

М. Ю. Березін, здобувач
Міжрегіональної академії управління персоналом

ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ПІД ЧАС ОРГАНІЗАЦІЇ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Надано характеристику поняттю «громадський порядок». Визначено основні функції управління і відзначено специфіку кожної загальної функції, її структуру і відособленість, визначено групи функцій за змістом. Досліджено заходи щодо профілактики правопорушень. Розглянуто групи основних функцій органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку, які мають бути взяті до уваги в процесі розробки регіональних цільових програм з урахуванням прогнозу в соціальній сфері та тенденцій розвитку злочинності в регіонах, як-от: функції орієнтування системи, прогнозування, планування, нормативного регулювання, методичного керівництва; функції забезпечення системи, зокрема, кадрова, матеріально-технічна, фінансова, організаційно-структурного забезпечення, інформаційного забезпечення; функція оперативного управління, тобто безпосереднє регулювання діяльністю, облік, контроль, оцінка.

Визначено основні сучасні найважливіші функції органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку: вдосконалення організаційних і правових основ діяльності органів державної влади; планування, розробка і здійснення практичних заходів щодо попередження та припинення правопорушень; забезпечення контролю за здійсненням намічених заходів, боротьба з конкретними видами правопорушень; зміцнення і координація міжрегіонального та міжнародного співробітництва.

Ключові слова: громадський порядок, функція, функції управління, органи виконавчої влади, охорона громадського порядку, соціальна сфера, регіональна цільова програма, прогноз.

M. Yu. Berezin. Bases of formation of functions of executive authorities at the organization of public order protection

The concept of “public order” is characterized. The basic functions of management are defined and specificity of each common function, its structure and isolation is noted, groups of functions on content are defined. Measures for prevention of offenses are investigated. The groups of the main functions of the executive authorities in the organization of public order protection are considered, which should be taken into account in the process of development of regional target programs, taking into account the forecast in the social sphere and tendencies of development of crime in the regions. The basic modern important functions of executive bodies in organizing the protection of public order have been determined.

The most important functions of the executive authorities in organizing public order protection include: forecasting – anticipation of changes in the development and result of any events or processes in the system of state activity, in the executive authorities of the regions of Ukraine on the basis of the obtained data, professional experience and practice, achievements of scientific and theoretical analysis; planning – determining the directions, quantitative and qualitative indicators of the development of certain processes in the public administration system, functions of executive bodies of the regions of Ukraine, development of goals, tasks, directions of development and reform of the whole system of public relations; organization – formation of the system of public relations on the basis of established principles and approaches to this process, determination of the structure of the managed and governing system of bodies of the executive power of Ukraine, establishment of their competences and interconnection; organization in the narrow sense is the organization of the structure of executive bodies at the regional level; information support of the activities of the entities involved in the protection of public order, which consists in collecting, receiving, processing, analyzing information that

© М. Ю. Березін, 2019

Механізми державного управління

is necessary for their management activities; control is the most important type of feedback through which the executive authorities of Ukraine receive information on the actual state of affairs, on the implementation of decisions; regulation – the use of management methods and methods in the process of organizing public order; management – establishment of rules, norms, directions of activity and separate actions of executive bodies of Ukraine, officials or representatives of authorities; coordination – the coordination of the activities of executive authorities with other actors involved in the protection of public order to achieve common goals and objectives.

Therefore, the executive authorities of Ukraine today need constant communication with other information systems in order to use the data of social, political and scientific and technical information, to keep abreast of the social life of society. And this requirement is not accidental, since scientific management involves a systematic, integrated approach, which is impossible without the organization of a scientific information system that contains data on the state and tendencies of development of all spheres of public life.

Key words: public order, function, functions of management, executive bodies, protection of public order, social sphere, regional target program, forecast.

Постановка проблеми. Вітчизняний досвід використання потенціалу населення країни під час забезпечення громадського порядку спільно з державними правоохоронними органами і аналогічний досвід зарубіжних країн свідчить про значне підвищення ефективності правоохоронної діяльності. Такий досвід, безумовно, повинен бути врахований у процесі вдосконалення напрямів діяльності органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку.

