начин за достигане на определени цели на организацията [13, 14–26]. Управлението е процес на планиране и вземане на решение, организиране, ръководене и контролиране на ресурсите за достигане на организационните цели по ефикасен и ефективен начин (вж. фиг. 2).

Основните признаци на организацията са:

- координация – обществото е най-голямата организация, която може да удовлетвори потребностите на своите членове чрез координиране дейността на хора и институции;
- общи цели – целта е основен признак на организациите;
- разделение на труда – разделение на функциите и дейностите.



Фиг. 2. Процес на управление

Основен компонент на всяко управление са неговите функции. В изложението на някои места понятията "функция" и "дейност" се припокриват. В теорията обаче това не е така и между тях има известна разлика:

- а) функция – съвкупност от относително обособени, взаимосвързани и еднородни по съдържание дейности;
- б) дейност – последователност от управленски операции, насочени към постигане на определен общ резултат.

Описанието на функциите на дадена система за управление

дава информация както за дейностите, които тя извършва, така и за начина на действие на субекта на управление.

Качеството на управленската дейност характеризира равнището на извършената от субекта на управление работа за реализиране на отделни процедури, дейности и задачи, насочени към достигане целите на организацията като цяло. Към тях се отнасят: подготовката, вземането и изпълнението на управленските решения; планирането; организацията по взаимодействието и координацията; контролът и т.н. Колкото по-ефективен е всеки функционален елемент от управленския процес, толкова по-ефективна е системата за управление.

Както вече бе отбелязано, полицейското управление е част от системата за държавно управление в специфичната сфера на противодействие на престъпността и опазване на обществения ред. То е вид отраслово управление в сферата на вътрешния ред и сигурност. За полицейското управление са характерни общите признаци като управляващо въздействие, целенасоченост, наличие на информация и т.н. То е носител и на общите функции на управлението като организиране, ръководене, анализиране, планиране, координиране и контрол. Съвременното полицейско управление функционира на основата на утвърдилите се в обществото принципи, свързани с демократичността, гражданското общество, законността, евроатлантическата интеграция, организационното проектиране, оптималното функциониране, управленския процес и други.

Полицията е йерархична, целева социална организация, създадена за решаване на специфични правоохранителни задачи на обществото. При осъществяване на своите дейности тя влиза в сложни взаимоотношения с други органи и организации. Без да се изчерпват всички функции, ще отделим повече внимание на някои от най-важните от тях в процеса на управление на полицията – планиране; вземане на решения; контрол; взаимодействие и координация. Те са основополагащи при организирането и ръководенето на полицейските служби и звена.

В тази връзка на анкетиранияте полицейски ръководители се постави въпросът “Коя от управленските функции оказва най-голямо влияние върху ефективността?”. Тяхното мнение е представено в таблица 3.

Таблица 3

Влияние на функциите на управление върху ефективността

Функции	Относителен дял (в %)*		
	общо	директори на ОДП	началници на РПУ
Контрол	52,0	45,0	52,6
Вземане на решения	48,6	50,0	48,0
Взаимодействие и координация	35,8	35,0	36,2
Планиране	34,7	35,0	34,9

* Общият сбор надхвърля 100%, тъй като респондентите са посочили повече от един отговор.

От таблицата се вижда, че контролът (52,0%) и вземането на решения (48,6%) в най-голяма степен влияят върху ефективността. Като по-малко важни са посочени взаимодействието и координацията (35,8%) и планирането (34,7%).

За директорите на ОДП най-важно е **вземането на решения** (50,0%), тъй като те се намират на сравнително високо йерархично равнище на управление, а **контролът** (45,0%) е посочен на второ място, защото те могат да делегират права на свои подчинени. **Взаимодействието и координацията** (35,0%) като управленска функция реално се реализират от директорите на ОДП и в по-малка степен от техните заместници по оперативна и охранителна линия. **Планирането** (35,0%) на всички управленски равнища е подценено и тази слабост се повтаря от години.

Началниците на РПУ посочват контрола (52,6%) като най-важна функция по отношение на ефективността, следвана от вземането на решения (48,0%), тъй като те на практика държат основни административни и практически лостове да въздействат непосредствено или чрез предложения върху практическата полицейска дейност. Взаимодействието и координацията (36,2%) и планирането (34,9%) като функции не могат да бъдат реализирани в пълен обем поради посочените по-горе причини.

Контролът в социалното управление е обществено отношение и притежава следните белези:

- той е част от междуличностните отношения;
- контролът е въздействие върху поведението на личността,

колектива, групата, което намира израз в изискванията за спазване на нормите и правилата за поведение;

– контролът утвърждава обществените норми и правила за поведение и ги превръща в критерии за социална принадлежност [18, 72–74].

Контролът е една от основните управленски функции в полицията и неговото ефективно реализиране е белег за зрелостта на гражданското общество. Основните фактори, които оказват влияние върху контрола в полицията, са:

- характерът на полицейската организация;
- сложността, рискът и неопределеността на дейността;
- мащабът на отговорностите;
- професионалните способности и качества на ръководителя;
- ефективността на системите за комуникация;
- месторазположението на подразделенията, силите и средствата и т.н.

Контролът е процес на събиране и анализ на информация за действието на системата за управление на полицията, в резултат на което се определят пътищата за нейното по-ефективно функциониране. Той присъства във всяка фаза на управленския процес. Контролът е предварителен, текущ и последващ, защото започва много преди и завършва след края на изпълнението на конкретните задачи. Основните цели на контрола са свързани с реализирането на целите на системата и предлагането на различни механизми относно:

- подобряване на управлението;
- разкриване и отстраняване на нередности и отклонения от основните параметри;
- изпълнение на законите и нормативните актове;
- подобряване на дисциплинарната практика;
- повишаване качеството на полицейската организация;
- усъвършенстване на процедурите и механизма на управленските решения и подобряване на тяхното качество;
- изучаване и внедряване на европейския и световен опит в полицейската дейност;
- подбор и развитие на човешките ресурси;
- помощ на отделните подразделения и служители на полицията и т.н.

Основните направления на контрол са:

- контрол за установяване на съответствия между дейностите на полицията и получения резултат;
- контрол за установяване на дейността на полицията в съответствие с оперативната обстановка;
- контрол за обективност и обоснованост при разпределението и ефективното използване на силите и средствата на полицията при противодействието на престъпността и опазването на обществения ред.

Общите принципи на контрол зависят както от държавното устройство и управление, така и от особеностите на институционалното изграждане:

- политическа целесъобразност – предполага подчиняване на политиката и решенията на изпълнителната власт;
- законност – реализира се в рамките на закона;
- балансираност между централизма в МВР и децентрализма на полицейските функции на регионално равнище.

Контролната функция в полицията произтича от йерархичността и централизма в управлението на МВР и се реализира от съответните субекти: от специализиран орган на МВР – Дирекция “Инспекторат”, от органи на полицейските структурни звена, от групи за проверка, създавани със заповед към съответните полицейски звена, и др.

Основните задачи и дейности на Дирекция “Инспекторат” (чл. 115 от ЗМВР) са: контрол за изпълнение на актовете на ръководството на МВР, разработване на становища за отстраняване на допуснати нарушения и пропуски в основните структурни звена на МВР, оказване на помощ на ръководния състав, осъществяване на контрол и помощ за противодействие на корупцията в МВР, съвместно с други органи по противодействие на корупцията, както и на други форми на неправомерно поведение на служители от МВР.

Противодействието на корупцията е един от основните акценти в дейността на Дирекция “Инспекторат” при МВР. В тази връзка, основните структурни звена на полицията трябва да разработят система за контрол, основана на оценката на риска от корупция. В резултат на това те следва да предприемат мерки за ограничаване

влиянието на факторите, способстващи развитието на това негативно явление.

Контролът в полицейските звена се осъществява от директорите, техните заместници, началниците на направления, РПУ, сектори, ПУ, групи и т.н.

В края на 80-те години на миналия век, с цел да се повиши ефективността на системата за контрол в МВР, се повдигна въпросът за създаване на единна система за контрол в МВР, като проблемът е актуален и понастоящем [41]. Изграждането на една йерархична и работеща система за контрол трябва да решава следните задачи:

- своевременно информационно осигуряване на ръководителите на всички йерархични равнища на МВР и полицията за изпълнението на най-важните решения по противодействие на престъпността и опазването на обществения ред;

- получаване на информация за степента на целесъобразност и ефективност на взетите решения и възможностите за тяхното коригиране и допълване;

- оказване на помощ на полицейските звена по изпълнението на решенията въз основа на данните от извършени проверки;

- подпомагане на аналитичната, организационната, плановата и др. дейности по идентифициране на проблемите и насоките за тяхното решаване и др.

Вземането на решение е творчески процес на познанието, съдържащ анализ и синтез на реални факти, явления и обстоятелства. Основните фактори при вземане на решения са:

- множеството различни критерии за оценка ефективността на управление;

- психологическият климат, моралните норми, отношението към работата;

- рискът и неопределеността, поради които е възможно очакваните резултати да не бъдат достигнати;

- дългосрочните последици, при което е възможно да се получат съществени несъответствия между очакваните резултати и скритите последици;

- квалификацията на широк кръг от специалисти (междудисциплинарен характер).

В ежедневната си дейност полицейските ръководители се сблъскват с редица проблеми като рискове, заплахи, несигурност, информация, която има съмнителен и непълен характер, и т.н. Едновременно с това те държат в свои ръце и имат достъп до различни по големина и обем ресурси. Ръководителите трябва не само да решат какви действия и ресурси са необходими във връзка с противодействието на престъпността и опазването на обществения ред, но и да определят кога трябва да бъде взето дадено решение. Начините и способите за формулирането му са индивидуални и представляват съзнателен и волеви акт на субекта на управление. Изводите, препоръките и самите решения обаче са резултат от задълбочен анализ на фактите, обстоятелствата и предположенията, отнасящи се до оперативната обстановка. Вземането на решение е един непрекъснат и повтарящ се процес на анализ, преценка, комуникация, изпълнение и информация на всеки етап от управленския цикъл [17, с. 8].

При вземането на програмирани и непрограмирани решения, основният въпрос, който се поставя, е “Възможно ли е да се унифицират управленските решения в полицията?”.

Програмирани решения са тези, които се вземат редовно и са рутинни и стандартни, например при ситуации, които се повтарят, във връзка с някои тематични операции и действия на полицията. При тях съществува възможност за унификация и изработване на типови решения с евентуални неголеми корекции при всеки конкретен случай.

Непрограмираните решения обикновено са сложни, нерутинни и уникални по природа. Те често се налагат от нови, неизвестни и динамични факти, обстоятелства и явления от обективната действителност. За разлика от други организации извън сферата на сигурността, в полицията това са преобладаващите решения, особено когато се отнасят до оперативната обстановка. Те изискват от полицейските ръководители точни и прозорливи преценки, творчество, иновативност, интуиция и т.н.

Основните изисквания към управленските решения в полицията са:

– научна обоснованост – когато са налице обективни закономерности; използва се достоверна информация; отчитат се максимално всички страни и аспекти на решението; наличие на необхо-

димата компетентност;

- законосъобразност – решенията да съответстват на конституцията, законите и нормативните актове;
- компетентност – наличие на властови правомощия;
- конкретност – точно формулиране на целите, яснота, точен адресат и определяне “времето”;
- своевременност – решенията не се вземат самоцелно, а отразяват обективните процеси и потребности и т.н.

Вземането на решения е неразривно свързано с решаването на проблеми, за което вече стана въпрос в изложението. Това са две страни на един и същи управленски процес.

Критериите за ефективност на управленските решения трябва да отговарят на следните изисквания:

- съответствие с политическите приоритети, залегнали в ръководните документи на държавата по противодействието на престъпността и опазването на обществения ред;
- съобразяване с възможностите на ресурсите за обезпечаване на решението;
- отчитане на предполагаемите загуби;
- да не застрашават опазването на личните данни и класифицираната информация и т.н.

При изпълнение на управленските решения полицейските ръководители трябва да обръщат внимание на следните основни елементи:

- нормативно-правно осигуряване – предоставените правомощия и действията на полицията не трябва да противоречат на закона и вътрешноведомствените нормативни актове;
- материално-техническо и финансово осигуряване – транспорт, въоръжение, помощни средства и т.н., и тяхното осигуряване в рамките на планираните разходи;
- осигуряване на дейността според личните и психологичните особености на изпълнителите, съобразяване с психологичната съвместимост на полицейските служители;
- съответствие между обема на задачите и времето за изпълнението им – да се съобразяват възможностите за комуникация между ръководител и подчинен и седмичната натовареност на служителите;

- организационно осигуряване – довеждане на решението до изпълнителите чрез подаване на инструкции, указания, препоръки и др. от страна на ръководителя; особено внимание трябва да се отдели на взаимодействието и координацията между полицейските сили и групи.

Чрез **планирането** в полицията се идентифицират организационните цели и се вземат решения как най-добре да бъдат достигнати. То позволява на полицейските ръководители да управляват силите и средствата и да обединяват усилията си, когато оперативната обстановка налага това.

Планирането е важна управленска функция, която не се реализира в пълен обем от полицейските структурни звена. За съжаление, на практика тази функция има спомагателен, а не основен характер. На планирането се гледа преди всичко като на документална процедура, а не като на творчески процес, в който е заложена визията за бъдещето и задължителността за изпълнение. Разработването на различните планове е сериозен инструмент за ефективно достигане на целите и решаването на съответните задачи.

Териториалните структурни звена на полицията имат доста разгърната система за планиране на полицейските дейности. За съжаление, връзката им с плановете на националните полицейски служби често е нарушена.

Като процес планирането започва от най-висшето ръководство, което формира най-общите стратегически цели и приоритети. Вътрешните управленски предизвикателства, пред които е изправена българската полиция, са дефицит от време, ресурси и мотивация. Стратегията е средство за прилагане на организационната политика. Добре формулираната стратегия дава възможност да се подредят и разпределят организационните ресурси на полицията по оптималния начин, с оглед постигане на нейните цели. Полицейските стратегии трябва да бъдат отворени и съвместими с други подобни институционални стратегии при изпълнението на общите цели, свързани с ефективно противодействие на престъпността и опазване на обществения ред [11].

Както бе споменато по-напред в изложението, на по-нисшите йерархични равнища целите са точно формулирани и могат да имат характер на задачи (подцели). Правилният механизъм на планиране

е отгоре надолу. Най-общите процедури при разработването на плановете са следните:

- събиране и обработка на информацията;
- анализ и оценка на оперативната обстановка;
- идентифициране на проблемите;
- прогнозиране развитието на процесите;
- формулиране на цели (задачи);
- тактика, стъпки, подходи за реализация на целите;
- време, място, изпълнители, отговорници;
- необходими ресурси;
- варианти на плана;
- контрол и мониторинг на изпълнението.

Планирането като процес се състои от няколко неразривно свързани етапа: подготовка; същинско планиране и изпълнение на плана.

В практиката невинаги се обръща достатъчно внимание на изпълнението на плана, което води до формалност на процеса на планиране. То често служи за отчитане на дейност пред висшестоящия или контролен орган.

Съществуват някои проблеми с планирането в териториалните полицейски звена – ОДП, РПУ и ПУ. Плановете, които се разработват на тези йерархични равнища, преди всичко играят ролята на необходим съществуващ документ. Основната слабост е откъсването им от реалните задачи и изпълнението на мероприятия, които трябва да бъдат периодично контролирани. Планирането на изпълнителско равнище е съществена слабост и не е самоцел. То е функция на стратегическите цели и приоритети в противодействието на престъпността и опазването на обществения ред. Не е реално планиране, осъществено преди анализа и оценката на оперативната обстановка и неследващо целите на висшестоящия орган на управление. Във връзка с това трябва да бъде променена и инструкцията за планиране на управленската дейност на МВР, където съществуват подобни неточности [30]. В споменатия нормативен акт е необходимо да се преразгледат и сроковете за планиране, които не трябва да предшества годишните отчети в структурните полицейски звена.

От проведено през 2005 г. изследване на модела за управление на полицията [13, 71–75] се вижда, че основните насоки за подобря-

ване процеса на планиране са свързани с подобряване на информационно-аналитичната дейност, определяне на приоритетите в работата, подобряване организацията на работата и контрола.

Основните грешки, допускани в процеса на планиране, са [16, с. 83]:

- неясни и неточно формулирани цели;
- едновариантно планиране;
- липса на съответствие между цели, ресурси и умения за постигане на цели.

Планирането е важна функция, осигуряваща изпълнението на приоритетите и целите на полицията. Ако то се съчетае с конкретното изпълнение, ще се повиши ефективността на полицейското управление.

Взаимодействието и координацията са важни управленски функции. Според ръководителите на ОДП и РПУ те заемат трето място (35,8%) сред останалите функции на управление, влияещи върху ефективността.

Координацията е необходима тогава, когато различните субекти на управление трябва да се ръководят от единни центрове с оглед достигане на формулираните цели. В научната литература и в практиката невинаги се прави разграничение между взаимодействието и координацията и те често се използват като синоними или като единен термин. Обикновено се приема, че взаимодействието се реализира на по-ниски управленски равнища между субекти със сходни функции. Координацията се осъществява на по-високи управленски равнища между субекти, които имат различни функции, но общи цели, например между МВР и съдебната власт в правоохранителната дейност.

Координирането е процес на свързване на дейности на различни звена на дадена организация [64, 293–295]. Тя е необходима поради това, че звената и работните групи за решаване на проблеми са относително независими. На основата на информацията и ресурсите за изпълнение на съответните дейности може да се постигне:

– взаимнозависимо сдружаване – извършва се на най-ниското организационно равнище на зависимост, където звената имат подобни функции, с което на практика се осъществява взаимодействие между тях;

– последователна зависимост – извършва се на средно организационно равнище, когато изходът на една организационна единица (система) става вход за друга, т.е. последователност от операции;

– реципрочна зависимост – когато организационните единици действат по два различни начина, но обслужват единен интерес.

Взаимодействието в МВР може да се разглежда като делово сътрудничество, основаващо се на взаимопомощта на частите и елементите на системата, за най-ефективно достигане на целите по противодействието на престъпността и опазването на обществения ред [40, 72–88]. Чрез него се съгласуват усилията на отделните служби в МВР, държавната администрация и обществените органи и организации. Съдържанието на взаимодействието може да се изразява в:

– пряко и косвено сътрудничество;

– взаимопомощ и оказване на помощ;

– комплексно и кооперирано използване на силите и средствата.

Взаимодействието може да бъде:

– външно – осъществява се между службите на МВР и други служби, включително от други ведомства, при което е важно да се разграничава тяхната отговорност по изпълнението на определени задачи;

– вътрешно – единоначалникът решава кога, къде и в какви случаи трябва да се намесва в дейността на изпълнителите, определя тяхната оперативна самостоятелност и йерархическа подчиненост при взаимодействието на две или повече служби с техните служители в рамките на изпълнение на общи дейности.

Целта на взаимодействието е да се повиши способността на полицейската система чрез подходящи стратегически ходове, тактики и действия, да се подобрят управленските способности за вземане и изпълнение на решения.

Организацията на взаимодействието включва установяване на постоянни контакти между полицията и другите органи и организации, определяне начина на обмен на информация, съгласуване на плановете за дейност и уточняване на начините за взаимопомощ при възникване на проблеми в полицейската дейност. Основните организационни предпоставки за реализиране на взаимодействието в МВР са:

- общността на интересите на различните служби;
- почти пълното съвпадение на обслужваната територия по отделните направления на дейност;
- централизираният и постоянен обмен на информация между отделните звена и служби.

За да се подобри ефективността на взаимодействие между полицейските звена в системата на МВР с активната роля на съответните полицейски ръководители е необходимо:

- правно регламентиране на взаимодействието и строго спазване на нормативните предписания;
- познаване на компетенциите на отделните органи в съответната област;
- наличие на предварителна конкретизирана съгласуваност при провеждане на нестандартни и нерегламентирани мероприятия;
- предварителна съгласуваност и детайлизация на мероприятията при провеждане на инцидентно възникнали събития;
- познаване на постоянната, временната и единната разстановка на силите и средствата;
- обезпечаване на бързина, конфиденциалност и конспиративност в полицейската дейност;
- познаване на основните принципи, методи и форми на дейност;
- постоянно изучаване и анализ на оперативната обстановка и нейната динамика;
- установяване на позитивни служебни, професионални и етични отношения между отделните полицейски служби и звена.

