

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.56

*О. В. Батраченко**здобувач кафедри адміністративного, господарського
права та фінансово-економічної безпеки
Сумського державного університету*

ЗНАЧЕННЯ Й ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ

Забезпечення публічної безпеки та порядку має важливе значення для демократичного державного й суспільного розвитку, формування громадянського суспільства та його інститутів. Діяльність у цій сфері є одним із різновидів державної управлінської діяльності, яка здійснюється органами державної влади й місцевого самоврядування, а також недержавними громадськими формуваннями. Від ефективності здійснення державного управління в означеній сфері залежить стан захищеності життєво важливих особистих, суспільних і державних інтересів, рівень добробуту населення тощо. При цьому державне управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку має свої особливості, зумовлені специфікою відповідних правовідносин.

Деякі питання державного управління сферою національної безпеки та громадського порядку досліджували такі вчені, як Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, М.Ф. Криштанович, Ю.В. Ковбасюк, Г.П. Ситник, В.П. Пилипишин, М.П. Ткач, С.І. Чернов й багато інших. Водночас варто зазначити, що сьогодні ці дослідження потребують певної актуалізації з урахуванням оновленого законодавства, що ще раз підкреслює важливість і актуальність запропонованої теми.

Метою статті є визначення функцій і значення державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити поняття й особливості державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку; виділити функції та з'ясувати значення державного управління в цій сфері; виявити недоліки і проблемні моменти державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку й запропонувати шляхи їх усунення.

Природа адміністративно-правового забезпечення управління публічною безпекою та порядком розкривається через його характерні особливості, однією з яких є його належність до сфери

державного управління. У зв'язку з цим виникає необхідність дослідження питання державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку.

Державне управління, виступаючи різновидом соціального управління, відрізняється з-поміж інших його видів насамперед змістом і системою суб'єктів, уповноважених реалізовувати дії, що становлять зміст управлінської діяльності. С.І. Чернов вважає, що державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему загалом або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку й діяльність особи та громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою й законодавчо закріпленої в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави [1, с. 5]. Аналіз наданого науковцем визначення державного управління свідчить про деяку його неповноту. Такий висновок можна зробити на підставі того, що в ньому не враховані окремі важливі особливості державного управління, зокрема суб'єкти його здійснення, а також зміст управлінських дій.

Тому більш ґрунтовною вважаємо дефініцію поняття «державне управління», надану В.П. Пилипишином, який під державним управлінням розуміє внутрішньо-організаційну діяльність державних органів, спрямовану на регулювання суспільних відносин у різних сферах державної політики з метою задоволення соціально-економічних, політичних та інших інтересів. Основна особливість державного управління, на думку науковця, полягає в тому, що його суб'єктами, як правило, є державні органи. Відповідно, суб'єктами самоврядного управління є органи місцевого самоврядування; громадського управління – громадські організації, інші об'єднання громадян, окремі громадяни; корпоративного управління – органи господарських товариств і об'єднань підприємств [2, с. 12].

Отже, можемо виділити такі особливості державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку: 1) суб'єктами його здійснення є органи державної влади та місцевого самоврядування, серед яких основне місце посідають правоохоронні органи (поліція, органи прокуратури тощо); 2) об'єктами такого управління є особиста безпека й недоторканність особи, її здоров'я, честь і гідність; суспільна мораль і етика; громадський спокій тощо; 3) здійснюється з метою реалізації таких управлінських функцій, як планування, організація, ресурсне (кадрове, матеріально-технічне, інформаційно-аналітичне тощо) забезпечення, моніторинг і аналіз ефективності здійснюваних заходів щодо забезпечення публічного порядку та безпеки тощо; 4) здійснюється лише в межах компетенції й у порядку, визначеному адміністративним законодавством.

Відтак державне управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку – це здійснювана в межах компетенції й у порядку, визначеному нормами адміністративного законодавства, правоохоронними органами, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування система дій щодо реалізації функцій планування, організації, ресурсного забезпечення, моніторингу та аналізу ефективності здійснюваних заходів з метою створення належних умов для захисту й охорони публічної безпеки та порядку.