Зміст громадського порядку становлять доведені до упорядкованого стану за допомогою механізму соціального регулювання суспільні відносини, що складаються в результаті здійснення різних соціальних норм, що регулюють поведінку людей, з метою забезпечення охорони їх життя, здоров'я, честі, гідності тощо. Однак наявність механізму соціального регулювання ще не гарантує впорядкованості суспільних відносин, тобто сукупність норм, що мають на меті врегулювання конкретних суспільних відносин, з погляду теорії означає тільки урегульованість цих відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз останніх досліджень свідчить, що в науковій літературі питання про складники діяльності виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку та необхідність удосконалення її функцій є одним із ключових. Проблеми оптимізації територіальної організації управління та формування дієвих функцій виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку присвячені праці О. Бабінової, В. Бакуменка, Л. Барбоне, Бориславської, В. Григорішен, П. Гураль, І. Дробот, З. Катусева, Козюри, В. Кравченко, С. Майстро, Ю. Наврузова, А. Ткачук. Поняття і природу функцій виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку як напрямів та видів діяльності в управлінні вивчали такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як О. Батанов, В. Борденюк, Б. Гурне, І. Дробуш, В. Куйбіда, С. Сergyгін. Методологія та методика здійснення комплексного вимірювання стану територіальних утворень, в тому числі в напрямках стійкості та запровадження системи моніторингу в управлінській діяльності, розглядалися такими вченими, як В. Артеменко, І. Валентюк, Г. Ветров, О. Вільчинська, З. Герасимчук, Л. Зайцева, А. Шапар. Однак проведення заходів, спрямованих на стійкий розвиток виконавчої влади, потребує вдосконалення їх діяльності під час організації охорони громадського порядку шляхом формування нових теоретичних поглядів на оптимізацію функцій управління та розробки дієвого інструментарію як необхідної умови вдосконалення механізму управління.

Постановка завдання. Основним суб'єктом системи забезпечення громадського порядку є держава, яка здійснює функції у цій галузі через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Діяльність із забезпечення громадського порядку спрямована на дотримання

всіма учасниками суспільних відносин соціальних норм і забезпечує охорону життя, здоров'я, честі, гідності та інших прав людей, специфіка ж діяльності щодо забезпечення громадського порядку полягає в тому, що вона забезпечує упорядкованість суспільних відносин, порядок у суспільстві. Основною політичною гарантією прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку є така організація демократичної держави, котра обмежувала б свободу соціальної поведінки громадян лише в тих сферах, де стикаються дійсно суперечливі інтереси, які самими учасниками громадських відносин урегульовані й узгоджені бути не можуть, і де через це потрібно зовнішнє, засноване на законності і формальній рівності сторін регулювання процесу узгодження інтересів і дій. Тому в роботі ставиться завдання дослідити наукові підходи до визначення основ формування функцій органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку.

Метою роботи є – дослідити наукові підходи до визначення основ формування функцій органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку та особливості їх практичної реалізації.

Виклад основного матеріалу. Основним суб'єктом системи забезпечення громадського порядку є держава, яка здійснює функції у цій галузі через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Діяльність із забезпечення громадського порядку спрямована на дотримання всіма учасниками суспільних відносин соціальних норм і забезпечує охорону життя, здоров'я, честі, гідності та інших прав людей. Специфіка ж діяльності щодо забезпечення громадського порядку полягає в тому, що вона забезпечує упорядкованість суспільних відносин, порядок у суспільстві. Основною політичною гарантією прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку є така організація демократичної держави, котра обмежувала б свободу соціальної поведінки громадян лише в тих сферах, де стикаються дійсно суперечливі інтереси, які самими учасниками громадських відносин урегульовані і узгоджені бути не можуть, і де через це потрібно зовнішнє, засноване на законності і формальній рівності сторін регулювання процесу узгодження інтересів і дій.

Органи виконавчої влади – це самостійний вид органів державної влади, які відповідно до конституційного принципу поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення функцій однієї гілки державної влади – виконавчої. Структури виконавчої влади охоплюють практично всі сфери суспільного життя – економіку, науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, соціальну сферу, гарантію безпеки та громадського порядку, організацію оборони та зовнішніх відносин. Функції органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку в різних країнах мають різні форми.

Поняття функції покликане охопити і відобразити зміст діяльності, тобто можна сказати, що «функція – це сутнісна характеристика діяльності». Однак в реальному суспільному житті немає поняття «діяльність взагалі». У зв'язку з цим правомірно говорити про функції конкретного виду діяльності, в нашому випадку – про функції управління в сфері охорони громадського порядку. Тільки в цьому випадку можна встановити конкретний характер функції.