Взаимодействието с други органи и организации е важен аспект за приближаване дейността на полицията и услугите, които предоставя, до обществото, и включва:

- Взаимодействие с органите на местно самоуправление:
 - областни управители – те координират дейността на органите на изпълнителната власт и техните администрации и осъществяват взаимодействието им с местната власт;
 - кметове на общини, райони и кметства – те отговарят за опазване на обществения ред и във връзка с това издават писмени заповеди, които са задължителни за районните полицейски началници.

➤ Взаимодействие с органите на съдебната система в следните направления:

– упражняване на контрол и надзор за законност от страна на съдебната система;

– изпълнение на задължителни разпореждания на съда и прокуратурата.

➤ Взаимодействие с други държавни органи и организации, насочено към:

– обмяна на информация и опит по противодействието на престъпността и опазването на обществения ред;

– предприемане на мерки за премахване на причините и условията за извършване на правонарушения;

– съвместни действия по разкриване извършителите на престъпления и т.н.

➤ Взаимодействие с неправителствени организации – политически партии, сдружения на гражданите и др.

➤ Взаимодействие с международни органи и организации (Европол, Интерпол и др.), произтичащо от международните договори и процеса на интегриране в структурите на Европейския съюз.

Координацията и взаимодействието са важни функции и е необходимо полицейските ръководители да им обръщат повече внимание. Това предполага познаване технологията на протичането им, различните организационни техники и правните основания за обединяване на усилия и ресурси за достигане на общи цели с най-малък разход на ресурси. Полицията трябва да проявява повече гъвкавост при формирането на тематични или временни организационни единици на основата на взаимопомощта и ефективното използване на собствените сили и средства и сътрудничество с другите заинтересовани органи и организации. Това е и правилният подход при реализирането на стратегията за “Полиция в близост до обществото”.

ЕФЕКТИВНОСТ НА РЕСУРСИТЕ

За постигане целите на полицейската организация съществена роля играят ресурсите. Те най-общо се групират на човешки, информационни и материални. Човешките ресурси са най-важните за полицията. Информационните притежават изключителен потенциал за увеличаване ефективността на полицейската дейност, а материалните способстват за повишаване ефективността на човешките ресурси.

Управлението на ресурсите в полицията е важна част от цялостния управленски процес на различните йерархични равнища и в отделните организационни единици.

§ 1. Финансово и ресурсно осигуряване на управлението

Министерството на вътрешните работи е администрация, която е на издръжка от републиканския бюджет (чл. 261 от ЗМВР). Финансовото осигуряване на дейността на МВР може да се извършва и от други източници по ред, определен със закон или с акт на Министерски съвет (чл. 261, ал. 5 от ЗМВР). За финансовото осигуряване на дейността на МВР се съставя бюджет с приходна и разходна част. В приходната част постъпват средства от:

– собствени приходи от такси, услуги, наеми, глоби, продажби на движими вещи, дълготрайни материални активи, дарения и др., определени със закон;

– субсидия от републиканския бюджет.

Разходната част на бюджета съдържа:

- текущи разходи;
- капиталови разходи;
- разходи по национални служби;
- разходи по областни дирекции;
- програми за действие.

Материално-техническото осигуряване на МВР включва:

- текуща издръжка;

- доставка, производство и ремонт на техника и въоръжение, оборудване и друго имущество;
- проектиране и извършване на капитално строителство и изграждане на жилищен, сграден, почивен и болничен фонд;
- управление на земи, сгради и съоръжения;
- социални и обслужващи дейности;
- други дейности, свързани със защитата на националната сигурност и обществения ред.

Дейностите в областта на материално-техническото осигуряване на МВР се осъществяват при условията и по реда на Закона за обществените поръчки. След 1990 г. годишно се задоволяват между 15% и 30% от материално-техническите нужди [43]. Планът на МВР за 2006 г. е определил за капиталови и текущи разходи 8,824 млн. лв. при необходимост от 479 млн. лв. Около 5 млн. лв. годишно не достигат за снабдяване на полицията с гориво. Около половината (42%) от автопарка се състои от стари автомобили (предимно лади), а много от РПУ се нуждаят от основни и текущи ремонти. За задоволяване на най-необходимите потребности се налага по-ефективно използване на наличните ресурси и унифициране на автопарка с малък брой марки автомобили. Предвижда се за привличане на допълнителни средства да се използват много внимателно спонсори като банки, предприятия, фирми и т.н.

През пролетта на 2006 г. стартира проект на стойност от 200 000 евро, който ще бъде продължен с още 1,740 млн. евро за ремонт на места за настаняване на задържани лица в 151 звена на МВР и привеждането им в съответствие с европейските изисквания. От 1 август 2006 г. се въведоха новите униформи за полицията, които са около 30 000 броя облекла. Във връзка с откриването на център за видеонаблюдение с оглед превенция на престъпността и бързо разкриване на престъпления ще се търсят допълнителни средства от Министерството на финансите и частни спонсори, които имат интерес от повече сигурност. Модернизацията и техническото осигуряване са приоритет на ръководството на МВР независимо от недостига на финансови ресурси.

Информационните ресурси и дейността по тяхното управление са от изключително значение за полицията. Съгласно чл. 156 от ЗМВР, основните цели на информационната дейност са свързани с

информационното осигуряване на:

- нуждите на МВР;
- вътрешноведомствения и парламентарния контрол върху информационната дейност на МВР;
- органите на държавната власт и на местното самоуправление в областта на сигурността и обществения ред;
- външни потребители.

В МВР се изготвят и разработват информационни и аналитични документи и проекти, предназначени за ръководството на министерството, неговите служби и дирекции, и външни потребители. Те са съобразени с функциите, задачите и изискванията за достъп до информация (чл.158 от ЗМВР). Във връзка с това се изграждат съответните информационни фондове и звена за събиране, обработване, систематизиране, съхраняване, анализиране, изготвяне и предоставяне на информация (чл. 159, ал. 1 от ЗМВР).

В приоритетите за 2007 г. МВР е заложило **модернизацията** на всички служби. Основните задачи по тази линия са:

- осигуряване на българската полиция със съвременни транспортни, комуникационни, защитни и други технически средства;
- изграждане в столицата и в големите градове на система за видеонаблюдение и осигуряване на GPS устройства на патрулните автомобили;
- въвеждане на електронен паспорт и лична карта с биометрични данни с оглед присъединяването към Шенгенската информационна система;
- осигуряване на инвестиции за оптимизиране на работната среда на служителите в териториалните структури, където има прием на граждани;
- материално-техническо осигуряване на органите на досъдебното производство с оглед подобряване на условията за спазване на процесуалните правила съгласно Наказателно-процесуалния кодекс (НПК);
- осигуряване на ниво на защита на личните данни в съответствие с изискванията на ЕС;
- осъществяване на взаимодействие с автоматизираните информационни системи на други национални държавни органи и институции и на европейските полицейски структури;

– ефективно и ефикасно управление на бюджетни и донорски финансови ресурси и постигане на оптимално съотношение на всеки етап между основните финансови източници;

– създаване на условия за предоставяне на електронни услуги на гражданите и бизнеса като част от електронното правителство.

През 2007 г. предстои да се извърши анализ на потребности от ресурси, съобразно променената социално-демографска характеристика на територията на ОДП. Това ще се направи, тъй като има промяна в броя на населението в резултат от миграционни и урбанистични процеси, което оказва влияние върху оперативната обстановка и потребността от конкретни ресурси.

За изясняване ролята на бюджета, отпускан на полицията за осъществяване на нейната дейност, на ръководителите на териториални структурни полицейски звена бе зададен въпросът *“Знаете ли размера на бюджета, предназначен за полицейската служба (звеното), която ръководите?”*. Тяхното мнение е представено в таблица 4.

Таблица 4

Информираност за бюджета

Информираност за размера на бюджета	Относителен дял в % *		
	общо	директори на ОДП	началници на РПУ
Да	17,4	50,0	12,6
Не	82,0	50,0	86,8

* Общият сбор е по-малък от 100%, тъй като част от респондентите не са отговорили на поставения въпрос.

От таблицата се вижда, че болшинството от ръководителите на ОДП и РПУ (82%) не знаят размера на отпуснатия бюджет за полицейската дейност на обслужваната от тяхното звено територия. От директорите на ОДП, половината (50%) не са запознати с размера на бюджета на ОДП. На ниво РПУ полученият резултат е обезпокоителен, защото само на 12,6% от респондентите е известен размерът на бюджета, с който разполагат.

Тези данни не са изненада и са известни в професионалните среди. На настоящия етап не е създаден административен меха-

низъм за управление, зависимо от бюджета на средните и по-ниските управленски равнища. Когато управлението е откъснато от финансовата си база, не е възможно да се определи икономическата ефективност от използваните в дейността на полицията ресурси. В социалната сфера трудно се възприема подход, при който се държи сметка и за използвания финансов ресурс, независимо, че той е доказал своите предимства в сферата на предприемачеството. За ръководителите на полицейски звена би било добре да се запознаят с размера на бюджета, макар и да не са ангажирани с неговото управление. Така те ще имат приблизителен ориентир за държавното финансиране на дейността по противодействие на престъпността и опазване на обществения ред. В това отношение следва да се информират и гражданите по места, които като данъкоплатци би трябвало чрез съществуващите механизми да оказват обществен контрол върху средствата, изразходвани за осъществяване на полицейската дейност.

Независимо от съществуващите проблеми с ресурсите, ръководителите на ОДП и РПУ правят всичко възможно, за да ограничат неблагоприятните последици от техния недостиг. В тази връзка на анкетираните полицейски ръководители бе зададен въпросът *“По какъв начин решавате проблемите, свързани с ресурсите (човешки, информационни, материални и финансови) във Вашето звено?”*. Тяхното мнение е отразено в таблица 5.

Таблица 5

Подход за решаване на проблемите, свързани с ресурсите

Подход за решаване на проблемите, свързани с ресурсите	Относителен дял в %*		
	общо	директори на ОДП	началници на РПУ
Старая се да се справям сам	75,1	80,0	74,3
Поставям проблемите пред висшестоящия ръководител	71,1	70,0	71,1
Търся съдействие от други органи и организации	37,0	20,0	39,5
Търся помощ от подчинените си	7,5	40,0	3,3
По друг начин	4,0	10,0	3,3

*Общият сбор надвишава 100%, тъй като въпросът допуска до два отговора.

Посочените данни показват, че 75,1% от ръководителите на ОДП и РПУ разчитат на собствените си усилия, за да се справят с проблеми, свързани с ресурсите. В същото време 71,1% от тях поставят проблемите и пред висшестоящия ръководител. Предполага се, че разчитайки на себе си, ръководителите се презастраховат, като информират по-високите управленски равнища. Независимо от това, че МВР е строга йерархична система, трябва да съществува баланс между единоначалието и автономността при вземане на решения, което се отнася за оперирането с ресурси при особени или кризисни ситуации, когато времето за реагиране на оперативната обстановка е от решаващо значение за постигането на успех. Създадените управленски механизми и процедури и страхът от вземане на решения в такива случаи сковават инициативата на ръководителите на местно равнище.

Над 2/3 от респондентите (37,0%) търсят съдействие от други органи и организации за решаване на проблеми, свързани с ресурсите, особено на местно равнище (39,5%). Това показва, че стратегията за полиция в близост до обществото намира все по-голяма реализация в практиката и тя трябва да се прилага и в тази управленска дейност. Засега ръководителите доста предпазливо използват възможностите на частния сектор поради опасения да не бъдат обвинени в пристрастие, зависимост или корупция, каквито примери е имало в близкото минало. Това е един сериозен ресурс и при прозрачност на процедурите по предоставянето и използването му той би представлявал сериозен резерв за полицейската дейност на територията на РПУ.

Безпокойство буди ниският относителен дял на ръководителите (7,5%), които търсят помощ от подчинените си. Особено тревожно е положението при началниците на РПУ (3,3%), в сравнение с 40,0% от директорите на ОДП. Търсенето на помощ от подчинените е един от начините за мотивиране на състава, но за съжаление резултатите показват, че тези управленски техники не се използват. Силата на единоначалието в подобни случаи прераства в еднолична власт, което е и един от стереотипите на полицейското управление. Това спъва инициативата и съпричасността отдолу и нарушава нормалната комуникация между ръководител и подчинен. На по-високите управленски равнища, каквото е ОДП, има повече разбиране и

управленска култура по този въпрос.

Може да се направи **изводът**, че не съществува ясен механизъм за управление на ресурсите на ниво ОДП и РПУ. Това се отнася както за финансовите, така и за материалните и други ресурси. Ръководителите в полицията нямат правата и управленските умения да се справят с това предизвикателство. Очакването на заповед “отгоре” сковава инициативата на подчинените служители и намалява ефективността на използваните ресурси, а оттам и на управлението.

§ 2. Използване на силите и средствата на полицията

Ефективното използване на силите и средствата на полицията за противодействие на престъпността и опазване на обществения ред изисква прилагане на подходящи управленски механизми. В тази връзка, следва да се приложи комплексният подход за анализ на полицейската система. Това ще даде възможност да се оцени капацитетът на използваните сили и средства на полицията. При този анализ трябва да се върви от общото към частното, т.е. от общата система за управление на полицията към отделните елементи, от които е изградена, като се отчита причинно-следствената връзка между тях. За целта е необходимо:

- да се определят статусът и целевите функции на всеки елемент от системата на полицията;
- да се оптимизират връзките между елементите на системата с оглед създаване на единство и целенасоченост в тяхната дейност;
- да се прилага научна организация на труда, съответстваща на европейските критерии за достигане целите на правоохранителната система.

Силите на една ефективна система за противодействие на престъпността и опазване на обществения ред могат да се подразделят на:

- основни – тези, които осъществяват основните полицейски дейности и правомощия по съответните направления, съгласно Закона за МВР;
- допълнителни – тези, които имат отношение към правоохранителната система и по-конкретно към полицейската дейност, в т.ч. обществените органи и организации по местоживеене;

- придадени – такива, които се предислоцират от други региони, съобразно потребностите на оперативната обстановка и при провеждане на масови мероприятия, изискващи присъствието на голям брой полицейски служители.

Средствата, с чиято помощ се осъществява полицейската дейност, могат да се подразделят на:

- средства за придвижване и превоз на полицейски служители, в т.ч. специализирани за конвой и т.н.;
- въоръжение и снаряжение;
- средства за управление, свързка и сигнализация;
- специална апаратура, технически и информационни средства;
- служебни животни – коне и кучета, използвани в полицейската дейност, и т.н.

Ефективният подход при използването на силите и средствата на полицията в противодействието на престъпността и опазването на обществения ред предполага решаването на следните основни задачи:

- определяне на основните фактори, влияещи на оперативната обстановка за страната и по места;
- определяне на точната характеристика на силите и средствата на полицията по функционални възможности на всеки вид, организационна принадлежност към съответната полицейска структура и териториална обусловеност;
- определяне на правната характеристика на силите и средствата в съответствие със законите и вътрешноведомствените нормативни актове и по силата на международни споразумения.

Ефективното използване на силите и средствата на полицията се основа на следните основни принципи: законност, комплексно използване на силите и средствата на полицията съвместно с други органи, организации, сдружения на граждани и частния сектор; организация на взаимодействието и координацията между различните субекти на правоохранителната система; минимизиране на разходите по използване и управление на ресурсите и др.

Ефективното противодействие на престъпността и опазването на обществения ред са в пряка зависимост от правилната разстановка на съществуващите сили и средства на полицията на територията

на съответните ОДП и РПУ. При това следва да се спазват следните условия:

- съответствие между реалните възможности на наличните сили и средства и целите и задачите на полицейското звено;
- съсредоточаване на полицейски сили и средства в места с повишена концентрация на правонарушения (степен на важност на използване);
- ориентиране към гъвкаво и оптимално използване на наличните сили и средства съобразно техните функционални и физически характеристики.

Това обаче е немислимо без професионалния и задълбочен анализ на оперативната обстановка. В тази връзка, ефективният подход при използването на силите и средствата на полицията в противодействието на престъпността и опазването на обществения ред трябва да се разглежда в два смисъла:

- като съдържателен, системен анализ на взаимоотношенията между правонарушенията и другите социални процеси и явления;
- като териториално-пространствена цялостност при разполагане на силите и средствата на полицията и другите обществени органи и организации, имащи отношение към правоохранителната система.

Анализът на оперативната обстановка е необходим елемент при подготовката и приемането на управленски решения от страна на полицейските ръководители в ОДП и РПУ. Това е съществена част от тяхната управленска дейност в сферата на противодействието на престъпността и опазването на обществения ред на съответната териториална единица. В процеса на изработване на модел за категоризация на териториалните структурни звена на полицията се използват няколко основни показателя, характеризиращи тежестта на оперативната обстановка [36]:

- брой на населението в обслужваната територия;
- големина на обслужваната територия;
- брой на регистрираните заявителски материали;
- брой на регистрираните криминални престъпления;
- брой на населението от ромски произход;
- брой на градското население;
- брой на лицата, представляващи оперативен интерес;

- брой на рецидивистите;
- брой на временно пребиваващите чужденци;
- брой на леките и тежките ПТП;
- брой на безработните;
- брой на данъчно регистрираните фирми;
- брой на фирмите, регистрирани по ДДС;
- брой на обектите, съхраняващи или използващи общоопасни средства;

- дължина на пътната мрежа по класове.

В основата на анализа на оперативната обстановка лежи получаваната информация и изискванията към нея за достатъчно пълнота, достоверност и пр. Във връзка с това е необходимо да се прилагат научнообосновани методи за анализ и оценка на информацията. Последната може да се раздели на две големи групи.

► Информация с дългосрочен характер, която е достатъчно стабилна и действа през целия планов период – политически решения, нормативни актове, планове и програми за действие, социално-икономическо развитие на региона, демографски процеси и т.н. При анализа на оперативната обстановка тази информация се използва като нещо относително постоянно, естествено, и изисква незначителни корекции.

► Информация с оперативен характер, отнасяща се до престъпността, разстановката на силите и средствата на полицията и резултатите от нейната работа. Анализът на тази информация дава възможност своевременно да се вземат решения за маневриране на силите и средствата съобразно измененията на оперативната обстановка.

Успешното решаване на задачите по противодействие на престъпността и опазване на обществения ред до голяма степен зависи от информираността на полицията – получаване, съхранение (натрупване) и използване на съответната информация. Особен проблем възниква с обмена на информацията, както в системата на МВР, така и с другите заинтересовани органи и организации. Създаването на единна информационна система ще гарантира правната основа на междуинституционалния обмен на информация, което в съчетание с добрата воля на ръководителите на съответните институции ще доведе до съществено подобряване на резултатите в правоохранителната сфера.

Във връзка с повишаване ефективността на използваните сили и средства на полицията, на началниците на РПУ и ОДП бе зададен въпросът “Колко пъти годишно променят схемите за териториално разположение на силите и средствата във Вашето звено?”. Тяхното мнение е представено в таблица 6.

Таблица 6

Честота на промяна на схемите

Честота на промяната	Относителен дял в %		
	общо	директори на ОДП	началници на РПУ
Нито веднъж	13,5	10,0	14,1
До два пъти	55,3	65,0	53,7
Повече пъти	30,0	25,0	30,9
Липсват схеми	0,6	0,7	0,7

От таблицата се вижда, че над половината от респондентите (55,3%) променят схемите за териториално разположение на силите и средствата до два пъти годишно и това обикновено става през летния и зимния период, което е съобразено със съществуващата единна разстановка на силите и средствата. При директорите на ОДП този относителен дял е по-висок (65,0%), докато при началниците на РПУ той е 53,7%. Положителното е, че около една трета (30,0%) от респондентите променят схемите повече пъти, което вероятно е резултат от измененията на оперативната обстановка или от различните варианти на типовите схеми. Съществуват и такива полицейски звена, които не променят схемите си нито веднъж или го правят много рядко. Може да се предполага, че в тези райони оперативната обстановка е относително постоянна, или че тази дейност не се контролира от висшестоящия ръководител.