Визначаючи значення державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку, необхідно погодитись із точкою зору Ю.В. Ковбасюка, який зауважив, що конкретно суспільне призначення державного управління можна розкрити через комплекс об'єктивно необхідних завдань, виконання яких у масштабах усього суспільства держава може забезпечити через державне управління набагато краще, ніж будь-які інші суспільні інститути. Серед них науковець виділяє підтримку громадського порядку; гарантування безпеки людини, суспільства, країни тощо [3, с. 20–21].

Для обґрунтування важливості державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку охарактеризуємо основні функції державних органів в означеній сфері. Зокрема, М.П. Ткач на підставі аналізу чинного законодавства виділив кілька груп функцій державного управління, залежно від напрямку впливу на систему управління: 1) функції орієнтування системи (прогнозування, планування, методичного керівництва, нормативного регулювання); 2) функції забезпечення системи (кадрового, фінансового, матеріально-технічного, організаційного, інформаційного, наукового); 3) функції оперативного управління системою (безпосереднього керівництва, контролю, оцінювання, обліку даних, організації, координації) [4, с. 60].

Частково погоджуючись із думкою науковця, вважаємо, що цю класифікацію потрібно дещо розширити, доповнивши її такими групами функцій, як функції забезпечення взаємодії та консолідації сил різних суб'єктів управління в конкретній сфері управлінських правовідносин (функції зовнішньоорганізаційного забезпечення системи); функції забезпечення гласності й відкритості державного управління (функції публічної звітності й зовнішнього контролю).

Аналіз чинного законодавства України у сфері регулювання правовідносин щодо здійснення державного управління публічною безпекою та порядком [5; 6; 7] дає змогу виділити такі його функції:

1) функції орієнтування системи забезпечення публічної безпеки та порядку: формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування системи публічної безпеки та порядку; удосконалення її організаційної структури; узагальнення практики застосування адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; затвердження стратегічних програм діяльності й визначення пріоритетних напрямів роботи поліції й інших суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку, затвердження планів роботи;

2) функції забезпечення системи: комплексне кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне й інше забезпечення життєдіяльності складових (структурних елементів) системи; прийняття рішень про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців апарату центрального органу управління поліції й інших суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку; підготовка сил і засобів суб'єктів системи до їх застосування згідно з призначенням; формування бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України тощо;

3) функції оперативного управління системою забезпечення публічної безпеки та порядку: здійснення постійного моніторингу впливу на публічну безпеку та порядок процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах, релігійному середовищі, міжетнічних стосунках; прогнозування змін, що відбуваються в них, і потенційних загроз національній безпеці; підписування наказів поліції; розподіл обов'язків між заступниками керівника, а також між різними відділами й підрозділами очолюваного органу тощо;

4) зовнішньоорганізаційного забезпечення системи: здійснення інформаційної взаємодії з іншими органами державної влади України, органами

правопорядку іноземних держав і міжнародними організаціями; формування міжвідомчих груп, призначення їхніх керівників; організація та проведення спільних нарад тощо;

5) функції публічної звітності й зовнішнього контролю: організація ведення статистичної й іншої інформаційної звітності з приводу стану забезпечення публічної безпеки та порядку; ведення особистого прийому громадян із відповідних питань; забезпечення оприлюднення інформації публічного характеру; забезпечення доступу суб'єктів зовнішнього контролю до документальних та інших інформаційних ресурсів органу забезпечення публічної безпеки та порядку тощо.

На підставі наведених вище функцій державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку можна зазначити, що значення цього управління полягає в такому: 1) досягається упорядкування діяльності щодо забезпечення публічної безпеки та порядку й розподіл повноважень між різними суб'єктами забезпечення в цій сфері, а також між різними структурами одного суб'єкта; 2) забезпечується консолідація та координація зусиль і ресурсів різних суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку; 3) забезпечується взаємодія між різними суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку, а також усередині відповідного суб'єкта, відкритість публічної інформації в зазначеній сфері; 4) здійснюється контроль за діяльністю суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку, забезпечується законність у діяльності цих суб'єктів, дотримання ними вимог законодавства й установленого порядку реалізації функцій у цій сфері; 5) забезпечується підвищення ефективності виконання функцій щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, досягається оптимізація методів і засобів забезпечення.