У літературі наводиться велика кількість ознак, що характеризують поняття функції управління, але найчастіше виділяються такі її характерні ознаки: об'єктивна необхідність, або зумовленість; відносна самостійність функцій як елементів змісту діяльності; їх спільність і типовість; цілеспрямованість функцій управління та їх залежність від керованого об'єкта; стабільність, повторюваність і універсальність; специфічність і однорідність.

М.М. Потіп пропонує таке визначення функції управління: це «відносно самостійні й однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб'єкта управління, спрямований на забезпечення життєво важливих потреб

взаємодіючого з ним і адекватного йому керованого об'єкта». Відповідно до цих понять функції управління, по-перше, є частинами змісту управлінської діяльності, які мають відносну самостійність і однорідність; по-друге, безпосередньо виражають владно-організуючу сутність управління; по-третє, функції реалізуються у взаємодії адекватних суб'єкту та об'єкту управління, тобто в управлінських відносинах; по-четверте, вони спрямовані на забезпечення життєво важливих потреб керованого об'єкта [1, с. 8].

На нашу думку, говорячи про функції управління і відзначаючи специфіку кожної загальної функції, її структуру і відособленість, необхідно підкреслити, що їх пов'язує організаційна єдність суб'єкта управління. За змістом є три групи функцій:

- 1) функції орієнтування системи: прогнозування, планування, нормативного регулювання, методичного керівництва;
- 2) функції забезпечення системи: кадрова, матеріально-технічна, фінансова, організаційно-структурного забезпечення, інформаційного забезпечення;
- 3) функція оперативного управління: безпосереднє регулювання діяльності, облік, контроль, оцінка.

Такий підхід видається в цілому перспективним і правильним, тому що в класифікацію функцій покладено головні критерії, які висвітлюють функціональну природу управління і тим самим розкривають зміст і сутність громадського порядку і безпеки. Сутність громадського порядку є дійсним його змістом, під яким розуміється система елементів, властивостей громадського порядку і його функцій.

Громадський порядок – система суспільних відносин, які складаються і розвиваються в громадських місцях під впливом правових та соціальних норм, спрямованих на забезпечення нормального функціонування установ, організацій, громадських об'єднань, праці й відпочинку громадян, поваги до їх честі, людської гідності та громадської моралі [2].

Одним із напрямів діяльності в сфері громадського порядку є профілактика правопорушень. Профілактика, або попередження, правопорушень являє собою систему заходів, спрямованих на недопущення вчинення правопорушення. У науковій літературі під такими заходами розуміються «заходи, спрямовані на припинення злочинів; на усунення причин і умов, що їм сприяють; на виправлення і перевиховання осіб, які вчинили правопорушення».

Заходи щодо профілактики правопорушень можна поділити на загальносоціальні, які здійснюються на основі всієї сукупності заходів, що забезпечують прогресивний розвиток суспільства в економічній, політичній, духовній та інших сферах, і заходи спеціальної профілактики, спрямовані на попередження окремих видів і конкретних правопорушень. Заходи спеціальної профілактики можуть мати характер загальних, «знеособлених», що проявляються, наприклад, в посиленні патрулювання громадських місць, та індивідуальних, що знайшли своє вираження в проведенні профілактичних бесід, постановці на профілактичний облік, роз'ясненні про необхідність правомірної поведінки тощо.

Процес застосування норм права, а отже, і процес реалізації державно-владних повноважень, має ряд характерних ознак: по-перше, правозастосовчу діяльність здійснюють лише компетентні державні органи (посадові особи) або громадські організації, уповноважені на це державою; по-друге, діяльність із застосування норм права має державно-владний характер; по-третє, зміст правозастосовчої діяльності виражається у виданні на основі норм права індивідуальних правових приписів (актів); по-четверте, застосування норм права здійснюється винятково у встановленому законом порядку.

У Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» визначено, що громадське формування з охорони громадського порядку і державно-

го кордону створюється як громадське об'єднання на добровільних засадах з метою сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні кримінальних і адміністративних правопорушень, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій [3].