Проявата на гъвкавост от страна на полицейските ръководители, съобразена с оперативната обстановка, показва, че анализът ѝ лежи в основата за вземането на решения за използване и маневриране със силите и средствата на полицията. Наред с това, съществуващите типови схеми и вариантите към тях трябва да се актуализират в зависимост от конкретните потребности по противодействие на престъпността и опазване на обществения ред. От особено

значение е и провежданият инструктаж преди началото на различни полицейски операции.

Основните стратегически подходи за ефективно използване на силите и средствата [13, 76–80] са:

Първо – Преоценка на приоритетите – преминаване от репресивна към превантивна дейност:

- ангажиране на цялото общество;
- полицейско присъствие в близост до обществото;
- създаване на граждански формирания;
- повишаване доверието на обществото към полицията;
- мобилизиране органите на държавната контролна система.

Второ – Организационно-управленски подход:

- оптимална разстановка на съществуващите сили и средства;
- разумна децентрализация;
- оптимална мобилизация на личния състав;
- насочване на вниманието към определящите проблеми;
- търсене на законосъобразни начини за обезпечаване на допълнителни ресурси;
- предоставяне на по-големи права на съответния ръководител за маневриране с подчинените му сили;
- оптимизиране на функционалните задължения и дейности.

Във връзка с процеса по евроинтеграция, в последните години голямо значение придобиват различни програми и проекти (например по ФАР). Те са важен източник за привличане на допълнителни ресурси за полицията, чрез които се реализират определени цели, свързани с противодействието на престъпността и опазването на обществения ред. Външните ресурси имат значение и за ефективността, тъй като контролът и мониторингът по тяхното целево използване са изключително строги и обхващат целия процес по подготовка и реализация на конкретния проект. Извършването на периодични одити по изпълнението е важен елемент за управленско въздействие и контрол върху ефективното използване на ресурсите и достигането на конкретните цели, за които са били предназначени. Този подход е сравнително нов за управленската практика в България, но показва, че международното сътрудничество може да предложи съвременни управленски стратегии и практики, с което да се подобри крайната ефективност на целия управленски процес.

Основният извод е, че за повишаване ефективността на използваните сили и средства на полицията в противодействието на престъпността и опазването на обществения ред в териториалните структурни звена е необходимо:

- постоянна актуализация на типовите схеми и различни варианти към тях, които да имат характер от “отворен тип”, позволяващи бърза промяна при изменение на оперативната обстановка;

- да се подобри анализът на оперативната обстановка, като се прилагат съвременни методи за прогнозиране с оглед планиране на необходимите ресурси;

- да се усъвършенства тактиката и маневрирането на силите и средствата с оглед бърза реакция и действие при особени или кризисни ситуации;

- да се минимизират разходите и да се повиши капацитетът на използваните средства, като се подобри системата за отчетност за разходите на силите, средствата и времето за тяхното използване [36];

- да се подобри взаимодействието на полицията с другите правоохранителни органи, обществени организации и гражданите;

- да се използват разумно и законосъобразно възможностите на частния сектор и т.н.

§ 3. Управление на човешките ресурси

Управлението на човешките ресурси (УЧР) в най-общ вид представлява управление на хората в трудовия процес, за да се постигнат целите на организацията [58].

Управлението на човешките ресурси е стратегически подход към наемането, мотивирането, развитието и ръководенето на хората в една организация. Чрез него трябва да се осигури приносът на служителите за постигане целите на организацията и реализиране на нейната социална функция [35, 2–20]. Управлението на човешките ресурси включва:

- планиране на работната сила;
- подбор и назначаване;
- оценяване на извършената работа;
- определяне на възнаграждението;
- квалификация и обучение;

– отношения между ръководители и подчинени.

Ефективното управление на човешките ресурси се основава на доверието в хората като източник на мотивация и управленска култура. То се характеризира с оперативно съвършенство, фокусиране върху обслужването на гражданите и предоставянето на обществени услуги при възможно най-ниски разходи [71].

Ефективното управление на човешките ресурси изисква подготвени мениджъри, които:

– разбират важния ефект от подобряването на управлението и могат да променят системата за управление на човешките ресурси, така че да се постигнат по-добри резултати;

– разбират значението на човешкия потенциал за изпълнението на ключовите приоритети;

– отчитат необходимостта да се повиши компетентността на държавната администрация като място за професионална реализация;

– съзнават, че обществото очаква от служителите в администрацията да бъдат безпристрастни, да зачитат закона, да прилагат опростени процедури, да опазват служебната информация и да спазват високи стандарти на обслужване.

За полицията човешките ресурси са най-важните. Те, както и останалите ресурси, често зависят от определения бюджет. Независимо от това, на полицейските ръководители се препоръчва да следват цели, а не бюджет.

Във връзка с прилагането на съвременни техники и технологии за управление на човешките ресурси с приемането на новия ЗМВР се реализира проект за “Създаване на единна система за оценка, квалификация и развитие на човешките ресурси”. Това е система за управление по цели, която е насочена към:

- подобряване на конкретните резултати от дейността;
- намаляване на разходите;
- елиминиране на бюрокрацията;
- подобряване качеството на обслужването;
- по-сигурно и ефективно възлагане и вземане на решения;
- повишаване мотивацията на служителите и ръководителите;
- открояване на служителите с най-голям принос;
- по-добри възможности за развитие в кариерата;

– взаимно доверие и чувство за сигурност на служителите.

Основните принципи на управление на държавната служба в МВР са (чл. 168 от ЗМВР):

– прозрачност – прилагане на ясни и точни критерии за оценка и процедурни правила за назначаване, професионално развитие и прекратяване на служебните правоотношения;

– публичност – обявяване на процедурите и механизмите за подбор и развитие в кариерата;

– конкурсно начало – осигуряване на обективност чрез отчитане на професионалните качества, опит и квалификация;

– забрана за дискриминация;

– равни възможности за всеки служител за развитие в кариерата;

– прилагане на мотивационни механизми за професионално развитие;

– централизирано планиране и управление на подбора и професионалната кариера.

Служителите с полицейски правомощия са държавни служители и изпълняват своите функции в следните категории (чл. 170, ал.2 от ЗМВР):

1. категория А – главен комисар;
2. категория Б – комисар;
3. категория В – главен инспектор;
4. категория Г – инспектор;
5. категория Д – главен полицаи;
6. категория Е – полицаи.

Категориите Б, Г и Е имат по три степени, отразяващи професионалния опит на служителите (чл. 170, ал. 5 от ЗМВР).

Стратегическите цели на системата за управление на човешките ресурси са свързани с подобряването качеството на предоставяните полицейски услуги, повишаване степента на удовлетвореност на гражданите и полицаите, намаляване на престъпността.

Конкретните цели на системата трябва да могат да се измерват с точни показатели като например: намаляване на правонарушенията; поддържане на важни контакти и информация; разкрити престъпления и нарушения; наблюдение и грижи за пострадалите и жертвите; ефективност при използването на средствата и т.н.

За постигане на своите цели, организацията трябва:

- да определи потребностите си от работна сила;
- да подбере и назначи най-подходящите служители;
- да създаде икономически, организационни и социални условия за тяхното ефективно развитие и използване;
- да задържа, с подходящи методи и средства, добрите си служители.

Ефективността от работата на организацията е свързана с доброто използване на работната сила, което може да бъде следствие от: по-ефективната организация на труда; намаляване броя на необходимите работни места; ефективността на разделението на труда; състоянието на дисциплината; режима на труд и почивка; ефективността на системата за обучение; заплащането на труда и др.

Прилагането на научни методи за планиране на потребностите от човешки ресурси е важна предпоставка за тяхното ефективно използване. Във връзка с това могат да се прилагат различни **методи**.

➤ **Експертна оценка** – това е преценка на ръководството и е подходяща за малки и средни организации. При нея се оценява общо наличният персонал и възможностите му да реализира целите през плановия период. Тя не се препоръчва за условия, при които движението на работната сила може да създаде сериозни проблеми.

➤ **Преки пресмятания** – счита се за един от най-добрите начини за определяне на потребностите от човешки ресурси. Съществуват различни модификации в зависимост от сферата на дейност. За организации, подобни на МВР, в основата на този метод се поставят схемата на управление, организационно-управленската структура, обособените функционални звена, преценената трудоемкост на отделните функции и ефективността от работата на служителите. За получаване на допълнителна информация се препоръчва осъществяването на преки наблюдения върху дейността на отделните служители. За специфични работни места като издаване на документи за самоличност, разрешителни и др., могат да се разработят и трудови норми.

➤ **Математически модели** – това е сравнително скъп начин, защото изисква специална техника и подготвени служители. В основата му лежат изследваните зависимости и отношенията между променливите величини и факторите, от които зависи числеността

на персонала. Методът позволява да се използва подходящ софтуер за бързо определяне на потребностите от човешки ресурси.

В края на 80-те години в МВР чрез метода на корелационно-регресионния анализ се разработва математически модел за преразпределение на служители с полицейски правомощия по различни линии на дейност [53]. В основата на модела стои анализът на характеризиращите показатели на оперативната обстановка и числеността на състава. Например за оперативни работници по криминална линия изведените най-значими показатели са: брой на населението в хил. ж.; брой на ромите; брой на регистрираните криминални престъпления; брой на извършителите; брой на рецидивистите. За КАТ (пътна полиция) показателите са: брой на МПС; брой на ПТП; брой на убити и ранени при ПТП и т.н.³

За постъпване на работа в полицията съществуват редица общи и специфични изисквания. За държавни служители в МВР могат да бъдат назначавани чрез конкурс пълнолетни лица с българско гражданство, които отговарят на определени изисквания за възраст, образование, психо-физическа годност, професионална подготовка и други условия на конкурса (чл. 159, ал. 1 от ЗМВР). Условията и редът за постъпване се уреждат с вътрешноведомствени нормативни актове за изискванията към кандидатите, конкурсната процедура, необходимите документи, първоначалното професионално обучение, присъждането на категория и др. [44; 45; 46].

Ефективното управление на човешките ресурси предполага и намаляване на разходите, свързани с **движението на работната сила**. В това отношение особено значение имат общите причини, които го обуславят, както и дали те могат да бъдат избегнати или става дума за неизбежни процеси (вж. таблица 7).

³ Функционалната зависимост между числения състав по определено направление на дейност и характеризиращите показатели е от вида:

$$y = a_0 + a_1x_1 + a_2x_2 + \dots + a_nx_n, \text{ където:}$$

y – численост на състава;

x ... x_n – количествени стойности на характеризиращите показатели, на съответното направление за дадено териториално полицейско структурно звено;

a₀, a ... a_n – коефициенти.

Таблица 7

Причини за движението на работната сила

Причини, които биха могли да се избегнат	Причини, които не могат да се избегнат
Намиране на друга работа	Пенсиониране
Болест	Смърт
Бременност и раждане	Болест
Смяна на местожителството	Бременност и раждане
Неудовлетвореност от условията на труд, заплащането или служебното положение	Смяна на местожителството
Обучение с откъсване от работа	Семейни задължения
	Уволнение по целесъобразност
	Закриване на работното място

В чл. 245, ал.1 от ЗМВР са описани причините за прекратяване на правоотношенията с държавните служители, най-важни от които са: навършване на пределна възраст от 60 г.; придобиване право на пенсия; по здравословни причини; по собствено желание; съкращаване на длъжността и т.н. Особено значение за продължаване или прекратяване на службата има дисциплината при или по повод изпълнението на професионалните задължения [47].

Анализът на движението на работната сила ни дава възможност да изследваме процеса на “текучество на персонала”, т.е напусналите служители през определен период. Неблагоприятните последиците от текуеството са свързани със загубата на време за обучение и преквалификация, адаптиране към работната среда и т.н. От голямо значение е да бъдат изяснени и изучени причините за това явление, за да се предприемат необходимите мерки за тяхното отстраняване. Текуеството се възприема като естествен процес, когато е в рамките на 8-10%.

Съществува корелационна зависимост между движението на работната сила, пола, заеманата длъжност, организационното звено, семейното положение, броя на децата, промяната на жилището, на-

ционалността и т.н.⁴

В проведено през 2005 г. изследване са проучени проблемите и причините, поради които районите инспектори (РИ) и младшите РИ биха преминали на друга работа [15, 188–192]. Някои от по-характерните причини са:

- голям обем и разнородност на извършваната дейност (75,4%);
- недостатъчно признание и престиж на работата (64,1%);
- липса на възможност за развитие в кариерата (56,0%);
- ниско заплащане (28,1%);
- недостатъчна помощ и съдействие от страна на ръководството (28,0%);
- неудобно работно време (23,9%);
- изискване за носене на униформено облекло (10,1%).

Анализът на движението на работната сила, на загубите, които то поражда, както и на причините, поради които служителите напускат системата на МВР, се прави, за да се предотвратят или намалят бъдещите загуби и да се повиши ефективността на полицейското управление.

Основната цел за 2007 г., залегнала в приоритетите на МВР, е да се оптимизира планирането и управлението на човешките ресурси. В тази връзка трябва да се реализират следните задачи:

⁴ При статистическия анализ на движението на работната сила могат например да се използват показатели като:

- **Индекс за характеризане движението на работната сила (J)**

Той представлява съотношение между броя на напусналите през годината и средния брой на личния състав през периода:

$$J = \frac{\text{Брой на напусналите}}{\text{Среден брой на личния състав}} \times 100.$$

При използване на този показател задоволителната норма е около 25%, а препоръчителната – 8-10%. Показателят има някои недостатъци, например: не може да се прецени движението на работната сила в отделните звена на организацията, не се взема под внимание трудовият стаж на напусналите, липсва информация за внезапните промени в броя на назначените през предходната година.

- **Индекс за стабилност на работната сила (J)**

$$J = \frac{\text{Брой на напусналите с повече от една година в организацията}}{\text{Брой на назначените преди една година}} \times 100.$$

- актуализиране на програмата за обучение в Академията на МВР (АМВР);
- създаване на комуникационна политика за откритите работни места;
- въвеждане на национален конкурс за кандидатстване за работа на принципа за равенство на шансовете на кандидатите;
- създаване на Централна комисия за подбор и обучение;
- откриване на Център за организация и контрол на учебната дейност;
- въвеждане статута на “стажанта”;
- непрекъсната квалификация на служителите;
- въвеждане на система за дистанционно обучение;
- разработване на програми за обучение на обучители;
- оптимизиране на учебния процес и повишаване на квалификацията на преподавателите от АМВР.

В стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация за периода 2006–2013 г. се отбелязва, че повишаването на ефективността в тази сфера е важна част от осъществяването на административната реформа в Република България [71]. Стратегическите цели на УЧР са следните:

- качествено управление на човешките ресурси за постигане на правилно и рационално използване на обществените средства;
- развитие на професионалната държавна служба;
- изграждане на лидери;
- подобряване на административния капацитет на звената по УЧР;
- мотивиране на служителите за достигане на качество и ефективност на труда;
- прилагане на съвременни концепции за УЧР.

Ефективно управление на човешките ресурси може да се постигне, само ако управленският процес бъде поставен на научна основа. Съвременните методи за анализ на работната сила и разходите за нейното поддържане могат да се взаимстват от полициите на страни членки на ЕС и бизнес организациите, като се отчита спецификата на работа на българската полиция. Планирането на работната сила като стратегия за поддържане и подобряване на възможностите на полицейската организация с оглед реализирането на целите се осъществява чрез подходи и методи за повишаване приноса на служителите в средносрочна и дългосрочна перспектива.

РЪКОВОДНАТА ДЕЙНОСТ КАТО ФАКТОР ЗА ЕФЕКТИВНОСТТА

Ръководството (ръководна функция, ръководна дейност) на организациите е основополагащо в рамките на управленския процес и представлява система от процеси, използвани с цел да се накарат членовете на организацията да работят заедно и добре за постигане на нейните интереси. Ръководната функция на полицейския ръководител в териториалните полицейски поделения на МВР е важна, за да се очертае връзката между различните дейности, изпълнявани от полицейските ръководители, и тяхната водеща роля за подобряване на ефективността на управлението в териториалните поделения на МВР.

Понятието “ръководство” се употребява предимно в следните две смислови значения [55, 10-30]:

- за идентифициране субекта на управление – като колектив от хора, ръководител (началник) и неговите заместници;
- за идентифициране на основната управленска дейност, при която субектът въздейства върху обекта на управление.

Ръководството и неговото съдържание се характеризира преди всичко с второто му значение. Това означава да се обединят хора, ползващи общи ресурси, за постигането на определени цели. Основните признаци на ръководната дейност са: мотивация на членовете на организацията, упражняване на власт, регулиране на междуличностните и междугруповите отношения.

§1. Стил на ръководство

Един от ключовите фактори за повишаване ефективността на управление е качественото ръководене на полицейските служители. То е свързано с използването на подходящ стил на ръководство, което има значение за подкрепата, мотивирането и насочването на служителите при решаване на професионалните им задачи.

Управленската литература изобилства от теории и концепции за стила на ръководство. До 1989 г. в научните разработки за милицията се споменаваха следните стилове на ръководство:

- авторитарен – който съответстваше до известна степен на тоталитарния модел на управление на обществото и едноличния начин при вземане на управленски решения;
- либерален – препоръчителен за творческите колективи;
- демократичен – който заимства елементи от горните два стила.

През последните години в системата на МВР се заговори за прилагане на подходящи и съвременни стилове на ръководство. Във връзка с това се разработиха някои програми за обучение на част от ръководния състав, но до този момент са натрупани само теоретични знания без видимо практическо приложение.

Анализът на стила на ръководство след 1990 г. показва, че той все още остава традиционен за полицията, като стереотип и подобие на военизирана и силова структура на обществото. Негова основа е единоначалието и строгата йерархичност при вземане на решения. Характерното е, че той носи и някои характерни признаци на военизиран и команден стил, характеризиращи се с абсолютна власт и безприкословна подчиненост. Това от своя страна често пъти води до положение, в което субектът на управление (ръководителят) не желае да получава обратна информация за поведението на обекта на управление (подчинените служители). Принципът за “йерархичност” в полицията може да се реализира чрез демократизиране на процеса на вземане на решение, съчетано с отговорността за неговото изпълнение от страна на ръководителя.

Динамиката в изменението на оперативната обстановка изисква прилагане на нови и по-гъвкави форми на поведение на ръководния състав. Съвременният стил на ръководство се основава на принципа на едновременно съчетаване на “строгост и свобода” и следва динамиката на ситуацията, в която може да попадне всеки полицейски ръководител. Този стил може да се разглежда в два основни аспекта:

– поведение, свързано със **задълженията** на полицейския ръководител – чрез ръководната дейност да се достигат определени желани резултати;

– поведение, насочено към **отношенията** – усилията на полицейския ръководител за социално-емоционална подкрепа на отношенията с подчинените, както и на отношенията помежду им.

Този подход за характеризиране на стила е познат в управленската теория като **ситуационен** (Хърси и Бланчард) и се основава върху следното [57]:

➤ **По отношение на подчинения служител:**

- степента на контрол и разпореждане;
- степента на подкрепа и насърчаване;
- степента на развитие на служителя – ниво на компетентност и мотивация.

➤ **По отношение на уменията на ситуационния лидер:**

- способност да се постави диагноза;
- адаптивност към изискванията на външната среда.

Според ситуационния подход, ефективното управленско поведение в работна ситуация различава четири основни стила на ръководство:

• **S1 – разпоредителен:** дава точни наставления и контролира резултатите – вниманието на ръководителя е насочено в много голяма степен към задачите и по-малко към отношенията. Той се прилага в следните случаи:

- ситуации, в които се срещат непредвидени моменти, нарушаващи нормалната ситуация;
- когато се налагат много указания;
- при аварийни и кризисни ситуации.

• **S2 – убедителен:** обяснява своите решения и насърчава задаването на въпроси – вниманието на ръководителя е насочено в много голяма степен към задачите и към отношенията. Използва се в следните случаи:

- при ситуации с интензивно взаимодействие за достигане на определени резултати;
- когато служителите са зависими един от друг (колективна работа);
- когато са възможни няколко решения на дадена задача и се налага избор на най-подходящото от тях;
- когато служителите могат сами да определят темпото, усилията и нивото на своето участие.