Отже, державне управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного виконання державними органами своїх функцій у досліджуваній сфері. Водночас необхідно зазначити, що нині система забезпечення публічної безпеки та порядку залишається недостатньо ефективною, що, у свою чергу, свідчить про низький рівень управлінської компетентності в цій сфері.

Зокрема, в Рішенні Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України» від 6 травня 2015 року зазначається, що неефективність системи забезпечення національної безпеки та оборони України зумовлена такими причинами: несформованість сектора безпеки та оборони України як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру; інституційна слабкість, непрофесійність, структурна незбалансованість органів сектора безпеки та оборони; недостатність ресурсного за-

безпечення й неефективне використання ресурсів у секторі безпеки та оборони; відсутність ефективних зовнішніх гарантій безпеки України; діяльність незаконних збройних формувань, зростання злочинності, незаконне використання вогнепальної зброї; корупція й неефективна система державного управління тощо [8].

Автори аналітичної доповіді «Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України» О.О. Резнікова, В.Ю. Цюкало та ін. вважають, що основними причинами низької ефективності системи забезпечення національної безпеки у 2015 році були такі: висока корумпованість і недостатній фаховий рівень керівників державних суб'єктів згаданої системи; відсутність суспільного консенсусу з ключових питань державного будівництва, а також належної взаємодії та координації дій між органами виконавчої влади й силовими структурами, в тому числі під час проведення комплексного огляду сектору безпеки та оборони; виконання окремими органами державної влади невластивих для них функцій, дублювання їхніх повноважень, розпорошення сил і засобів, відсутність їх консолідації; невідповідність правового регулювання дій суб'єктів забезпечення національної безпеки особливостям ситуації в безпековій сфері; незадовільні якість і рівень ресурсного забезпечення суб'єктів системи забезпечення національної безпеки [9, с. 35–36].

Отже, виділяється низка причин недостатньої ефективності управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку. Уважаємо, що наведений перелік можна доповнити такими причинами правового характеру: 1) відсутність сформованої нормативної бази, узгодженого законодавства у сфері регулювання управління системою забезпечення публічної безпеки та порядку; відсутність єдиної понятійної бази в досліджуваній сфері тощо; 2) відсутність узгодженого та єдиного плану дій державних органів – суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку, правової основи координації їхньої діяльності; 3) відсутність налагодженої системи фахової освіти з підготовки висококваліфікованих державних службовців – управлінців сферою публічного порядку та безпекою.

Для вирішення цих проблем і з метою підвищення ефективності державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку науковцями пропонується низка заходів.

Наприклад, Г.П. Ситник вважає, що передумовою успішного розв'язання проблеми підвищення ефективності управління в досліджуваній сфері є чітке розмежування трьох взаємопов'язаних складових управління у сфері національної безпеки: політичної (стратегічне планування і прийняття рішень щодо застосування сил і засо-

бів сектора безпеки), адміністративної (фінансове й ресурсне забезпечення) та оперативної (створення ієрархій командування й повсякденного управління силами та засобами сектора безпеки) [10, с. 47]. Висловлена науковцем думка, безсумнівно, заслуговує на увагу. Формування єдиного управлінського центру сферою забезпечення публічної безпеки та порядку є необхідною передумовою підвищення ефективності управління в цій сфері. Водночас управлінські повноваження мають бути розподілені між різними суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку так, щоб було досягнуто чітке розмежування адміністративного й політичного аспектів управління.