Досліджуючи питання взаємодії громадських формувань, органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері забезпечення громадського порядку, необхідно сконцентрувати увагу на можливості використання різних форм і способів їх взаємодії і на ефективності такої взаємодії. Вибір найбільш оптимальних з погляду функціональних можливостей елементів державно-громадської системи забезпечення громадського порядку та ефективних форм і способів впливу на порушників громадського порядку є сьогодні важливим завданням.

До основних методів охорони громадського порядку, на наш погляд, слід віднести: економічні, правові, соціально-психологічні, організаційно-адміністративні.

Засоби забезпечення громадського порядку утворюють систему заходів управлінського впливу на безпосередній об'єкт – свідомість, волю і поведінку особистості в сфері суспільного життя. Механізм відповідного впливу проявляється в широкому комплексі заходів політичного, економічного, організаційного, правового, культурно-виховного, психолого-педагогічного та іншого характеру.

Об'єктивні умови формування функцій органів виконавчої влади України під час організації охорони громадського порядку відображають такі характерні їм риси. По-перше, органи виконавчої влади орієнтуються на досягнення цілей, що стоять перед ними. По-друге, їх функції призначені для єдиного суб'єктного виконання. По-третє, зазначені дії спрямовані на управління суб'єктами. По-четверте, вони відображаються у правових формах і встановлюються в статутному порядку.

З кримінологічних позицій попередження злочинності за своєю спрямованістю і результативністю полягає як в усуненні об'єктивних передумов протиправної поведінки, так і в зміні свідомості правопорушників, їх громадських поглядів і переконань. Тому соціальне планування має стосуватись всього механізму протиправної поведінки – потреб, ціннісних орієнтацій, можливостей, цілей, засобів, вчинків, результатів. Практика показує, що значна частина заходів (розширення соціально-економічних, культурних, громадських можливостей для правопорушників, задоволення їх соціально значущих потреб та інтересів, виправлення деформацій у системі потреб особистості), які могли б розірвати позначений протиправний ланцюжок, знаходиться поза полем дії регіональних цільових програм.

Цілі регіональних цільових програм нерозривно пов'язані з рішеннями, діями і заходами, які дозволяють найбільш швидко, економічно їх досягти. На цьому етапі розробки регіональних цільових програм вельми важливо поділити головну мету на складники, щоб результати завдання слугували практиці її реалізації. Інакше зусилля і ресурси будуть витрачені даремно.

Звісно ж, регіональні цільові програми з урахуванням прогнозу в соціальній сфері та тенденцій розвитку злочинності в регіонах повинні містити чотири групи основних функцій органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку:

- вдосконалення організаційних і правових основ діяльності органів державної влади;
- планування, розробка і здійснення практичних заходів щодо попередження та припинення правопорушень;
- забезпечення контролю за здійсненням намічених заходів, боротьба з конкретними видами правопорушень;

Механізми державного управління

- зміцнення і координація міжрегіонального та міжнародного співробітництва.

До першої групи функцій можна віднести:

- проведення досліджень, розробку методик за прогнозом і оцінкою ситуації в регіоні;
- розробку і здійснення заходів щодо підвищення ефективності діяльності зацікавлених установ, створення і організацію роботи різноманітних комісій;
- розробку проектів законодавчих та інших нормативних актів у сфері охорони громадського порядку, аналіз чинного законодавства і практики його застосування.

До другої групи функцій слід включити:

- проведення широкої профілактичної роботи серед населення, особливо молоді, надання соціальної та медичної допомоги різним категоріям громадян у вирішенні їх проблем та забезпечення здорового способу життя;
- підготовку і проведення громадських, спортивних та культурних заходів для різних соціальних груп населення з метою раціонального використання вільного часу, надання регіональними органами ресурсів для організації роботи гуртків, секцій за місцем проживання неповнолітніх;
- використання засобів масової інформації в реалізації програм з охорони громадського порядку.

До третьої групи функцій необхідно віднести:

- створення на основі комп'ютерної техніки єдиної міжвідомчої автоматизованої системи збору, аналізу та узагальнення інформації про найбільш часті види порушень громадського порядку;
- визначення на основі аналізу наявної інформації про правопорушення конкретних заходів для їх припинення.