• **S3 – концентриран:** споделя идеи и улеснява вземането на решения – вниманието на ръководителя е насочено в много голяма

степен към отношенията и по-малко към задачите. Подходящ е в случаите, когато:

- ситуацията изисква от подчинените творчество и технически умения;
- ситуацията налага участието на голяма част от подчинените;
- подчинените могат сами да изберат метода и подхода, който предпочитат.

• **S4 – делегиращ:** делегира своите отговорности за решенията и изпълнението им – вниманието на ръководителя е насочено в малка степен към задачите и към отношенията. Използва се в случаите, при които:

- задачите са лесно изпълними и подчинените сами сравняват своята ефективност;
- подчинените са мотивирани и ангажирани;
- работата върви без проблеми.

Стиловете на ръководство (S1 и S2) изразяват поведение на ръководителите, насочено към непосредствените професионални задължения. При другите два стила на ръководство (S3 и S4) поведението на ръководителя е насочено към подържане на отношенията с подчинените и психологичния климат в колектива по повод изпълнението на служебните ангажименти.

През последните години в политиката и в управлението на МВР особено значение придоби **харизматичният** ръководител на основата на личното обаяние и нетрадиционното поведение и комуникация, като неговото значение в реализирането на крайните цели на организацията предстои да бъде изследвано и анализирано. Безспорно е обаче, че “харизмата“ на ръководителя, съчетана със съответните професионални, делови качества и действия, има голямо значение за мотивиране на подчинените служители.

Съществуват редица причини за прилагане на неподходящ стил на ръководство. Значителна част от тях имат субективен характер и са свързани със:

- стереотипите от миналото и безкритично приемане на традиционните правила и подходи в ръководната дейност;
- липса на индивидуален подход към всеки подчинен служител;
- неспособност да се действа бързо в условията на динамич-

ната и променяща се оперативна обстановка;

- липса на инициатива и увереност в собствените сили;
- назначаване на полицейски служители, които не отговарят на изискванията;
- арогантност и недопустимо поведение спрямо подчинените служители;
- неспособност да се оценяват и отчитат собствените слабости

и др.

Ключовите фактори за успех на ръководителите са свързани с:

- усета и чувството за визията, мисията и стратегията на ръководеното полицейско звено;
- умението да се определя личният принос на всеки служител;
- комуникативните способности при общуване с висшестоящите и подчинените служители;
- способността и умението да се мотивират хората;
- способността за самодиагностика и самооценка на собственото поведение;
- скромността в личния и обществения живот;
- упоритостта и постоянството в ръководната дейност и др.

За ръководителите е от изключително значение да владеят начините, механизмите и инструментите за въздействие в полицейското звено. По този начин те ще окажат съществено влияние върху индивидуалното и груповото поведение на служителите в трудовия процес, в резултат ще се повиши ефективността от цялостната полицейска дейност.

Един от основните въпроси в полицейските организации, които се характеризират със строга йерархия и субординация, е за лидерството и властта.

Лидерството е процес, при който лидерът се стреми да приобщи подчинените към усилията за реализиране на организационните цели [35, 85–133]. Лидерството може да бъде:

- **формално** – въздействие върху околните с оглед преследване и постигане на общите официално формулирани цели;
- **неформално** – въздействие върху околните за постигане на неофициални цели, които могат да обслужат интересите на организацията.

Проявата на двата типа лидерство е комбинация между възнаг-

раждения и различните източници на власт, за да се оказва влияние върху поведението на околните. Един от основните въпроси е дали ръководителите са същевременно и лидери. Лидерството често се свързва с властта и поведенческата политика.

Властта е *“способност за оказване на влияние върху други хора да направят нещо, което не биха сторили сами”*. Проявлението на властта и властническите отношения трябва да бъдат управлявани по подходящ начин. Това включва:

- контролиране и насочване на подчинените служители към достигане на общи организационни цели;
- засилване на мотивацията чрез използване на гъвкави подходи и законни средства;
- стимулиране по подходящ начин на индивидуалните постижения на служителите;
- удовлетворяване на личностните потребности на участниците в трудовия процес.

Средствата, чрез които едно лице е в състояние да упражнява власт или да направлява поведението на околните, са неговият авторитет, парите, контактите с влиятелни хора и т.н. Тази власт може да бъде **организационно обусловена**, когато лидерът заема даден пост, и **индивидуално обусловена**, например основана на физическа сила, красота, пол и т.н. Властта предполага притежаване на ресурси, зависимости при осъществяване на ръководната дейност и наличие на алтернативи за подчинените служители. Източниците на власт са възнагражденията, принудата, легитимността на властта, личностните качества, квалификацията, информацията, връзките и т.н.

Полицейските ръководители трябва да са наясно с природата и динамиката на властта в полицейската организация и да използват информацията за контрол и управление, като едновременно мотивират и стимулират индивидуалната съпричастност и преданост на подчинените си за достигане на поставените цели.

§ 2. Мотивиране на полицейските служители

Взаимоотношенията между организацията и нейните човешки ресурси се определят от факторите, които мотивират служителите за работа, или от способността на ръководителя да осигури тяхното

сътрудничество и да ги насочи към реализиране на определени организационни цели [37, 25–40]. Всеки ръководител трябва да бъде наясно относно условията, които стимулират служителите да се трудят – защо и как тези условия ги карат да полагат с желание максимални усилия.

Мотивацията се изразява в стремежа на участниците в трудовия процес да постигнат определена цел. Особено важно е ръководителят да насърчава своите подчинени да вложат всичко от себе си в работата. Мотивацията се явява като двигателна сила за всеки член от колектива и е непосредствено свързана с трудовия резултат. Тя е един от основните фактори за успех в полицейската дейност и затова се превръща в приоритет на полицейските ръководители в териториалните служби.

При изпълнение на своите трудови задължения служителите могат да имат различно поведение:

- да работят толкова усърдно, колкото е възможно;
- да работят толкова, колкото е достатъчно, за да не бъдат мъмрени, наказани или порицани;
- да работят колкото е възможно по-малко и др.

Основната задача на полицейския ръководител е да направи всичко за реализиране на първия вариант на трудово поведение и предотвратяване на последния. Мотивацията може да се определя от следните фактори: основните потребности, постигането на целите, стимулите и възнаграждението, усилието при достигане на определен резултат, развитието на познанието.

Когато съществува несъответствие между потребностите на индивида и компенсациите за труда, предлагани от организацията, могат да възникнат мотивационни проблеми. Според Р. Рони **демотивацията** на хората преминава през 5 фази.

1. Мотивиран за работа – служителят идва с желание за работа, търси опора в ръководството и колектива, като основният въпрос, който си задава, е *“Как ще направя това?”*.

2. Объркване – няма подкрепа и никой не му обръща внимание.

3. Предаване – *“Може би така е нормално”* – служителят става все по-малко инициативен, като желанието му да направи нещо спада.

4. Отказване на съдействие – служителят се отдръпва, като става негативен и с негативно отношение.

5. Търсене на възможност за разрешаване на проблема – служителят търси нова работа.

Чрез индивидуални разговори може да се установи в коя фаза на демотивацията се намира служителя. Трябва да се обръща внимание и на външните сигнали като:

- отсъствия – най-често болнични;
- налага се контролиране при работа и почивка;
- ниско качество и количество на извършената работа;
- липса на интерес към колегите и нежелание за взаимодействие;
- липса на интерес към организацията, в която работи.

Съществуващите теории за мотивацията най-общо могат да се разделят на две големи групи:

- **съдържателни теории** (Маслоу, Хърцбърг и др.) – те търсят отговор на въпроса “*Какво мотивира хората?*”.

- **процесуални теории** (Адамс, Скинър и др.) – те изследват механизмите и причините (“*как*” и “*защо*”) на мотивацията.

Според Маслоу всички хора притежават определени потребности, подредени в йерархия:

- себerealизация;
- себепризнание, себепочитание;
- социални потребности;
- потребност от сигурност;
- физиологични потребности.

В своето ежедневно поведение хората се стремят да удовлетворят тези потребности. Когато обаче потребностите, стоящи в основата на йерархията, останат неудовлетворени за продължително време, те доминират върху поведението на личността.

Според **двуфакторната теория** на Фредерик Хърцбърг съществуват два вида фактори, които определят мотивацията за труд:

- **хигиенни фактори** – размер на възнаграждението, физически условия на работното място и труда;
- **мотиватори** (удовлетворители) – признание за извършената работа, чувство за постижение, интересна и полезна дейност и т.н.

Разликата между двете групи фактори е, че мотиваторите са източници на **удовлетвореност**, а отсъствието на хигиенните фактори води до **неудовлетвореност**.

Според процесуалната теория за **справедливото възнаграждение** на Стейси Адамс, хората търсят справедливост или баланс, като сравняват възнаграждението и удовлетворението, което получават, с приноса си спрямо организацията. Това може да се изрази като съотношение между **вложения** (квалификация, опит, знания, време, умения, усилия, идеи) и **резултати** (заплащане, сигурна работа, допълнителни материални стимули, платен отпуск, интересна и отговорна работа, възможности за развитие).

Според теорията на Скинър за **затвърдяването** всички форми на поведение на работното място и извън него са зависими от очакваните последици за индивида. Когато дадено действие има определен резултат, знанието за този резултат увеличава или съответно намалява вероятността действието да бъде повторено.

През 2000 г. беше разработен проект на “Програма за формиране на оптимална мотивация за работа на служителите на МВР, повишаване на квалификацията, укрепване и подобряване на социалния статус”. Тя се предлага в контекста на организационната промяна за стимулиране на мотивацията за труд при служителите от МВР. Целта на програмата е да посочи някои от механизмите, с помощта на които служителите на министерството трябва да отговорят на европейските критерии за дейността си. Тя е основа за създаване на благоприятна работна среда, определяне на обективни критерии за оценка на резултатите от работата, внедряване на модерни форми и методи за обучение, повишаване на социалната защита и сигурност на служителите, нарастване доверието на гражданите и други.

Програмата се реализира в следните направления:

- формиране на мотивация за професионална активност и положително отношение към работата;
- подобряване на организационните условия на труда;
- защита и стимулиране на служителите;
- повишаване на професионалната квалификация на служителите.

Основните принципи за реализиране на организационната промяна с оглед стимулиране на мотивацията за труд са следните:

- Целенасоченост – необходимо е разработването на дългосрочен план за действие, за да се изведат конкретните задачи и да се изразходват съответните систематични усилия. Еднократни или инцидентни действия не могат да доведат до успешни резултати.

- Привлекателност – ръководството трябва да убеди своите служители да участват мотивирано в промяната.

- Подкрепа – всички участващи в процеса трябва да бъдат запознати конкретно с причините и предвидимите последствия, за да си изградят ясна представа за промяната и за логическата обосновааност и последователност.

- Постепенност – процесът на промяна е многоетапен цикъл, в който трябва да се привлекат всички служители – от висшестоящото ръководство до редовите изпълнители.

- Цялостност – прилагане на системния подход към всички елементи от системата, т. е. при промяната на един елемент да се проследят последствията за другите.

- Промени на психично равнище – организационната промяна е успешна, ако доведе до съществени промени на отделния служител.

- Подходящ момент – нововъведенията не могат да се провеждат по всяко време, а когато служителите са готови да приемат промяната и да съдействат за нейното осъществяване.

Съществуват различни бариери, които могат да затруднят промяната на мотивацията:

- индивидуални фактори – очаквания и разновидности, оценка на едни и същи факти във връзка с предстоящата промяна, например: непредвидими последствия за отделния служител, за работната група и за службата като цяло, които поражда вътрешна съпротива и страх от промяната; реална (потенциална) заплаха – загуба на статус и пълномощия, влошаване на социалните отношения, стесняване обхвата на дейността, несигурност на работното място; допълнителни натоварвания и ограничения;

- личностни фактори – устойчиви характеристики (гъвкавост, ценности и убеждения); настояща удовлетвореност от организационното функциониране; ефективност на трудовото поведение; трудови нагласи (слаба идентификация със службата като цяло и с конкретната дейност);

- организационни бариери – организационен дизайн, социална атмосфера, организационна култура, например: бюрократична структура на службата, настоящи организационни конфликти, недостатъчно информиране на персонала за предстоящата промяна.

В процеса на проведеното изследване се проучи проблемът за мотивираността на полицейските служители да изпълняват качествено и в срок поставените им задачи. Мнението на респондентите по този въпрос е представено в таблица 8.

Таблица 8

Степен на мотивираност на полицейските служители

Мотивираност	Относителен дял в %		
	общо	директори на ОДП	началници на РПУ
Да, в голяма степен	38,5	40,0	38,5
Да, в известна степен	55,0	50,0	55,4
Не	6,5	10,0	6,1

Според получените резултати 40,0% от директорите на ОДП и 38,5% от началниците на РПУ смятат, че подчинените им в голяма степен са мотивирани да изпълняват поставените им задачи. Това са добри резултати за полицията и системата на МВР като цяло, които показват, че служителите имат позитивна нагласа спрямо професионалните си задължения. Техните усилия се забелязват от съответните ръководители и те приветстват подобно трудово поведение.

Според респондентите основните причини за високата степен на мотивация са осъзнаването на личната отговорност, съществуващата социална сигурност, възможностите за развитие в кариерата, получаваното добро възнаграждение, упражняваният контрол върху дейността и др.

С увеличаване професионалния опит на ръководителите нараства и убедеността им, че полицейските служители в голяма степен са мотивирани да изпълняват качествено и в срок възложените им задачи – от 34,2% при ръководителите със стаж до 5 години, на 56,3% – при тези със стаж над 10 години.

Над половината (55,0%) от ръководителите считат, че подчинените им служители са мотивирани в известна степен.

Те посочват следните причини за наличието на средна степен на мотивация: несигурност за кариерата, страх от административни наказания, недостатъчна материална и морална удовлетвореност, недостатъчна обществена оценка на труда на полицаия, липса на ясни критерии за оценка на работата в МВР, несъвършенство в законите и вътрешноведомствените нормативни актове, натоварване с неспецифични полицейски задачи и т.н.

Само 6,5% от началниците споделят, че подчинените им служители въобще не са мотивирани, което като цяло е един положителен резултат. Някои от най-съществените причини за немотивираност са: липса на работещи критерии за оценка на труда; липса на механизъм за материално стимулиране и санкциониране; незадоволително заплащане на полицейския труд, отсъствие на индивидуалния принос при определяне на работната заплата и др.

Общият извод, който може да се направи по отношение степента на мотивираност, е че като цяло полицейските служители са повече или по-малко мотивирани да изпълняват своите служебни задължения. Това е един от важните фактори за повишаване ефективността на управление и той трябва да бъде използван в пълна степен. Проблемите, свързани с мотивацията, не са трудни за решаване и при задълбочен анализ и подход голяма част от тях могат да се решат успешно.

В практиката дейност на полицейските ръководители се използват различни управленски подходи за мотивация, които отразяват основните моменти на прилагания стил на ръководство. На въпроса "Какво предприемате за мотивиране на подчинените си служители?" началниците на ОДП и на РПУ са отговорили по следния начин (вж. таблица 9).

Значителна част от полицейските ръководители (69,9%), правят всичко възможно, за да удостоят с внимание добрата работа на своите служители чрез изказване на благодарност. Директорите на ОДП отдават по-голямо значение на този подход, отколкото началниците на РПУ (69,1%). Тенденцията е с увеличаване на управленския опит (над 10 години) да нараства честотата на прилагане на този подход в стила на ръководство (88,2%). Изключение от тази закономерност се отчита само при полицейските ръководители със стаж от 5 до 10 години (57,8%), за разлика от тези със стаж до 3 години, при

които резултатът е 71,2%, а при тези със стаж между 3 и 5 години – 73,7%.

Таблица 9

Подходи за мотивиране

Подходи за мотивиране	Относителен дял в %		
	общо	директори на ОДП	началници на РПУ
Всеки път изказвам благодарност към служителите, които са работили добре през даден период или са се отличили в определено мероприятие	69,9	80,0	69,1
Отбелязвам тези служители и по-късно ги отличавам с определените в ППЗМВР награди	42,8	30,0	44,7
Предлагам отличилите се за повишение (ако е възможно)	20,8	15,0	21,1
Имам собствена система, въпреки недостатъчните възможности за мотивация, с които разполагам	20,2	20,0	19,7
Използвам моралните принципи и етичния кодекс на полиция	19,1	30,0	17,8
Възможностите за мотивация, регламентирани в закона, са незначителни и срещам големи затруднения	13,3	15,0	13,2
Наказвам за най-малкото провинение, което се доведе до знанието ми	5,8	5,0	5,9
Материално ги стимулирам (ако е възможно)	3,5	10,0	2,6

*Общият сбор надвишава 100%, тъй като въпросът допуска до два отговора.

Около 42,8% от полицейските началници са привърженици на подхода, при който отбелязването на добрата работа на подчинените и моментът, в който тя се възнаграждава, не съвпадат [4]⁵. Този подход се използва в по-голяма степен от началниците на РПУ (44,7%),

⁵ Според авторите, У. Бланчард и С. Джонсън, тайната на добрия мениджър се основава на три неща:

- едноминутни цели – ръководителят да отделя всеки ден по една минута, за да формулира (припомни) своите цели;
- едноминутни похвали – ръководителят трябва да отделя всеки ден по една минута, за да “хваша” своите служители, че са направили нещо “добре” и да ги хвали;
- едноминутни порицания – ръководителят трябва да отделя всеки ден по една минута, за да “хваша” своите служители, че са направили нещо “лошо”, като първо ги порицава, а след това изразява вяра, че те ще се справят с проблема.

отколкото от директорите на ОДП (30,0%). Това показва, че на високото йерархично ниво по-добре се разбира важноста на непосредственото “отбелязване” и стимулиране на добре свършената работа. С увеличаване стажа на ръководителите се откроява тенденция към намаляване относителния дял на тези, които се придържат към разглеждания подход за мотивация – от 49,3% при ръководителите със стаж на длъжността до 3 години, до 17,6% при тези със стаж над 10 години. Това е признак за стил, който се движи от “авторитарен” към “демократичен и либерален” с увеличаване времето на заемане на ръководна длъжност. Този извод се потвърждава и от факта, че само 5,8% от тях наказват своите подчинени при констатиране и на най-малкото провинение. Чрез “либерализиране” на стила се дава шанс на служителите, които имат незначителни пропуски в работата, да коригират трудовото си поведение. Тази тенденция се засилва с увеличаване стажа на ръководителите – от 5,5% – при тези със стаж до три години, до 11,8% – при тези със стаж над 10 години. Вероятно по-големият опит предполага и “по-човешко”, социално и непосредствено внимание и отношение към подчинените полицейски служители.

От посочената по-горе таблица се вижда, че полицейските ръководители се основават преди всичко на морални и етични принципи при осъществяване на своята дейност. Те не разполагат с достатъчно материални стимули, за да повишат мотивацията на своите служители – само 3,5% от тях са посочили, че използват този подход. Поради наличието на този проблем, някои полицейски ръководители (20,2%) са създали своя собствена система за мотивиране. Това е признак, че те упражняват някакъв вид “ситуационно” ръководство, което показва, че са гъвкави при компенсирането на дефицита от подходящи механизми за мотивация. Този подход е по-разпространен сред ръководителите с по-голям опит – 41,2% от тези със стаж над 10 години, срещу 16% при тези със стаж до 3 години. Един от основните проблеми, които се открояват е, че действащият при провеждане на изследването закон за МВР предоставя ограничени възможности за мотивация – 13,3% от полицейските ръководители споделят това мнение. С новия закон за МВР началниците ще разполагат с ясен механизъм и по-голям личен инструментариум за мотивиращо въздействие върху подчинените полицейски служители.

§3. Организация на работното време на полицейския ръководител

Пред полицейските ръководители стоят редица предизвикателства, с които те ежедневно се сблъскват, и които са породени от недостига на време за изпълнение на управленските функции. Полицейската организация е йерархична, което в редица случаи предполага командният подход и единоначалието да бъдат не само водещи, но и единствени елементи в организацията на работното време. Това може в определени моменти да доведе до промяна или срив на личните планове на ръководителя по отношение разпределението на задачите по важност и времетраене на изпълнението им.