М.Ф. Криштанович, досліджуючи місце та роль органів внутрішніх справ у системі забезпечення національної безпеки України, дійшов висновку, що в подальшому надійність і ефективність захисту життєво важливих інтересів України органами внутрішніх справ (Національною поліцією) буде залежати, по-перше, від вироблення науково обґрунтованої концепції діяльності цих органів щодо забезпечення національної безпеки; по-друге, від створення ефективної системи гарантування національної безпеки й механізму її реалізації; по-третє, від розвитку законодавства в галузі національної безпеки та організаційно-правових засад функціонування поліції; по-четверте, від підвищення управлінської діяльності органів державного управління щодо координації всіх суб'єктів національної безпеки з метою відвернення виявлення й усунення явних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз Україні [11, с. 150].

Отже, беручи до уваги пропозиції науковців, а також на основі аналізу законодавства в цій сфері можемо підсумувати, що підвищення ефективності державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку можна досягти шляхом 1) уніфікації понятійного апарату, зокрема на законодавчому рівні закріпити визначення понять «публічний порядок» і «публічна безпека», узгодити їх застосування в різних нормативно-правових актах (Кодексі України про адміністративні правопорушення, Законах України: «Про Національну поліцію», «Про основи національної безпеки України» тощо); 2) уточнення сфери розподілу управлінських повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку між різними правоохоронними органами й іншими суб'єктами управління; 3) інтегрування наукового та практичного підходів у сфері розробки перспективних і поточних планів забезпечення публічної безпеки та порядку.

Аналіз значення державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку дає змогу дійти висновку, що правоохоронні органи й інші органи державної влади та місцевого самоврядування відіграють ключову роль у цьому процесі. Тому з

огляду на важливе значення державного управління в досліджуваній сфері існує потреба в постійному вдосконаленні механізмів (організаційних, правових, інформаційних тощо) його здійснення.

Література

1. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Державне та регіональне управління» для студентів 2 курсу напряму підготовки 6.030601 «Менеджмент» денної форми навчання / С.І. Чернов, М.М. Новікова, С.О. Гайдученко. – Х. : ХНУМГ, 2014. – 140 с.
2. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління / В.П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10–14.
3. Державне управління : [підручник] : у 2 т. / [під ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурміна та ін.]. – К. : Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 2012. – 564 с.
4. Ткач М.П. Проблеми визначення поняття державного управління / М.П. Ткач // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1 (6). – С. 59–63.
5. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 43. – Ст. 1353.
9. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : [аналіт. доп.] / О.О. Резнікова, В.Ю. Цюкало, В.О. Паливода, С.В. Дрьомов, С.В. Сьомін. – К. : НІСД, 2015. – 58 с.
10. Ситник Г.П. Актуальні напрями підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах державотворення / Г.П. Ситник // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2009. – Вип. 1. – С. 42–52.
11. Криштанович М.Ф. Місце і роль органів внутрішніх справ у системі забезпечення національної безпеки України / М.Ф. Криштанович // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 2. – С. 144–151.

Анотація

Батраченко О. В. Значення й функції державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку. – Стаття.

У статті досліджено функції й значення державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку; сформульовано визначення поняття державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку, виявлено його особливості; виділено функції державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку й з'ясовано його значення; встановлено недоліки державного управління в цій сфері та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: публічна безпека, публічний порядок, функції, державне управління.

Аннотация

Батраченко О. В. Значение и функции государственного управления сферой обеспечения публичной безопасности и порядка. – Статья.

В статье исследованы функции и значение государственного управления сферой обеспечения публичной безопасности и порядка; сформулировано определение понятия государственного управления сферой обеспечения публичной безопасности и порядка, выявлены его особенности; выделены функции государственного управления сферой обеспечения публичной безопасности и порядка и определено его значение; выяснены недостатки государственного управления в данной сфере и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: публичная безопасность, публичный порядок, функции, государственное управление.

Summary

Batrachenko O. V. The meaning and functions of government in ensuring public safety and order. – Article.

In the article the functions and values of public administration sphere of security and public order; formulated the definition of governance the area of public safety and order, found his features; isolated area of the functions of government to ensure public safety and order and determines its value; unclear governance shortcomings in this area and the ways to address them.

Key words: public safety, public order, functions, governance.