До четвертої групи функцій слід віднести:

- обмін інформацією;
- розробку методик і планів широкомасштабних операцій;
- розробку заходів з обміну фахівцями з метою підвищення їх професійної підготовки, зміцнення довіри і встановлення необхідних контактів;
- організацію і проведення науково-практичних конференцій, семінарів, симпозіумів з питань визначення та уточнення стратегічних напрямів охорони громадського порядку.

Пропонований перелік функцій не є вичерпним. У регіональних цільових програмах ці завдання можуть бути деталізовані з урахуванням місцевих особливостей. Крім того, слід взяти до уваги, що рекомендовані лише ті функції, які найбільш істотні для справжнього моменту і, ймовірно, будуть актуальні на найближчу перспективу. Однак в майбутньому цей перелік може зазнати певних змін.

Не виключено, що під час розробки регіональних цільових програм на основі аналізу стану криміногенної ситуації в конкретному регіоні виникне необхідність коригування функцій органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку.

Не можна не враховувати те, що кожний регіон тією чи іншою мірою має свої специфічні умови. Причому ці умови значно різняться залежно від економічної ситуації, географічного положення того чи іншого регіону, а також ряду інших факторів. Природно, що регіональні умови накладають свій відбиток на характер конкретних функцій і тому повинні враховуватися (разом з завданнями національної цільової програми) під час розробки регіональних цільових програм.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На наш погляд, до найважливіших функцій органів виконавчої влади під час організації охорони громадського порядку слід віднести:

Механізми державного управління

- прогнозування – передбачення змін у розвитку і результаті будь-яких подій або процесів в системі державної діяльності, в органах виконавчої влади регіонів України на основі отриманих даних, професійного досвіду і практики, досягнень науково-теоретичного аналізу;
- планування – визначення напрямів, кількісних і якісних показників розвитку тих чи інших процесів у системі державного управління, функцій органів виконавчої влади регіонів України, розробка цілей, завдань, напрямів розвитку та реформи всієї системи суспільних відносин;
- організація – формування системи суспільних відносин на основі встановлених принципів і підходів до цього процесу, визначення структури керованої і керуючої системи органів виконавчої влади України, встановлення їх компетенцій і взаємозв'язку; організація у вузькому сенсі – це впорядкування структури органів виконавчої влади на регіональному рівні;
- інформаційне забезпечення діяльності суб'єктів, що беруть участь в охороні громадського порядку, що полягає у зборі, одержанні, обробці, аналізі інформації, яка необхідна для їхньої управлінської діяльності;
- контроль – найважливіший вид зворотного зв'язку, за допомогою якого органи виконавчої влади України отримують інформацію про фактичний стан справ, про виконання рішень;
- регулювання – використання методів і способів управління в процесі організації охорони громадського порядку;
- керівництво – встановлення правил, нормативів, напрямів діяльності та окремих дій органів виконавчої влади України, посадових осіб або представників влади;
- координація – узгодження діяльності органів виконавчої влади з іншими суб'єктами, які беруть участь в охороні громадського порядку для досягнення загальних цілей і завдань.

Отже, сьогодні органам виконавчої влади України потрібен постійний зв'язок з іншими інформаційними системами, щоб використовувати дані соціальної, політичної та науково-технічної інформації, бути в курсі соціального життя суспільства. І ця вимога не є випадковою, оскільки наукове управління передбачає системний, комплексний підхід, який неможливий без організації наукової системи інформації, що містить дані про стан і тенденції розвитку всіх сфер суспільного життя.

Список використаних джерел:

1. Потіп М.М. Функції, які здійснюються у процесі розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право.* 2015. Вип. 35 (1.3). С. 7–9.
2. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 11.11.2010 № 550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z1219-10/ed20120608>.
3. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 04.11.2018 № 1835-III 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

References:

1. Potip, M.M. (2015) “Functions carried out in the process of delimiting the competence of state executive authorities and local self-government”, *Naukovij visnik Uzhgorodskogo naczionalnogo universitetu. Seriya : Pravo*, vol. 35 (1.3), pp. 7-9.

2. Informatively-legal systems league law in Ukraine (2010), “Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine “On Approval of the Regulations on the Service of District Police Inspectors in the System of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z1219-10/ed20120608>. (Accessed 18 October 2019).

3. Informatively-legal systems league law in Ukraine (2018), “The Law of Ukraine “On the fate of the masses in the defense of the huge order and the sovereign cordon”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>. (Accessed 18 October 2019).