От гледна точка на психологичните и социалните особености на личността на ръководителя, някои от задачите могат да имат приоритет пред други, към които се подхожда повърхностно и без желание. Във всяка полицейска организация съществуват наследени традиции и стереотипи към организацията на работното време на ръководителя, които могат да забавят или ускорят изпълнението на служебните задачи. Когато съществуват добри традиции, те трябва да се поддържат, развиват и обогатяват, което оказва положително влияние върху цялостния климат в полицейския колектив. Стереотипите в управлението обаче биха могли сериозно да затруднят работата и добрите намерения, особено при новоназначени ръководители. Със стереотипите и закостенялостта трябва да се води борба, защото те са вредни и са бариера пред развитието и прилагането на съвременни управленски технологии и добри практики в организацията на работното време на полицейския ръководител.

До момента не е изследвана реалната продължителност на работното време на полицейския ръководител. По този въпрос съществуват различни мнения, но повечето експерти и полицейски служители посочват, че работният ден продължава много над 8 часа. При проведена устна беседа с 30 началници на РПУ и на "Гранични сектори" от цялата страна във връзка с продължителността на работния им ден, болшинството от тях отговориха, че той е средно около 12 часа, а при рязка промяна на оперативната обстановка и много повече. Респондентите изразиха общо мнение, че почти никога не получават каквито и да било компенсации за извънредното работно време.

ме. От устната беседа става ясно, че тази ситуация се приема за нормална и никой няма нищо против да работи повече от 8 часа. Началниците са категорични, че нормалната продължителност на работния им ден не би се приела добре от висшестоящите ръководители. Често като аргумент за това се изтъква “устна заповед”, като се използва фразата: “Ще работиш, докато работя и аз”. Това е авторитарен началнически подход и показва крайно неразбиране, че ръководната дейност оказва влияние върху мотивацията на полицейските служители и има за цел качествено изпълнение на задачите чрез съхраняване на физическите и психологическите възможности на работната сила. Съществуват ситуации, при които оперативната обстановка налага извънредно работно време, но то трябва да бъде компенсирано, както за изпълнителския, така и за ръководния състав от полицията.

Таблица 10

Ежедневен разход на време за изпълнение на различни дейности

Дейности	Продължителност (мин)	Относителен дял в %
Решаване на проблеми в дейността на криминална и икономическа полиция	99	13,3
Писмена работа	82	10,9
Решаване на проблеми в дейността по разследване	79	10,5
Контрол по изпълнението на по-важни управленски решения	67	8,9
Делови срещи и решаване на организационни въпроси	65	8,7
Аналитична работа	61	8,1
Развитие на човешките ресурси	59	7,9
Ръководство на различни видове полицейски операции	56	7,5
Срещи с висшестоящи ръководители от полицията	50	6,7
Решаване на проблеми в охранителната дейност	47	6,3
Самообразование и квалификация	46	6,1
Решаване на проблеми в дейността на Пътна полиция	38	5,1
Общо	749	100

В процеса на изследването ръководителите на ОДП и РПУ бяха помолени да посочат колко време изразходват ежедневно за различни дейности. Получените резултати са представени в таблица 10.

Тези резултати не могат да се използват като безспорно доказателство за продължителността на работното време, а само като ориентир. Общо получената сума е 749 мин. или 12 часа и 48 мин., което като стойност се доближава до посочената от респондентите при беседите – около 12 часа.

Най-много време – 99 мин. (13,3%) се изразходва за решаване на проблеми в дейността на криминалната и икономическата полиция, което показва, че това е основен приоритет в работата на полицейските ръководители. Тук обаче се наблюдава контраст с времето от 47 мин. (6,3%), отделяно за решаване на проблеми в охранителната дейност. Стратегията “Полиция в близост до обществото” изисква работата в тази насока да бъде значително разширена. Ето защо е необходимо някои от акцентите при разпределяне на работното време да бъдат променени по посока засилване на вниманието към охранителната и превантивна дейност и по-специално видимото полицейско присъствие и подобряване работата на районните инспектори.

На второ място е посочено писането на документи с 82 мин. (10,9%), което показва, че то се явява като един от основните проблеми в управленската дейност. Изготвянето на доклади, справки и др. затруднява сериозно респондентите. Това може да се дължи както на големия обем на работата, така и на недобрата лична организация на труда. Причина може да бъде и недостатъчното използване на компютърните технологии за облекчаване на документооборота. Често подготовката на писмените материали става на ръка и след това биват преписвани с техническо средство. Някои от тях, които имат стандартен характер, биха могли да се подготвят от други служители, след което да бъдат утвърждавани от началника. Делегирането на права по изготвяне на неважни документи е един от вариантите за справяне с ненужната писмена работа. Такъв подход не противоречи на принципа на йерархията и единоначалието в полицията.

Около 79 мин. (10,5%) от работното време полицейските началници отделят за решаване на проблеми по разследването. На

този етап това е нормално с оглед реформата в съдебната система и прехвърляне на почти всички дела по разследване на дознателите. Във връзка с някои изменения в НПК и ограничаване на служителите, които имат права да провеждат разследвания в рамките на дознанието, този проблем ще бъде актуален и в близко бъдеще. Това налага полицейските началници да се доверяват повече на ръководителите на дознателските звена, което ще облекчи тяхната натовареност.

Посочените резултати показват, че полицейските началници разбират важното значение на контрола като управленска функция и отделят средно по 67 мин. (8,9%) на ден за неговото осъществяване. При реализацията му обаче съществуват някои резерви, които трябва да бъдат използвани, например делегиране на по-големи права на непосредствените началници, въвеждане на механизми за самоконтрол и отчетност, повишаване степента на мотивация чрез взаимно доверие, личен пример и т.н.

За делови срещи и решаване на организационни въпроси полицейските началници отделят средно по 65 мин. (8,7%) на ден. Това е сравнително приемлив и балансиран резултат и изразява чисто управленския подход в дейността на полицейските ръководители на ОДП и на РПУ. Допълнително трябва да бъде анализирана действителната потребност от тези дейности и възможността част от тях да бъдат извършени от началниците на отделните направления на дейност.

Полицейските ръководители изразходват средно около 61 мин. на ден за аналитична работа. Това е очакван резултат с оглед на досегашната полицейска практика. Сериозен резерв обаче е наличието на подготвени аналитици в ОДП и РПУ. За съжаление, на много места аналитичната дейност се извършва преди всичко от полицейските началници. Тази слабост съществува от години и изисква обучение на служителите да извършват информационно-аналитична дейност. Писането на справки и отчитането на случили се събития и участници не е аналитична дейност. Същинската дейност е свързана с изследването на операции, причинно-следствени връзки и прогноза за развитие на оперативната обстановка, което би подпомогнало началника при вземане на съответното управленско решение. Там, където съществуват добре подготвени аналитици, те трябва да се

използват пълноценно като експерти при подготовката на управленски решения, без ненужни опасения от изземване на управленски функции.

От получените резултати става ясно, че полицейските ръководители на ОДП и РПУ отделят необходимото внимание и на развитието на човешките ресурси – 59 мин. (7,9%). С оглед повишаване мотивацията на подчинените служители е нужно да се анализират предприеманите стъпки в тази насока, за да не се допусне смесване с контрола и дисциплинарната практика. В годините на преход се наблюдава прекъсване на традициите, свързани с наставничеството и предаването на положителен опит в полицейската дейност. Друг проблем в това отношение е степента на реализация на стратегията за развитие на човешките ресурси и взаимодействието на ръководителите със службите “Личен състав”. Все още не е изследван въпросът за движението и устойчивостта на работната сила. Съществуват редица методики, които могат да дадат ясна представа за тежестта и причините, които го поражда. Подчинените служители трябва да имат ясна представа за перспективите в развитието на кариерата им и дали техните усилия в работата и повишаването на квалификацията им ще бъдат подкрепяни и възнаграждавани от ръководителите.

За ръководството на различни видове полицейски операции началниците отделят средно по 56 мин. (7,5%). И тук, както и при други дейности, се налага да се реорганизира бюджетът на работното време. Необходимо е да се анализират възможностите за разработване на типови варианти на решения за редовно провеждани операции с възможности за тяхното своевременно актуализиране.

Около 50 мин. (6,7%) полицейските началници отделят всекидневно за срещи с висшестоящото ръководство. Това е доста голям ресурс от време, който трябва да бъде редуциран. Както вече се спомена, липсата на достатъчно доверие във възможностите на подчинените ръководители, както и смелост да се делегират повече правомощия, често пъти спъва нормалния ритъм на работния ден. Това демотивира и затруднява вземането на самостоятелни решения относно нормални казуси от всекидневието.

Полицейските ръководители отделят 46 мин. (6,1%) за самообразование и квалификация, което показва, че те отделят достатъчно

време за подобряване на своята дейност или имат желание да го направят. Този аспект от дейността трябва бъде допълнително анализиран, за да се разбере какво се влага в понятията “самообразование и квалификация” и как те се реализират на практика.

Сериозно безпокойство буди времето от 38 мин. (5,1%), което полицейските началници отделят за решаване проблемите на пътна полиция. При наличието на голям брой ПТП с хиляди убити и ранени това е съществен пропуск. Основателни са критиките на гражданите по отношение на корупцията сред пътните полицаи. Безопасността на движението и контролът в тази област са силно подценени и изискват по-специално внимание от страна на полицейските ръководители. Често обликът на полицаи и доверието на гражданите се свързват с дейността на пътна полиция.

Една част от респондентите (13,2%) са посочили и други дейности, които възникват епизодично, например решаване на проблеми, свързани с ресурсното обезпечаване, непланирани оперативки и съвещания, посещения в различни населени места, обслужвани от РПУ, прием на граждани и т.н.

Общият ресурс от време за други дейности е около 65 минути, но тъй като те се случват по-рядко, не оказват съществено влияние върху продължителността на работния ден.

Направеният анализ показва, че работният ден на полицейските ръководители е прекомерно увеличен, в разрез със законовите норми в тази област. За съжаление в практиката се е утвърдило разбирането, че работа повече от 8 часа на ден, с или без повод, се приема и оценява добре от висшестоящите ръководители. Много рядко се прилагат предвидените от закона механизми за продължителност на работния ден и компенсации при неговото увеличаване. Във връзка с това полицейските служители на най-ниските длъжности имат известна управленска “защита”, но тя не се прилага за ръководители на ОДП и РПУ. Това изразходва техния психически и физически ресурс и до известна степен ги демотивира. Този организационен стереотип трябва да бъде преодолян, като ускорено се въведат законовите и европейските норми за труд.

Друга важна причина за прекомерната продължителност на работния ден са пропуските в личната организация на труда и ежедневното планиране. Много от ръководителите не правят самоанализ

и снимка на работния ден и не умеят да степенуват задачите по важност.

Съществена слабост, която бе посочена по-горе, е, че не се използват възможностите за **делегиране на права и отговорности** на подчинените служители. Поради това ръководителите често се натоварват с несвойствени задачи, които отнемат много време и енергия. Необходимо е да се въведат съвременни форми за научна и лична организация на труда на полицейските служители и ръководители, като се използва положителният български или чужд опит в тази насока. Понастоящем вече се прилагат редица модели и програми по мениджмънт на качеството и ефективността, взаймствани от успешния бизнес, внедрени в полицейските служби на Чехия, Холандия, Швейцария, Германия и др.

ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОВИШАВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА НА УПРАВЛЕНИЕ

Въвеждането на съвременни научни методи и подходи за повишаване ефективността на управление е крайно наложително. Разработването на система за оценка на ефективността на управление е сложен процес. Това се отнася както до критериите и показателите, така и до промяна на подходите за внедряване на нови управленски техники и технологии. Традиционализмът и стереотипите в полицейското управление правят системата консервативна, пасивна и тровава по отношение динамиката на промените в цялостния обществено-политически живот. Налагането на критериите за европейско качество в полицейската дейност изисква изграждане на нова управленска култура у полицейските ръководители на всички йерархични равнища.

§ 1. Критерии и показатели за оценка на ефективността на управлението

В специализираната литература съществуват различни възгледи за оценката на ефективността. Те могат да се групират в две основни направления:

- осигуряване достигането на целите и решаването на задачите във възможно най-кратък срок при минимални загуби на ресурси (отъждествяване на ефективността с “оптималност”);
- характеристика на равнището на изпълнение на задачите и реализиране на нормативно определените функции от страна на субекта на управление (изследване на операциите).

Под ефективност на операцията се разбира степента на нейното приспособяване към изпълнение на определена задача, т.е. “ползност” и “годност” за реализиране на конкретни полицейски мероприятия.

За да се направи качествена характеристика на ефективността е необходимо да има точно определена формулировка на:

- **Целта** на управлението. Тук трябва да се очертае разликата

между оценката на ефективността на управлението и оценката на ефективността на изпълнителя. Първата оценка е директна, а втората – опосредствана.

- **Съотношението** между показателите на целта и достигнатия резултат при определена загуба на ресурси.

- **Оценката** във всички стадии на управленския процес.

Основните аспекти при оценката на ефективността са:

- **социален** – състои се в разкриване социалната същност на проблема, който може да влезе в противоречие с основната цел на управлението, например нерегистрирана престъпност, невярна и неточна преценка за състоянието на оперативната обстановка и т.н.;

- **политически** – при него се търси политическа отговорност за политическите платформи, програми и приоритети, които биха повлияли върху цялостната ситуация по отношение на престъпността;

- **нормативен** – предполага системата от критерии и показатели да бъде отразена в съответните нормативни актове, отнасящи се до противодействието на престъпността, опазването на обществения ред, модела и дейността на полицията;

- **икономически** – неговата същност е в съпоставяне на материалните загуби с получените резултати, като разработваните критерии трябва да включват икономически стимули при оценката на ефективността;

- **психологически** – изразява се в използването на различни стимули за полицейския труд.

Системата за оценка на ефективността на управление изисква да се построи модел на дърво на целите и на тази база да се разработят съответните критерии и показатели в следните блокове:

- реални възможности на оценявания обект;

- поставени и/или формулирани цели;

- достигнат резултат.

Трябва да се разработят такива критерии и показатели за оценка, които най-пълно да отразяват спецификата и условията на полицейската дейност и по възможност да бъдат количествени. Необходимо е те да отразяват както субекта на управление на полицията, така и състоянието на престъпността в даден регион.

Оценката на ефективността се определя, като се съотнасят целите на полицейското звено, достигнатите резултати и направените разходи за тяхното реализиране.

През 70-те и 80-те години на миналия век се направи опит да бъдат въведени *бални индекси*, които отчитаха фактори за ефективност като оперативна обстановка, сложност на управленските процеси, време за реагиране и т.н. Разработената тогава система съдържаше повече от 35 елемента, отчитани с помощта на матрица. Това е извънредно сложен и тромав процес на отчитане, изискващ специфична подготовка на служителите, които го осъществяват. Системата с балните оценки обаче заслужава внимание и може да се развие чрез прилагане на по-окупнени критерии и показатели за оценка на ефективността по отделни направления на дейност. Това се отнася особено за оперативната успеваемост и възможностите на системата да достига цели при най-малки загуби на ресурси.

Съществуват извънредно много проблеми при абсолютизирането на показатели като коефициент на престъпност, коефициент на разкриваемост и др. Не е разработена и система, която да отчита сложността при разкриване на дадено престъпление, разпространеността на отделните престъпления, скритата престъпност, особеностите на извършителите, организирания характер на престъпността и т.н.

Съществуват и уклони да се акцентира върху превенцията, която е трудно измерима, за сметка на конкретните действия по противодействие на престъпността и опазване на обществения ред. Освен това не е изградена система, която да стимулира и мотивира служителите да изпълняват добре своите професионални задължения.

В теорията за научно управление качествена страна на даден резултат (ефект) се означава с понятието **“критерий”**, а количествената – с понятието **“показател”** на ефективността [38, 203–218]. Това разграничаване е важно при изграждане на системата за оценка ефективността на управлението.

Думата **“критерий”** е от гръцки произход (criterion – средство за съждение) и означава признак, въз основа на който се формулира оценка, определение или класификация на нещо [5]. Под **критерий за оценка на ефективността** за нуждите на изследването ще се раз-

бира *степен на достигане на целите*. До настоящия момент не е разработена цялостна система от критерии за оценка ефективността на управление на полицията. В научната литература съществуват различни класификации и схеми за групиране на критериите за ефективност. Важно изискване при тяхното определяне е да бъдат значими за съответната дейност и да отразяват нейната специфика. В специализираните български издания са публикувани отделни разработки, отнасящи се до показатели за измерване на ефективността в някои направления на дейност. Така например за следствието, когато е било в структурата на МВР и преди демократичните промени, критериите за оценка са обособени в няколко групи, на които съответстват определени специфични показатели [42, 25–42].⁶ Понастоящем се внедрява система за оценка работата на дознателите в МВР [28].

Системата за оценка на държавни служители е многопластова и е в процес на разработване и внедряване в системата на МВР⁷. В началото на 90-те години на XX век в системата на МВР се направи опит за атестиране по еднотипни формуляри. Те обаче не бяха успешни, тъй като трябваше да се оценяват съвсем различни дейности с еднакви въпроси. Така например за служители от научните и научно-приложните институти, занимаващи се предимно с научно-

⁶ Някои от тези показатели са:

- постижения (резултати от работата) – отчита се изпълнението на преките задачи и развитието на следователите;
- възможности – професионална подготовка, допълнителни знания и умения, пронителност, аналитичност и т.н.;
- поведение – отношение към работата, трудова дисциплина и други;
- организационни и ръководни качества – изпълнимост и приложимост на решенията, инициативност и т.н.;
- обществено-политическа активност и др.

⁷ В теорията и практиката на управлението са известни редица методи за оценка дейността на служителите в дадена организация. Един от широко използваните методи, както в чужбина, така и в България, е атестирането. То се реализира чрез набиране, анализиране и документиране на информация, необходима за изготвяне на мнение за работата на даден служител от организацията [3, 81–88]. Атестирането е двустепенен процес на оценяване и информиране на съответния служител за неговата работа и нейното съответствие на определени норми, стандарти и организационни цели. Основните цели на служебното атестиране са свързани с: повишаване ефективността от работата на служителя, което да доведе до подобряване ефективността на организацията; прогнозиране на работата, която служителят би могъл да извършва в бъдеще; определяне на заплащането.

изследователска и преподавателска дейност, трябваше да се работи с формуляр за служители, които непосредствено участват в противодействието на престъпността и опазването на обществения ред. Резултатът беше получаване на предимно субективна оценка за дейността на отделния служител. Ето защо се препоръчва наред с общите критерии и показатели за оценяване на служебната дейност да съществуват и специфични, в зависимост от конкретното работно място и длъжностната характеристика.

Съгласно чл. 175, ал. 3 от ППЗМВР, изпълнението на длъжността на държавния служител се оценява въз основа на професионалния опит, изпълнението на служебните задължения, отличията, наградите и наказанията, свързани с изпълнение на служебните задължения, по методика, утвърдена от министъра на вътрешните работи [29]. Оценяването се извършва от оценяваща комисия и обхваща период, не по-малък от една година, по следните критерии:

– **срочно и качествено изпълнение на служебните задължения**, включени в длъжностната характеристика;

– **познаване и прилагане на нормативните актове**, регламентиращи служебната дейност в структурното звено;

– **организационни и управленски умения** със следните пет показателя – умение да формира екип; готовност за поемане на отговорност; умение за степенуване важността на поставените задачи; умение да определя срокове, средства и методи за ефективно изпълнение на задачите; умение да взема оптимални решения и да ги привежда в изпълнение в рамките на своята компетентност;

– **способност за самостоятелна работа** – умение да се ориентира в проблемни ситуации; умение да взема обмислени, навременни и самостоятелни решения; умение за анализ и достигане до правилни практически решения;

– **работоспособност и поведенчески контрол**;

– **професионална мотивация и отговорност**.

Оценката се извършва по тристепенна скала:

– оценка **3** – стандартно и по-добро от стандартното изпълнение;

– оценка **2** – незадоволително изпълнение;

– оценка **1** – лошо изпълнение

Общата оценка за длъжността е сбор от оценките на посоче-

ните по-горе критерии. При оценката на изпълнението на длъжността може да се изготви и психологическа експертна оценка от Института по психология на МВР. Държавният служител се запознава с изготвената оценка срещу подпис и в седемдневен срок може да даде писмени възражения по нея. Отказът за запознаване с изготвената оценка се удостоверява писмено, като се съставя протокол с подписите, трите имена и длъжностите на двама свидетели.

Процесът по създаване на критерии за оценка в полицията трябва да обхваща основните направления на дейност. Така например по отношение на критериите за ефективност на полицейските операции съществува следната система [14, 96–103]:

- качество на изпълнение на поставените задачи – спазване на необходимите изисквания, съблюдаване на инструкциите, разпорежданията, заповедите и т.н.;

- количество на извършената работа – отчитат се числовите параметри на дейността, резултатите и необходимите сили и средства;

- обществена оценка за ползата на постигнатите ефекти – отчита социалното възприемане, претенциите и очакванията на гражданите от полицейската дейност.

На този етап е трудно да бъдат идентифицирани общи критерии за ефективност на управлението в полицията, но някои от съществуващите биха могли да бъдат в основата на бъдещата система.

За целите на статистическия криминологичен анализ се използват определени признаци за характеризиране картината на престъпността. Основните характеристики, които по своята същност представляват обобщени критерии за престъпността и на които съответстват определени показатели, са [6, 8–9]:

- **ниво на престъпността** – характеризира нейната разпространеност в дадени териториални граници през определен период;

- **интензивност на престъпността** – отразява степента на разпространеност на престъпните деяния;

- **структура на престъпността** – разкрива вътрешния ѝ строеж.

В някои разработки се акцентира върху отделни показатели на ефективността, например “коефициент на разкриваемост” [33, 148–157]. Те обаче характеризират функционалната ефективност в много

специфични рамки, които могат да се променят и по чисто субективни причини. В англосаксонските държави през последните години са разработени различни методи за оценка дейността на полицията [8]. Някои от тях са метода “SARA” (**S** – situation, описание на ситуацията; **A** – analyse, анализ на проблемите; **R** – response, реакция; **A** – appreciation, оценяване на резултатите); успешно реализирани програми (САЩ) и др.

По програма “ФАР” от 2002 г. в чешката полиция се прилага т.нар. модел “**Excellence**” за подобряване качеството на управление [52]. Някои от основните критерии като резултати с оглед на клиентите, резултати с оглед на служителите и резултати с оглед на обществото, са свързани с намиране и предлагане на ключови показатели на ефективността.

Изводът, който първоначално може да се направи, е, че **не съществуват универсални критерии за оценка**, а те са строго специфични и отразяват един или друг признак на полицейската дейност. Независимо от това, някои от посочените по-горе класификации на критериите биха могли да се използват за оценка на управлението на полицията, например:

- **оптималност при използване на силите и средствата;**
- **степен на постигане на целите;**
- **качество на изпълнение на възложените задачи;**
- **удовлетвореност на обществото от дейността на полицията;**
- **удовлетвореност на служителите.**

Съществуват и други критерии за ефективност, но те заемат незначително място в рамките на общата ефективност на управлението на полицията.

В процеса на изследването на ръководителите на ОДП и на РПУ бе предложено да подредят по степен на важност горепосочените критерии за оценка на управленската ефективност (вж. таблица 11). На първо място, със среден ранг 2,17, респондентите са посочили критерия **качество на изпълнение на възложените задачи**. Този резултат показва, че при оценка на управленската ефективност акцентът трябва да бъде поставен върху качествените измерители. Настъпило е времето да стартира процес по създаване на законодателни и технологични механизми за управление на качеството в

полицията, в т.ч. и “качеството на управлението”. Качеството и ефективността трябва да бъдат прилагани при оценката на цялостната полицейска дейност, което е и европейският подход за създаването на модерна полицейска институция.

Таблица 11

Критерии за оценка на ефективността

Критерии	Степен на важност (ранг)
Качество на изпълнение на възложените задачи	2,17
Удовлетвореност на обществото от дейността на полицията	2,40
Оптималност при използване на силите и средствата	2,74
Степен на изпълнение на целите и задачите	2,81
Удовлетвореност на служителите	4,56

Забележка: Критериите са подредени по-низходящ ред.

Удовлетвореността на обществото от дейността на полицията се откроява като втори по важност (среден ранг 2,40) критерий за оценка на ефективността. Този резултат показва, че полицейските ръководители разбират ролята и значението на реализирането на стратегията “Полиция в близост до обществото”. Те правилно считат, че полицейската и управленската дейност биха били немислими без подобряване качеството на услугите, общественото одобрение на дейността на полицията и сътрудничеството с населението. Този процес все още е в начален стадий на търсене и създаване на основните механизми и процедури за приближаване дейността на полицията до обществото. Традиционните показатели за отчитане на работата са откъснати от основната мисия на полицията да бъде в услуга на гражданите. Създаването на комуникационна стратегия между полицията и обществото ще доведе до ясно разбиране на потребностите от полицейски услуги и дейности. Разработването на разбираема продуктова листа за полицейските услуги и работата по тяхното реализиране ще повиши управленската ефективност на полицията и ще съсредоточи нейните усилия към удовлетворяване на обществените потребности от сигурност.

Като трети по важност критерий, със среден ранг 2,74, респондентите са посочили **оптималността при използване на силите и**

средствата. Ръководителите на РПУ и ОДП разбират, че реализирането на целите (задачите) в най-кратък срок при минимални загуби и разход на ресурси е една от правилните посоки за подобряване на ефективността. За да бъде приложен този критерий за оценка на ефективността, е необходимо да се използва мениджърският (управленски) подход от страна на ръководителите. На този етап не е завършил процесът по създаване на цялостен механизъм, който да изисква такъв подход, а полицейските ръководители предстои да бъдат обучени да прилагат очакваните промени в тази посока.

На четвърто място респондентите са поставили критерия **степен на изпълнение на целите и задачите** (ранг 2,81). Макар и доста близък по ранг с предишните показатели, този резултат показва, че полицейските ръководители на ниво РПУ и ОДП не разбират концепцията за “управление по цели”, която започва да се прилага от 2006 г. Това буди безпокойство, защото оценката за дейността на служителите е именно достигане на целите. Необходимо е спешно разясняване и обучение на ръководния състав по основните елементи на прилагане на концепцията. Неумението да се формулират и изпълняват цели (вж. гл. първа) ще дистанцира българската полиция от модерните европейски полиции.

На последно място при ранжирането на критериите за ефективност анкетираните са поставили **удовлетвореността на подчинените служители** (среден ранг 4,56). Това е доста голяма разлика в сравнение с останалите четири критерии. Изводът е, че не се отделя необходимото внимание на един от най-важните фактори за успех – човешкия фактор. Тук също не е налице мениджърският (управленски) подход от страна на ръководителите, които по силата на съществуващия механизъм за оценка не отделят достатъчно внимание на своите подчинени служители. На дневен ред изниква необходимостта от усвояване на съвременния стил на ръководителя със засилена комуникация с подчинените и ситуативно прилагане на различни мотивационни механизми за въздействие върху тях, с цел постигане на възможно най-високи резултати от полицейската дейност. Ръководителите се нуждаят от специализирано обучение по организационно поведение за различните йерархични равнища.

Изводът, който може да се направи след анализа на ранжираните по важност критерии за оценка на ефективността, е, че поли-

цейските ръководители разбират важността на първите четири критерия, които имат доста близки стойности. За съжаление не съществува нормативна база и механизъм за тяхното прилагане, а и ръководителите на РПУ и ОДП не са обучени да ги използват в управленската дейност.

Обезпокоителен е фактът, че критерият “удовлетвореност на подчинените служители” е заел пета позиция по важност. Това може да се обясни както с посочените по-горе причини, така и с недостатъчното разбиране на ролята на човешкия фактор за повишаване ефективността на управление на полицията. Според теорията за управление човешките ресурси са най-важни в сравнение с материалните, информационните и финансовите ресурси, поради което следва да им се отдели необходимото внимание.

За да се даде по-точна оценка на ефективността е необходимо да се изследват някои от най-важните **показатели** на полицейската дейност в териториалните полицейски звена.

На поставения въпрос “Кои от посочените показатели характеризират най-добре служебната дейност?”, респондентите са отговорили по следния начин (таблица 12).

Таблица 12

Показатели, характеризиращи служебната дейност

Показатели	Относителен дял в %*		
	общо	директори на ОДП	началници на РПУ
Коефициент на разкриваемост	89,6	75,0	91,4
Брой регистрирани престъпления	72,3	85,0	70,4
Брой заявителски материал	43,4	40,0	44,1
Брой издадени административни актове	24,9	15,0	26,3
Брой регистрирани тежки ПТП	19,7	30,0	17,8
Други	21,4	25,0	21,1

* Общият сбор надхвърля 100%, тъй като въпросът допуска до 3 отговора.

Според анкетиранияте служебната дейност се характеризира най-добре чрез два основни показателя – **коефициента на разкриваемост** и **броя на регистрираните престъпления**.

Като трети по значимост показател се откроява **броят на заявителския материал**. Полицейските ръководители отдават по-малко значение на други два показателя – **брой на издадените административни актове** и на **регистрираните тежки пътнотранспортни произшествия**.

Коефициентът на разкриваемост има приоритетно значение при оценката на служебната дейност (89,6%). Той е един от основните показатели, характеризиращи нивото на престъпността и ефективността на нейното противодействие. Неговата роля обаче не следва да се абсолютизира и той трябва да се използва като елемент на системата от показатели за оценка ефективността на управлението. Поради своята сложност редица престъпления отнемат значителни ресурси, но се разкриват трудно, независимо от активната работа и полаганите усилия от страна на служителите. Съсредоточаването на вниманието върху този показател води до насочване на дейността към разкриване на по-леките престъпления и такива с известен извършител. Това от своя страна може да породви съмнение в обществото относно ефективността на полицейската дейност по противодействие на тежките и организирани престъпления.

От проведеното изследване се установява, че началниците на РПУ (91,4%) и полицейските ръководители със стаж над 5 години (96,8%) отдават голямо значение на разглеждания измерител на ефективността. Коефициентът на разкриваемост традиционно се използва в продължение на много години при оценяване дейността на полицията и трябва да остане елемент на системата от показатели за ефективността на управлението.

Вторият по важност показател за характеризирание на служебната дейност е броят на регистрираните престъпления. Основният проблем при този показател е свързан с пълнотата на регистрацията, т.е. съответствието между броя на регистрираните престъпления и броя на станалите известни на полицията престъпни деяния [33, 25–42]. Според 75% от специалистите по полицейска статистика пълнотата на регистрацията е частична. Основите причини за това са организационни и са свързани с контрола на статистиката по регистрираната и разкритата престъпност. Някои престъпления, установени от служители на жандармерията, не са включени в полицейската статистика и е възможно дублиране. Според ст.н.с. Ю. Боя-

джиева трябва да има диференцирана статистическа отчетност за всяка национална полицейска служба.

Прави впечатление, че 85,0% от директорите на ОДП отдават предпочитание на този показател, което е значително повече в сравнение с началниците на РПУ (70,4%). Вероятно това е свързано с удобство при отчитане дейността на ОДП по окрупнени показатели, но при всички случаи трябва да се търси причинно-следствена връзка между статистическите резултати и състоянието на оперативната обстановка. Това на практика невинаги се случва, защото годишните отчети се нуждаят от по-задълбочен анализ по всеки един аспект от полицейската дейност.

Подобен проблем, свързан с анализа на полицейската дейност, се среща и при показателя “брой на заявителския материал”. Като основни причини се посочват съществуващите критерии за оценка ефективността на полицейската работа; малозначителност на деянията или частния им характер; некомпетентност на полицейските служители и т.н. Този показател обаче има малък приоритет за респондентите (43,4%) и стажът им не оказва влияние върху тяхното мнение. Непрекъснато подобряващия се контрол по отношение на заявителския материал от една страна, и от друга – силата и влиянието на гражданското общество, довеждат до увеличаване броя на регистрирания заявителски материал. Оценката на управленската ефективност по този показател не е еднозначна, особено ако няма съществена промяна на оперативната обстановка.

Може да се направи изводът, че разгледаните три показателя, независимо от тяхната важност, не трябва да се използват самостоятелно, а в комбинация с други показатели и като елемент на цялостна система за оценка на ефективността.

С най-малка тежест е показателят “брой регистрирани тежки ПТП” (пътнотранспортни произшествия) – 19,5%. За директорите на ОДП обаче той е четвърти по важност (30,0%). Неблагоприятната пътна обстановка и тежките ПТП са обект на внимание на национално ниво и на по-високите йерархични равнища на управление, поради което този показател ще придобива все по-голямо значение и трябва да бъде включен в рамките на общите критерии за ефективност на управлението.

Освен представените в таблица 12 показатели, 21,4% от респондентите са предложили и други. Техният относителен дял е доста голям и показва известна неориентираност на респондентите относно използване на съвремените инструменти на управлението. Посочените отговори не са ясно формулирани, дублират се с критериите или заемат незначителен дял, като например:

- работа по стратегията “полиция в близост до обществото”;
- превенция;
- брой осъдени лица;
- коефициент на престъпност;
- брой подадени жалби до полицията;
- чувство за сигурност и удовлетвореност на гражданите от дейността на полицията;
- “оперативно” изпълнение на възложените задачи;
- контролът в полицията;
- авторитетът на полицията и т.н.

Независимо от това някои от тях като “коефициент на престъпност”, работа по стратегията за близост до обществото, брой осъдени лица и др. биха могли да се формулират по-точно. Те могат да бъдат съотнесени като показатели към някои от посочените критерии, с оглед отразяване динамиката на оперативната обстановка и неотложните задачи на полицията.

Може да се направи изводът, че при разработване и въвеждане на системата от критерии и показатели за оценка на ефективността трябва да се обърне внимание на следните моменти.

• **Да се търси взаимовръзка между характера, обема и резултатите от полицейската дейност и елементите на оперативната обстановка.**

• **Да се въведе комплексна оценка на разнородните по характер елементи на оперативната обстановка и основните функции и задачи на управлението.**

• **Да се стимулира самоинициативата като мотивационен фактор за успех.**

• **Да се постави основен акцент върху достигане целите на полицейското звено.**

§ 2. Организационна промяна

Всички организации трябва да бъдат адекватни на промените, както на средата, в която функционират, така и на обществено-политическия живот. Като цяло това е един гъвкав подход, който съдържа положителни и отрицателни моменти [37, 135–147]. Натискът за промяна може да идва от различни източници – външни или вътрешни, реално действащи или предполагаеми.

Промяната не се извършва единствено с цел да се симулира някаква управленска дейност. Тя е необходимост и се подчинява на изискването за ефективност на управлението. Промяната е предизвикателство за ръководителите и ако те познават добре тези процеси и причините, които ги поражда, биха могли да предвидят евентуалните последици и да бъдат подготвени за бързи решения и управленска реакция спрямо възможните отклонения от желанния модел. По този начин ръководителят е в състояние да издържи на промените и да ги изживява по-скоро като положителен, отколкото като отрицателен процес⁸.

Промяната в полицията е неизбежна и необходима в условията на евроатлантическа интеграция. От своето създаване след Освобождението, българската полиция като организация не е претърпяла сериозни революционни промени, тъй като тя е била доста консервативна система, но може би не е било и необходимо. За сметка на това, бързите и чести промени в обществените и социалните системи през 50-те и 90-те години на XX век, в съчетание с новите предизвикателства на XXI век, промениха ситуацията. Възникна необходимост от вменияване на нова мисия и съдържание на полицейската дейност. Според Питър Дракър организациите трябва да осъзнаят своята роля като лидер на промените във всяка обществена дейност. Това ще им даде възможност да оцелеят в условията на една динамична обществена и структурна промяна [20, 7–8].

Едно от предизвикателствата на XXI век е превръщане на организацията в лидер на промяната. Във връзка с това са необходими политики за създаване на бъдещето, систематични методи за тър-

⁸ В научните среди съществува спор дали промяната може да бъде управлявана. Във връзка с това Питър Дракър казва, че *“Промяната не може да се управлява. Може само да се изпревари”*.

сене и прогнозиране на промените, подходящ начин за въвеждането им, политики за балансиране на промяната и приемствеността.

Промяната не е хаотичен или “революционен” процес на тотално отричане на минали достижения и успехи. Тя е един организиран и планиран процес на обновяване, който ползва всичко полезно от миналото и го усъвършенства, поради което Питър Дракър го нарича “**организирано променяне**”. В теорията на управлението по отношение на промяната се говори за т.нар. “**прозорци на възможностите**”, които могат да се създадат от някакви естремни (кризисни) ситуации. Това е подход, при който ръководителите с голяма вероятност за успех могат да се възползват от ситуацията, за да прокарат своите стратегии за промени или да получат повече ресурси за основната си дейност, което до този момент не е било възможно по една или друга причина.

Основните политики в процеса на промяна са:

- организирано “**изоставяне**” на миналото;
- организирано подобрене на условията и средата на функциониране;
- експлоатиране на успеха и др.

Някои от основните причини за промяната настъпват вследствие на:

► **Импулси** – организационната промяна може да бъде провокирана от различни фактори, както външни, така и вътрешни. Към външните се отнасят управленските технологии, изискванията на потребителите на дадена услуга, промените в законодателството, политиката на изпълнителната власт, икономическите, социалните и културните условия, международните ангажименти.

Вътрешните фактори са свързани със съдържанието на отделните длъжности, професионалните знания и умения, вътрешната архитектура и дизайн на работните места, стилът на ръководство, взаимодействието и координацията и т.н.

► **Взаимозависимости** – звената в дадена организация са взаимносвързани и промяната в едно от тях изисква промяна и в останалите.

► **Конфликти** – възможно е целите на организацията да не съвпадат с целите на отделни нейни служители. Това може да породии конфликти и разногласия, които, ако не се контролират, могат

да доведат до негативни последици за цялата организация.

Съпротивата към промените се заражда в отговор на неизвестното и загубата на познатото. Някои от причините за това са: ограниченият личен интерес; недоразуменията и липсата на доверие; противоречивите оценки; ниската степен на толерантност към промяната и т.н.

► **Изоставане във времето** – множество са процесите и явленията, които оказват влияние и засягат дейността на полицията. Промяната на обществено-политическия модел на страната през последните години от прехода и интегрирането в световните системи за сигурност на НАТО, ЕС и други международни организации, поражда редица въпроси относно темпа и обхвата на промяна в дейността на полицията. Реалното членство в ЕС изисква не само добри намерения, но и конкретни резултати, измерими с тези на останалите европейски страни членки на ЕС.

Основните последици за полицията в процеса на промяна през последните години са: да се адаптира към новия тип общество; да посрещне и реагира на заплахи като високо ниво на престъпност, нарушаване на обществения ред, диверсия и тероризъм, незаконен трафик; критично отношение или подкрепяща позиция от страна на обществото и медиите; постоянен дефицит на ресурси, който трябва да бъде преодолян; нови обществени очаквания и потребности от специализирани услуги и т.н. [23].

Някои от стратегии за промяна могат да бъдат следните:

– **емпирично-рационална** – хората се ръководят от разумни (рационални) съображения и ако целта на промяната е логично обоснована и ползата е доказана, то служителите ще я възприемат;

– **нормативно-превъзпитателна** – поведението на служителите би се променило, само ако се модифицират нагласите, ценностите и взаимоотношенията в организацията;

– **властническо-принудителна** – в системите за сигурност, които са основани на строга йерархичност и подчинение, съществува тенденция промените да се извършват чрез властта и авторитета;

– **организационна** – свързана е с организационното развитие, при което се прави анализ на структурите, културата, ценностите, нагласите, трудовите взаимоотношения и другите атрибути на най-

ефективната организация.

За реализиране на организационната промяна се използват както външни, така и вътрешни консултанти, в зависимост от нуждите на анализа и безпристрастната оценка.

Един от управленските подходи за промяна е планомерното ѝ извършване, като сновните принципи за това са следните:

- създаване атмосфера на доверие, съпричастност и привличане на компетентни служители при подготовката и вземането на управленски решения, които ги касаят;

- пълноценно и реално включване на служителите във възможно най-ранен стадий на промяната;

- работа в екипи и стимулиране на сътрудничеството между отделните служители;

- планиране на всички действия в съответствие с потенциала и ограничеността на ресурсите;

- отделяне специално внимание на проектирането на длъжностите и изграждането на сплотени работни колективи.

Като процес промяната може да обхване и други страни на управлението, като например организационното поведение на служителите и организационната култура. Съгласно **Етичния кодекс** на служителите от МВР с полицейски правомощия, етичните правила за поведение ангажират моралния дълг на служителите, защото това допринася за формиране на облика на цялата полицейска институция [24]. От полицейските служители се очаква да възприемат етичните норми на поведение и да се стремят да изпълняват своите задължения в съответствие с принципите на професионалната етика.

Изводът, който може да се направи, е, че е необходима **планирана организационна промяна** в полицията. Тя обаче се извършва в съответствие със строги правила и процедури и не е самоцел. Полицейските ръководители, които имат управленската подготовка за това, познават причините за промяна, вероятните реакции или съпротива на опонентите. Те използват съответните управленски подходи, методи и техники на работа и са подготвени да се справят с динамиката на заобикалящата среда и измененията в оперативната обстановка. Това е и един от пътищата за повишаване ефективността на управление на полицията и оттам – на резултатността в про-

тивоедействието на престъпността и опазването на обществения ред.

Когато говорим за организационна промяна, трябва да я свържем и с качествено **комуникиране** или общуване на служителите с околните при изпълнение на служебните задължения. Това е от решаващо значение, за да могат организациите да постигат своите цели, а отделните служители да получават удовлетворение при контактите помежду си. Отношенията между хората са основани на два “езика” на общуване – словесен (вербален) и несловесен (невербален). Комуникацията може да протече по различен начин – в писмен вид, посредством разговор лице в лице, по телефона или чрез посредник.

Основните характеристики на комуникацията са:

- умението за разясняване на проблеми, свързани с изпълнението на служебните ангажименти;
- умението за убеждаване на околните при поддържане на дадена политика или идея (теза);
- способността за използване на лидерски умения и различни управленски техники и подходи с оглед промяна на мнението на околните;
- обменянето на информация и идеи с висшестоящите ръководители, подчинените служители, колегите, гражданите и т.н.

Два са съществените моменти за изграждане на ефективни междуличностни комуникации – предаването на информация и изграждането на продуктивни взаимоотношения.

Ако основната функция на комуникирането като процес е предаването на информация, то за ефективността му може да се съди по характера на получаваната информация – нейната полезност и достатъчност. Качеството на комуникацията е различно в зависимост от качеството на подаваната информация, целите на организацията, взаимоотношенията между партньорите и техните убеждения, възприятия и отношение към света.

Необходимо е да се подобрява комуникацията, както между членовете на една организация, така и между тях и гражданите. Това са атрибути на гражданското общество, които са от значение за ефективната управленска дейност на полицията. Нещата се усложняват от факта, че взаимоотношенията в една йерархична организация като полицията са основани на властта и статуса. За да се увеличи

ефективността на управление с акцент върху комуникацията, полицейските ръководители трябва да бъдат много внимателни по отношение на първоначалните си впечатления за отделни служители и граждани, които не се познават достатъчно добре. Всеки един участник в процеса на комуникация трябва да бъде наясно със своите очаквания и с тези на другата страна, независимо дали става дума за полицейски служители или граждани. Това ще даде възможност за една по-реалистична картина за ситуацията, в която протича комуникацията и нейното развитие в бъдеще, като мотиватор или сериозна преграда за изграждане на добри взаимоотношения.

Ефективността на комуникацията се определя от способността на хората да споделят общи цели и интереси, да си оказват взаимна подкрепа и да създават атмосфера на доверие помежду си.

Важен елемент от процеса на промяна е **организационната култура**. Тя е усещане за организационната ситуация, неизменно споделяна от определени хора, и представлява сбор от споделяните от отделните членове убеждения, ценности, ритуали, спомени за минали събития, “митове” и специфичен език, които създават чувството за съпричастност и принадлежност. Чарлз Хенди (1977 г.) твърди следното: “Съществуват дълбоко вкоренени убеждения за начина на организиране на работата, упражняване на авторитета, поощряване и контролиране на служителите. Доколко и за какъв период да се планира? Каква е желаната комбинация между подчинение и инициатива от страна на работниците? От значение ли е работното време, облеклото или странностите на отделните личности? Чрез какви форми се оказва контрол върху индивида? Има ли правила и процедури и какви са те? Всичко това е само част от организационната култура”[37, 118–133].

Организационната култура изпълнява следните основни функции:

- създава у служителите на организацията чувство за идентичност;
- стимулира съпричастност към мисията на организацията;
- съдейства за стабилността на организацията;
- влияе върху поведението, помагайки на служителите да се ориентират в заобикалящата среда.

Съществуват различни показатели, по които може да се добие

представа за организационната култура, например:

- степен на формалност или неформалност – зависи от приетия начин на общуване, проявите на йерархичност, начините на издаване на заповеди, формализацията при общуването между ръководител и подчинен и т.н.;

- начин на обръщение – според писаните и неписани правила, статуса на служителите и т.н.;

- обзавеждане на работното място – системата на полицията и МВР не може да се похвали с добър интериор и дизайн на работните помещения, което може да демотивира отделни служители и представя системата в недобра светлина пред обществото;

- работно поведение – свързано е с критериите за повишение в службата, темпа на работа в зависимост от конкретната работна ситуация, ценността на новите идеи, предлагани от служителите, стимулирането на творческото и иновационно поведение и т.н.;

- норми в облеклото – в зависимост от работното място, облеклото може да бъде неофициално (но препоръчително), официално (работно, униформено), в зависимост от йерархията и т.н.

Роджър Харисън различава четири типа организационна култура.

➤ **Култура с акцент върху властта**

Тя се базира на силното лидерство, упражнявано от субект на централната власт и осъществявано от една личност или малка група, които контролират и ръководят цялата дейност в организацията. Съществуват различни мнения относно силата на организация, изградена изцяло върху властта и подчинението. Често пъти управленските решения са повече резултат от поведенческа политика, отколкото от логически разсъждения и заключения, а парите и статусът са на по-голяма почит от опита. Служителите, желаещи да изградят кариера, създават мрежа от контакти с ценни лица, за да разполагат с повече информация и връзки.

➤ **Култура с акцент върху ролята**

Типичен пример за този тип организационна култура е бюрокрацията. При нея се акцентира върху функциите, специализацията в работата, процедурите и правилата. Длъжностните характеристики, взаимоотношенията с висшестоящите и начините на общуване почитат на формален принцип и ролята на ръководителя е да коорди-

нира различните функции. Всеки, който надхвърля ролята си, бива смятан за заплаха, а творчеството и иновациите се потискат.

➤ **Култура с акцент върху задачите**

Този тип култура предполага работа в екипи от хора, които не се боят от предизвикателства. От значение е колективната работа, за сметка на индивидуалната. Успехът в организацията се основава върху квалификацията и опита, контрола върху собствената работа, неусложнените служебни взаимоотношения и взаимното уважение на личната компетентност. Организациите, изповядващи тази култура, са чувствителни към промените и силно адаптивни при възникването на нови ситуации, а контролът е децентрализиран.

➤ **Култура с акцент върху личността**

Основната цел на личностната култура е да служи на индивида и поради това структурата, правилата, процедурите и ролите са подчинени на неговите нужди. При този тип организационна култура хората се ръководят трудно и на неформална основа, посредством личния авторитет на отделни лица. Обикновено това са малки организации с по-камерен състав.

Развитието на подходяща организационна култура в полицията е въпрос, който трябва да бъде дискутиран с оглед съответствията с най-добрите европейски практики в тази област, в съчетание с българските постижения и традиции. Една от целите във връзка със създаването на Етичния кодекс на полицейските служители е да развива **полицейската култура** и професионални ценности, основани на принципа на хуманността и зачитане правата на човека в борбата с престъпността. До момента обаче се дава приоритет на командването и не се търси по-широка подкрепа от подчинените служители за изясняване на политиките, стратегиите или отделните управленски решения. Трудно е да се предложи конкретен модел на организационна култура за полицията (МВР), но трябва да се търсят ефективни управленски стратегии за достигане на целите, добрите практики, традициите и удовлетвореността на обществото от дейността на полицията. Препоръчва се известна управленска гъвкавост и стил при въвеждане в полицията на определени типове организационна култура, съобразена с йерархичността и невоенния тип на системата.

§3. Мнение на полицейските ръководители за повишаване ефективността на управление

Повишаването на ефективността на управление е отговорност не само на висшето ръководство на МВР и на полицията, но и на непосредствените полицейски ръководители на равнище ОДП и РПУ. Опитът на непосредствените участници в управленския процес трябва да бъде изучен и систематизиран, за да се използва при формиране на политиката в областта на противодействието на престъпността и опазването на обществения ред. В тази връзка на ръководителите на ОДП и на РПУ бе зададен въпросът: *“Какви са Вашите предложения за подобряване ефективността на управление?”*. Тяхното мнение е представено в таблици 13, 14 и 15.

От таблица 13 се вижда, че повишаването на ефективността се свързва най-вече с подобряването на нормативната уредба (28,4%). Този резултат не е изненадващ, тъй като в периода на провеждане на изследването явно се чувстваше потребността от нов закон за МВР. Предстои изработването на нови вътрешноведомствени нормативни актове, които да отчитат законодателните промени.

Таблица 13

Предложения за подобряване ефективността на управление на национално ниво

Предложения	Относителен дял в %*
Подобряване на нормативната уредба	28,4
Подобряване на взаимодействието и координацията	12,5
Подобряване на информационно-аналитичната дейност	9,1
Усъвършенстване структурите на МВР и на полицията	8,0
Подобряване управлението на човешките ресурси	8,0
Намаляване на формализма и бюрокрацията	5,7
Определяне на ясни приоритети, цели и задачи на полицията	4,5
Оказване на методическа помощ	3,4

* Сборът на относителните дялове е под 100%, тъй като са изброени само най-важните предложения.

На второ място респондентите предлагат подобряване на взаимодействието и координацията, особено между националните служби (12,5%). Това е сериозен управленски проблем, който в значи-

телна степен трябва да бъде преодолян със създаването на обща Генерална дирекция на полицията, която обединява всички полицейски структури под единно управление. Независимо от това, налице са индикатори, че новият модел е обременен с множество структурни звена по хоризонтала и вертикала, което ще окаже влияние върху управляемостта на системата. Съществуват и други проблеми, свързани с взаимоотношенията със структурите на съдебната власт, органите на местното самоуправление, структурите на гражданското общество и др.

Подобряването на информационно-аналитичната дейност (9,1%) е една от предпоставките за повишаване ефективността на управлението. Не е тайна, че “ахилесовата пета” на тази дейност на всички нива на управление е анализът на оперативната обстановка. В изложението вече е ставало въпрос за значимостта на подобряването на този процес и извършването му от специално подготвени за целта аналитици. Подобряването на информационно-аналитичната дейност предполага и изграждане на подходяща информационна система между структурите на МВР и между тях и външните организации. Този проблем надхвърля националните рамки след приемането на Република България за пълноправен член на Европейския съюз.

Една част (8%) от полицейските началници предлагат да се усъвършенстват структурите на МВР и на полицията и да се подобри управлението на човешките ресурси – опростяване на процедурите по назначаване и освобождаване от длъжност; нормативна регламентация за развитие в кариерата на полицейски служители с ръководни функции; прилагане на съвременни методи в управлението на човешките ресурси и други.

Макар и незначително като фактор, определянето на целите и задачите на полицията (4,5%) следва да се реализира като:

- формиране на ясни, конкретни и разбираеми цели и приоритети;
- свеждане до минимум на общите задачи към всички полицейски звена и подобряване на тяхната конкретна формулировка;
- ясни етапи на изпълнение на целите и задачите и др.

Като най-незначителен фактор (3,4%) респондентите предлагат оказване на ефективна методическа помощ от страна на НСП,

тъй като нивото на управление е национално и на практика съдържа функции по оказване на методическа помощ на по-долните нива на управление.

Направените предложения за подобряване ефективността за управление на полицията на регионално ниво се различават в известна степен от тези, отнасящи се до националното ниво (таблица 14). В този случай факторите, свързани с нормативната уредба и структурите на МВР и полицията, не оказват влияние върху ефективността на управлението.

Таблица 14

Предложения за подобряване ефективността на управление на регионално ниво

Предложения (фактори)	Относителен дял в %
Подобряване на взаимодействието и координацията	21,0
Подобряване на методическата помощ и контрола	19,8
Подобряване на информационно-аналитичната дейност	13,6
Подобряване управлението на човешките ресурси	13,6
Подобряване управлението на човешките ресурси	9,9
Определяне на ясни приоритети, цели и задачи на полицията	4,9
По-голяма самостоятелност и децентрализация	4,9
Подобряване на материалното и финансовото осигуряване	3,7
Подобряване начина на вземане на решения	3,7
Други	8,6

Същевременно някои закономерности в предложенията за подобряване на управлението се запазват. Според респондентите (21,0%) взаимодействието и координацията са важни предпоставки за повишаване ефективността на управлението (на национално ниво те са посочени на второ място). Подобряването на взаимодействието и координацията се отнася до ОДП и РПУ; между различните РПУ; между информационно-аналитичните звена и т.н.

С относителен дял от 19,8% респондентите предлагат да се подобри методическата помощ и контрола. Очевидно полицейските ръководители разбират важността им, която според тях се изразява в даването на по-конкретни методически указания; оказването на помощ от структурите на ОДП; съчетаване на помощта със строгостта на контрола и т.н.

Относително значими фактори за повишаване на ефективност-

та, предлагани от еднаква част от респондентите (13,6%), са подобряването на информационно-аналитичната дейност и управлението на човешките ресурси.

По отношение на информационно-аналитичната дейност се предлага подобряване на обмена на информация между регионалните структури на МВР и между службите и секторите в тях; разработване на проект за единна информационна система за противодействие на престъпността; създаване на ефективни аналитични звена и др.

Определянето на ясни приоритети, цели и задачи е по-значимо като фактор (9,9%) на регионалното ниво на управление в сравнение с националното (4,5%). То се изразява в по-голяма конкретност на целите и задачите, разграничаване на задачите за отделните звена и съобразяването им с реалните възможности.

На това ниво на управление се появява и факторът “подобряване на материалното и финансовото осигуряване”. Проблемите с ресурсите на “работно ниво”, каквото е регионалното, придобиват все по-голямо значение (4,9%), достигайки своя пик (20,0%) на местно ниво (РПУ).

Таблица 15

Предложения за подобряване ефективността на управление на местно ниво

Предложения	Относителен дял в %
Подобряване управлението на човешките ресурси	32,5
Подобряване на материалното и финансовото осигуряване	20,0
Подобряване на методическата помощ и контрола	19,2
Подобряване на взаимодействието и координацията	10,0
Предоставяне на по-голяма оперативна самостоятелност	6,0
Въвеждане на екипния принцип на работа	5,8
Подобряване на планирането	4,2
Други	2,3

От таблицата за предложенията на респондентите за повишаване на ефективността на управление се вижда, че подобряването на управлението на човешките ресурси (32,5%) е основополагащ фактор и резерв за повишаване на ефективността на местно равнище

(РПУ). Конкретните предложения в тази връзка са увеличаване на щата, премахване на недокомплекта, обучение и повишаване на квалификацията, прилагане на ефективна система за мотивация и развитие в кариерата, въвеждане на критерии и показатели за реална оценка на труда, заплащане съобразно натовареността на служителите и др. За пръв път като фактор на ефективността се появява предложението за въвеждане на критерии за реална оценка на труда. Предполага се, че чрез новата система за оценяване на служителите този проблем в голяма степен ще бъде преодолян.

С новия закон за МВР ще се разрешат някои от проблемите, свързани с управлението на човешките ресурси и особено с мотивацията и развитието в кариерата. При недостига на човешки ресурси постигането на по-висока ефективност предполага използване на интензивни методи, например подобряване качеството на работа на полицейските служители по цялата йерархична верига, подобряване организацията на труда и т.н.

Подобряването на финансовото и материално осигуряване (20,0%) е друг ключов фактор на ефективността. На равнище РПУ недостигът на ресурси влияе пряко върху непосредствената полицейска дейност по противодействие на престъпността и опазване на обществения ред. Според респондентите съществува проблем с ресурсното обезпечаване на най-ниското работно равнище на тази дейност. По отношение на материалната обезпеченост това са проблемите, свързани с недостига на специализирана полицейска и компютърна техника, автомобили, горива, средства за индивидуална защита, облекла и полагащи се за целта финансови средства. Парадоксално е, че част от полицейските служители ползват лични компютри и консумативи за изпълнение на служебните си функции. Това влияе демотивиращо върху състава, а понякога може да създаде корупционна среда чрез осигуряване на материални ресурси от нерегламентирани източници, които биха поставили служителите в състояние на недопустима зависимост.

Значителен е отсителният дял (19,2%) на предложенията, отнасящи се до подобряване на методическата помощ и контрола. Те са свързани преди всичко със засилване на контрола на всички нива, прилагане на ежедневен и пряк контрол върху изпълнението на поставените задачи, контрол върху управленската дейност на непосред-

ствените началници, оказване на помощ на място, непрекъснат мониторинг по цялата верига на изпълнение и т.н.

Подобряването на взаимодействието и координацията (10,0%) е важен фактор за ефективността на управление и на местно равнище. На ниво РПУ то се изразява в непрекъснато подобряване на координацията и взаимодействието между службите в РПУ и със съседните РПУ, създаване на открити партньорски взаимоотношения с органите на местна власт, населението и други местни органи и организации и т.н.

Част от респондентите (6,0%) посочват, че е необходима по-голяма оперативна самостоятелност на местно ниво – по-големи правомощия на ръководния състав на РПУ, по-голяма самостоятелност при управлението на материалните и финансовите ресурси и др.

Въвеждането на екипния принцип на работа се посочва от 5,8% от респондентите. Техните предложения са свързани с изграждане на екипи от квалифицирани служители, екипност при вземане на управленски решения, оптимизиране и усъвършенстване на екипите и т.н.

На местно ниво респондентите отчитат ролята на планирането като фактор за ефективно управление (4,2%). Предложенията им в тази връзка се отнасят до подобряване качеството на планирането, извършване на ежедневно планиране, обвързването му с обективния анализ на конкретната оперативна обстановка и т.н.

Анализът на експертните мнения на респондентите и техните предложения позволява да се направи изводът, че съществуват няколко значими фактори за ефективност на всички нива на управление и те са свързани с подобряване на материалното и финансовото обезпечаване на полицията, управлението на човешките ресурси, взаимодействието, координацията и организацията на труда.

ОБОБЩАВАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ, ИЗВОДИТЕ И ПРЕПОРЪКИТЕ

ЕФЕКТИВНОСТ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ПОЛИЦИЯТА

Социалната ефективност е основна характеристика на човешката дейност, изразяваща нейната полезност и плодотворност чрез съотнасяне на постигнатия социален ефект и направените социални разходи.

Управлението на полицията е непрекъснат, динамичен и систематичен процес. Необходимостта от повишаване на неговата ефективност е в съответствие с изискването за по-пълно удовлетворяване на непрекъснатото нарастващите потребности на гражданите като потребители на услуги.

Върху ефективността оказват влияние голям брой различни фактори – криминогенни, управленски, организационни и човешки. Настоящото изследване е съсредоточило вниманието си върху значимите фактори, отнасящи се до управлението на териториалните полицейски служби. В тази връзка един от най-значимите “професионални” фактори е състоянието на оперативната обстановка, което е едновременно причина и следствие на ефективността на управление.

Специфичните фактори, оказващи влияние върху ефективността, са: оптималност при използване на наличните сили и средства; степен на успешно изпълнение на задачите; пълнота и качество на информацията; използване на работното време; сложност на дейностите; материални загуби и т.н.

Повишаване на ефективността на полицейското управление предполага въздействие върху средата на функциониране на полицията с оглед получаване на видим ефект от нейната дейност. Определянето на ясни и съдържателни цели е едно от най-важните изисквания на управлението. Процесът на формиране и достигане на цели не е завършен без работата по тяхното изпълнение. **Една от слабостите на полицейското управление** е липсата на цялостна система за контрол върху изпълнението на целите и задачите. Ръко-

водителите често се задоволяват с проверка за наличието на планове, без да се интересуват дали има ясно формулирани и изпълнени цели и задачи.

За да могат ръководителите да формулират реални и достижими цели е необходимо да умеят да идентифицират и решават съответните проблеми. Проучването на практиката показва, че съществуват известни трудности от субективен и обективен характер по отношение на този процес. **За да реши ръководителят даден проблем, той трябва да формулира ясна цел. Целите и проблемите не са универсални, а имат конкретни измерения и са уникални за всяка една организация.**

Управлението е процес на планиране и вземане на решение, организиране, ръководене и контролиране на ресурсите за достигане на организационните цели по ефикасен и ефективен начин. От проведеното изследване се установява, че **контролът и вземането на решения са най-важните функции** за ефективността на управление. Значима управленска функция, която е подценена от ръководителите и не се реализира в пълен обем от националните полицейски служби, е **планирането**. За съжаление, на практика функцията по планиране има спомагателен, а не основен характер.

Координацията и взаимодействието също са важни функции и е необходимо да им се обръща повече внимание от страна на полицейските ръководители. За целта трябва да се познава технологията на тяхното реализиране. От значение са различните организационни техники и правни основания за обединяване на усилия и ресурси с оглед достигане на общите цели с най-малко разходи.

Въвеждането на новия модел за управление в МВР и полицията предполага задълбочен анализ преди тяхното проектиране и създаване, като трябва да се спазват следните принципи:

- броят на йерархичните равнища на управленския орган да бъде минимален;
- централизацията при изграждане на МВР да се съчетава със специализацията и оперативната самостоятелност на отделните полицейски звена;
- структурата на управление да бъде гъвкава и адаптивна при осъществяване на важни промени;
- информационното осигуряване на процесите да се реали-

зира по най-краткия път и при минимален разход на време;

➤ да се възлагат само функции, съответстващи на квалификацията на служителя, който ще изпълнява задачите.

ЕФЕКТИВНОСТ НА РЕСУРСИТЕ

За постигане целите на полицейската организация съществена роля играят ресурсите. Резултатите от изследването **показват, че не съществува ясен механизъм за управление на ресурсите**. Това се отнася както за финансовите, така и за материалните и другите ресурси. Началниците в полицията нямат правата и управленските умения да се справят с това предизвикателство. Очакването на заповед “отгоре” скована инициативата на подчинените служители и намалява ефективността на използваните ресурси.

Ефективното използване на силите и средствата на полицията за противодействие на престъпността и опазване на обществения ред изисква прилагане на подходящи механизми. Във връзка с това е необходимо:

– да се създадат гъвкави схеми за използване на силите и средствата на ниво РПУ въз основа на анализа на оперативната обстановка;

– да се създадат типови схеми, позволяващи бърза актуализация при промяна на оперативната обстановка;

– да се прилагат съвременни методи за анализ и прогнозиране на оперативната обстановка с оглед своевременно планиране на необходимите ресурси;

– да се усъвършенства тактиката при използване на силите и средствата с оглед бърза реакция при особени или кризисни ситуации;

– да се подобри взаимодействието на полицията с другите правоохранителни органи и обществени организации.

Управлението на човешките ресурси е стратегически подход, свързан с наемането, мотивирането, развитието и ръководенето на хората в организацията. Чрез него трябва да се осигури ефективният принос на служителите за постигане целите на организацията и реализиране на нейната социална функция. Ефективното управление на човешките ресурси изисква подготвени полицейски

мениджъри. Наред с това е необходимо да се използват съвременни методи за анализ на работната сила и разходите за нейното подържане. Те могат успешно да се заимстват от полицаите на страните членки на ЕС и от бизнес организациите, като се отчита спецификата на работа в полицията. За да се повиши ефективността на полицейското управление е необходимо да се анализира движението на работната сила и причините, поради които полицейските служители напускат системата на МВР.

РЪКОВОДНАТА ДЕЙНОСТ КАТО ФАКТОР НА ЕФЕКТИВНОСТТА

Ръководната функция е основополагаща в рамките на управленския процес. Ръководството представлява система от процеси, използвани, за да се накарат членовете на организацията да работят заедно и добре за нейните интереси.

Мотивацията е един от основните фактори за успех в полицейските дейности за повишаване ефективността на управление. Поради това тя се превръща в основен приоритет на полицейските ръководители в териториалните служби.

Изследователските резултати показват, че тези ръководители са мотивирани в голяма степен, като тяхната мотивация нараства с увеличаване на професионалния им опит.

Полицейските служители като цяло са мотивирани да изпълняват своите служебни задължения. Това е една благоприятна предпоставка за повишаване ефективността на управление, която трябва да се използва в пълна степен. Проблемите, свързани с мотивацията, не са трудни за решаване и при един задълбочен анализ и индивидуален подход голяма част от тях могат да се решат успешно.

Един от ключовите фактори за повишаване ефективността на управление е ръководенето на полицейските служители. Необходимо е да се използва подходящ **стил на ръководство**, за да се мотивират и насочват служителите при решаване на професионалните им задачи. Ключовите фактори за успех на ръководството са:

- чувството за визията, мисията и стратегията на ръководеното полицейско звено;
- умението да се определя личния принос;

- способността да се общува с висшестоящите и подчинените служители;
- умението да се мотивират хората;
- способност за самодиагностика и самооценка;
- скромност в личния и обществения живот.

Важен аспект при реализирането на ръководната функция е **организацията на работното време на полицейските ръководители**. Резултатите от изследването показват, че то е прекомерно увеличено и е в разрез със законовите норми за 8-часов работен ден. Основните причини за това са свързани с: пропуски в личната организация на труда и планирането ѝ, недостатъчно използване възможностите за делегиране на права и отговорности на по-нисши ръководители и т.н., затова **трябва да се въведат съвременни форми за научна организация на труда на полицейските служители и ръководители**, като се използва положителният български и чужд опит в тази област.

ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА УПРАВЛЕНИЕ

Системата за оценка на ефективността на управление изисква да се построи модел на дърво на целите и върху тази база да се разработят съответните критерии и показатели. Системата за оценка се състои от следните блокове:

- реални възможности на оценявания обект;
- поставени и/или формулирани цели;
- постигнати резултати.

Ефективността се определя като се съотнасят целите на полицейското звено, достигнатите резултати и направените разходи за тяхното реализиране. От проведеното изследване се установява, че **не съществуват универсални критерии и показатели за оценка на ефективността. Те са строго специфични и отразяват различни признаци на управлението на полицейската дейност**. Системата от критерии и показатели за оценка на ефективността трябва да отговаря на следните условия:

- да се търси взаимовръзка между характера, обема и резултатите от полицейската дейност и елементите на оперативната обстановка;

- да се въведе комплексна оценка на разнородните по характер елементи на оперативната обстановка и на основните функции и задачи на управлението;
- да се стимулира самоинициативата като мотивационен фактор за успех;
- да се постави основен акцент върху достигане целите на полицейското звено.

Повишаването на ефективността на полицейското управление предполага въздействие върху средата на функциониране на полицията с оглед получаване на видим ефект от нейната дейност. Определянето на ясни и съдържателни цели е едно от най-важните изисквания на управлението. Процесът на формиране и достигане на цели не е завършен без работата по тяхното изпълнение.

Въвеждането на съвременни методи и подходи за повишаване ефективността на управление е крайно наложително. Традиционализмът и стереотипите в полицейското управление правят системата консервативна, пасивна и тремава по отношение динамиката на промените в цялостния обществено-политически живот. Налагането на критериите за европейско качество в полицейската дейност изисква изграждане на нова управленска култура у полицейските ръководители на всички йерархични равнища.

Организационната промяна в полицията е неизбежна и необходима в условията на евроатлантическа интеграция. Тя не е хаотичен или “революционен” процес на тотално отричане на минали достижения и успехи, а организиран и планиран процес на обновяване, който ползва всичко полезно от миналото и го усъвършенства.

Изводът от изследването е, че е необходимо да продължи процесът на организационна промяна в полицията. Тя обаче не е самоцел и се извършва в съответствие със строги правила и процедури. Това е и един от пътищата за повишаване ефективността на управление на полицията, а оттам и резултатността в противодействието на престъпността и опазването на обществения ред. Необходимо е да се изследват и анализират силните и слабите страни на новите структурни звена в полицията и ако е необходимо да бъдат утвърдени или променени.

Ефикасното **комуникиране** във връзка с изпълнението на служебните задължения е от решаващо значение за постигане целите на организациите.

Участниците в управленския процес трябва да са наясно както със своите очаквания по отношение на общуването, така и с очакванията на партньорите си. Това ще даде възможност за една по-реалистична картина на ситуацията, в която протичат взаимоотношенията и нейното развитие в бъдеще.

Изграждането на подходяща **организационна култура** в полицията е въпрос, който трябва да бъде дискутиран с оглед съответствието с най-добрите европейските практики в тази област, в съчетание с българските постижения и традиции. Прилагането на нормите на Етичния кодекс на полицейския служител наред с другите морални норми на поведение може да подпомогне този процес. До момента обаче се дава приоритет на командването и не се търси подкрепата на подчинените служители при изясняване на политиките, стратегиите или отделните управленски решения.

Според експертното мнение на обхванатите в изследването полицейски ръководители съществуват различни възможности за повишаване на ефективността. Те смятат, че най-значимите фактори за ефективността на всички нива на управление са следните: подобряване на материалното и финансовото обезпечаване на полицията; управлението на човешките ресурси; взаимодействието, координацията и организацията на труда.

От проведеното изследване се вижда, че проблемът с ефективността на управление на полицията на различни йерархични равнища изисква съответното решение и приложение. Необходимо е да се започне активна управленска подготовка както по отношение на организацията, така и по отношение изграждането на подготвени управленски екипи. Провежданите в момента експерименти за управленски одити трябва да се анализират и внедрят в практиката в разумно кратки срокове, като едно от технологичните средства за повишаване на ефективността.

Посочените проблеми не изчерпват темата за ефективността на управление на полицията, а изискват множество допълнителни проучвания. Във връзка с членството на България в ЕС тази тема придобива нови измерения, които трябва да бъдат решавани в рамките на партньорството и общите цели на сигурността в Европа.

ЛИТЕРАТУРА

1. Актуализирана стратегия за противодействие на престъпността (приета от Народното събрание на 30.12.2003).
2. *Ангелов, А.* Основи на мениджмънта. Второ издание. С. 1998.
3. *Барбара, К.* Управление на човешките ресурси. Университет Темс Вали – Лондон. С., УНСС, 1995.
4. *Бланчард, К. С. Джонсън.* Едноминутният мениджър. С., 1989.
5. Большая советская энциклопедия. Т.13. М., 1973.
6. *Бояджиева, Ю.* Методика за анализ на статистическата информация за престъпността. С., НИКК, 1999.
7. *Бояджиева, Ю.* Полицейска криминална статистика. С., НИКК-МВР, 2005.
8. *Бродьор, Жан-Пол.* Различни методи за оценяване дейността на полицията. – Криминологи. 2003, № 1, (превод от френски).
9. *Вайс, Д.* Има ли самоличност криминалната полиция. - Криминалистик, 1999, № 7 (превод от немски).
10. *Великов, Н. и колектив.* Теоретико-методологически проблеми на ефективността, икономическия подход и икономическия механизъм в извънпроизводствената сфера и анализ на резултатите от провеждания експеримент. Научноизследователски сектор при ВИИ «Карл Маркс». С., 1983.
11. *Геков, Б.* Полицейска стратегия. Същност, изграждане, модел. С., 1998.
12. *Геков, Б.* Полицията в архитектурата на вътрешната сигурност. С., ВИПОНД - МВР, 2000.
13. *Геков, Б.* Модел за управление на полицията. Проблеми и насоки за усъвършестване. С., НИКК-МВР, 2005.
14. *Генова, В., В. Гюрова, В. Иванов, К. Колев.* Превантивни полицейски операции. С., НИКК-ВИПОНД, 2001.
15. *Генова, В., К. Колев, В. Гюрова,* Организационно-правни и психологични проблеми в дейността на районния инспектор. С., НИКК-МВР, 2005.
16. *Давидков, Цв.,* Управление на организациите. С., 2005.
17. *Дейбъл, Т.* Критерии, стандарти и норми за измерване на про-

- цесите на вземане на решение. Методология за вземане на решения в областта на националната сигурност. С., 1994.
18. *Динев, М.* Контрол в социалното управление, С., Тракия – М, 1999.
 19. *Дракър, П.* Ефективният ръководител. С., Класика и стил ООД, 2003.
 20. *Дракър, П.* Мениджмънт предизвикателствата през 21 век. С., Класик стил, 2000.
 21. *Дракър, П.* Новите реалности. С., 1992.
 22. Енциклопедичен речник по социология. С., БАН, 1996.
 23. *Епли, П.* Семинар “Управление на промяната” за нуждите на МВР в България. София – 27.10.2005.
 24. Етичен кодекс на служителите от Министерството на вътрешните работи с полицейски правомощия.
 25. Закон за Министерството на вътрешните работи, обн. ДВ, бр. 17 от 24 февруари 2006 г., в сила от 01.05.2006 г.
 26. Закон за Министерството на вътрешните работи, обн. ДВ, бр. 122 от 19 декември 1997 г., последно изменение , бр. 26 от 21 март 2003 г.
 27. Заповед I -527, Приоритети на Министерството на вътрешните работи за 2007 г.
 28. Заповед Из-1815/06.10.2006 г. за “Определяне на показатели за оценка работата на дознателите от структурните звена на МВР, с функции по разследване по реда на НПК”.
 29. Заповед № Из-183 /10.10.2006 г. за обявяване на “Методика за оценка на изпълнението на длъжността от държавните служители в МВР”.
 30. Инструкция за планиране на управленската дейност в Министерството на вътрешните работи, Обявена с МЗ № I-65/16.04.1996 г.
 31. *Илиев, И.* Полиция. Устройство и управление. С., 1995.
 32. *Илиева, Сн.* Критерии за групова ефективност. С., СУ “Климент Охридски”, 1998.
 33. *Йегер, Р.* Повишаване ефективността в работата на полицейските служби. – Криминалистик, № 3, 2004. (превод от немски).
 34. *Йегер, Р.* Важни предпоставки за добро управление. -

- Криминалистик, 2000, № 10. (превод от немски).
35. *Кендал, Б.* Управлението на човешките ресурси. Отворено обучение по бизнес. Университет Темс Вали – Лондон. С., УНСС, 1995.
 36. *Кръстева, В., К. Колев, В. Гюрова, В. Генова, Ст. Стоименов,* Категоризирането на териториалните полицейски служби – елемент от усъвършенстването на организацията и управлението на националната полиция. – Трудове на НИКК – МВР, XXIII, С., 2000.
 37. *Ман, К.* Организационно поведение. Отворено общество по бизнес. Университет Темс Вали - Лондон. С., УНСС, 1996.
 38. *Марков, М.,* Технология и ефективност на социалното управление. С., Партиздат, 1980.
 39. *Марков, М., Хр. Иванов, Н. Арабаджийски.* Полицейско право. 1999.
 40. *Марков, М., Н. Арабаджийски.* Държавна служба, осъществявана от органите на Националната полиция. С., 1998.
 41. *Мусташки, Цв., В. Кръстева, П. Стаменова, В. Генова.* Усъвършенстване на контролната дейност на Дирекцията на народната милиция и нейните поделения. Трудове на НИКК, XV, С., 1989.
 42. *Мусташки, Цв., Л. Начев, Г. Кръстев.* Усъвършенстване системата за оценка дейността на следователите. С., НИКК, ГСУ – МВР, 1985.
 43. *Мустафа. Р.,* През лятото ще видим комисари в униформа. “Труд”, бр. 105, 17.04.2006 г.
 44. Наредба № Из-1009/04.07.2006 г (обн. ДВ, бр. 68/22.08.2006 г) за условията и реда за постъпване на държавна служба в Министерството на вътрешните работи.
 45. Наредба № Из-1011/04.07.2006 г (обн. ДВ, бр. 68/22.08.2006 г) за първоначалното обучение на служителите от Министерството на вътрешните работи.
 46. Наредба № Из-1013/04.07.2006 г (обн. ДВ, бр. 68/22.08.2006 г) за определяне на условията и реда за израстване в категория, заемане на длъжности и временно назначаване на държавните служители в МВР.
 47. Наредба № Из-1015/04.07.2006 г (обн. ДВ, бр. 68/22.08.2006 г)

- за дисциплината и дисциплинарната практика в МВР.
48. Основи на научната организация на управлението и труда на народната милиция. С., ВСШ “Г. Димитров”. 1986.
 49. *Питърс, Т., Р. Уотърман-младши.* Към съвършенство във фирменото управление, С., 1989.
 50. Постановление № 105 от 21 май 2002 г. за приемане на Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация
 51. Правилник за прилагане на Закона за Министерството на вътрешните работи, приет с Постановление № 126 на Министерския съвет от 2 юни 2006 г., Обнародван, ДВ, бр. 47 от 9 юни 2006 г.
 52. *Пъшчолка, И.* Моделът EXCELLENCE на Европейската фондация за управление на качеството (EFQM) и приложението му в работата на полицията на Чешката република. – Криминалистически сборник, 2003, № 3 (превод от чешки).
 53. *Стаменова, П., В. Кръстева.* Възможност за оптимизиране числеността на състава от националната полиция. – Трудове на НИКК – МВР, XIX, С., 1993.
 54. *Станчева, А.*, Организация на управлението. В., 2004.
 55. *Станчев, Ив.*, Мениджмънт. Наръчник на мениджъра. С., Магистър. 1991.
 56. *Тодоров, В.* Принципите на Европейския кодекс за полицейска етика и процеса на реформи в българската полиция (доклад). В: семинар “Проблеми на сигурността и вътрешния ред при присъединяването на Република България към евроатлантическите структури”. Академия на МВР. София. 11 ноември 2003 г.
 57. Управление на промяната за нуждите на МВР – материали от семинар в България. София, 27.10.2005 г.
 58. *Чаушев, А.* Управление на персонала. С., 1999.
 59. *Шедлер, К.*, Инструменти на управлението, ориентирано към ефективност в полицията. – Криминалистик, № 1, 2001, (превод от немски).
 60. *Шланиц, Е.* Ролята на полицията в превантивните и социални дейности. – Ревю ентернационал дьо полис криминел, 1998, № 469-471 (превод от френски).

61. *Шопов, Д., М. Атанасова.* Управление на човешките ресурси, Част I, Тракия –М.
62. *Янарлиев, В.* Стратегията – атрибут на оптималното управление. Сп. “Полицай”, 1995, № 3.
63. *Fridman, R.* Community Policing. 1992.
64. *Griffin, R.W.* Management 3rd edition. Houghton Mifflin Company, 1990.
65. *Griffin, T.* Management, 3rd edition. Study Guide, Houghton Mifflin Company, 1990.
66. *Michael, S. P.* The principles of policing. Hong Kong, 1985.
67. *Moore, M. M., D. W. Stephens.* The strategic management of police department. London, 1991.
68. Mind Tools – SWOT analysis.
<http://www.mindtools.com/swot.html>
69. Programme for Police and judicial cooperation in criminal matters. Official journal of the European Communities., 10.01.2003.
70. Recording and Using Indigenous Knowledge: SWOT analysis.
<http://www.panasia.org.sg/iirr/ikmanual/swot.htm>.
71. Проект на стратегия за управление на човешките рерурси в държавната администрация.
http://www.mdaar.government.bg/hr_strategy.php.

ПРОБЛЕМИ НА ЕФЕКТИВНОСТТА ПРИ
УПРАВЛЕНИЕТО НА ТЕРИТОРИАЛНИТЕ
ПОЛИЦЕЙСКИ СЛУЖБИ

Божидар Геков, доктор

Рецензенти: доц. Виолета Кръстева, доктор
доц. Марчо Марков, доктор

Стилов редактор: *Николай Банев*
Коректор: *Румяна Колева*
Технически редактор: *Татяна Бошнякова*
Компютърна обработка: *Татяна Бошнякова*
Дизайн на корицата: *Ангелина Докова*

Дадена за печат: март 2007 г.	Излязла от печат: май 2007 г.
Рег. № 3443/20.03.2007 г.	Печатни коли
Поръчка №	Тираж 400
Формат 70/100/16	
Ведомствено издание	

Полиграфическа база - МВР