

УДК 342.841(477)

О. М. Ботнаренко,

кандидат юридичних наук, доцент,
начальник відділу професійної підготовки
управління професійної освіти і науки Департаменту персоналу,
організації освітньої та наукової діяльності МВС України (м. Київ)

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ

Розглянуто сутність державного управління у сфері забезпечення публічного порядку. На підставі аналізу дефініцій «засада» і «державне управління» надано авторське бачення правових категорій «державне управління у сфері забезпечення публічного порядку», «засади державного управління у сфері забезпечення публічного порядку». Здійснено класифікацію засад державного управління у сфері забезпечення публічного порядку.

Ключові слова: державне управління, засади, публічний порядок, публічна безпека, правова сфера, конституційні засади, громадськість.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна перебуває на євроінтеграційному шляху, відбуваються докорінні зміни в діяльності всіх державних органів, установ, організацій, у свідомості суспільства загалом і пересічного громадянина зокрема. Тяжкі та визначальні події зими 2013–2014 років ознаменували початок перебудови всієї країни, її перехід на якісно новий етап свого розвитку. Відбувається перегляд підходів та бачень щодо діяльності низки державних органів і структур, переосмислення їх призначень та завдань, розробка й переорієнтація ряду фундаментальних принципів діяльності й взаємодії між вказаними органами та громадою. Держава у складних соціальних, економічних, політичних, військових умовах здійснює реформування й удосконалення діяльності всіх органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Реалізація та захист основних прав, свобод людини та громадянина в усіх видах правовідносин стали головним завданням держави, усіх органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих державно-владних повноважень. Отже, дослідження засад державного управління у сфері забезпечення публічного порядку стали надзвичайно важливими й актуальними.

Стан дослідження. На сьогодні в правовій науці та практиці вказане питання набуло значного з'ясування завдяки працям В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, О. О. Бандурки, О. І. Безпалової, О. В. Джафарової, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Р. С. Мельника, В. П. Петкова, О. С. Проневича, О. В. Рябченко, В. В. Сокурєнка, О. Ю. Синявської, С. О. Шатрави та інших науковців. Проте, зважаючи на стрімкі реформаційні процеси та появу на їх шляху нових проблем, що вимагають оперативного вирішення, зазначені питання потребують подальшого з'ясування.

Новизна цієї статті полягає в тому, що аналіз та вивчення засад державного управління у сфері забезпечення публічного порядку проводимуться крізь спектр адміністративного права й процесу, а також теорії управління. Досягнути **мету** вказаного дослідження заплановано через аналіз надбань у сфері наукового визначення та нормативного закріплення окреслених категорій із послідовним формуванням висновків статті.

Виклад основного матеріалу. Для подальшого більш чіткого та коректного визначення засад державного управління у сфері забезпечення публічного порядку з'ясуємо сутність терміна «державне управління».

Зауважимо, що в науковій літературі відсутня єдина позиція науковців щодо тлумачення цього терміна [1–3]. Дослідник М. М. Орлов, аналізуючи поняття державного управління, зазначає, що воно на сьогодні покликано створити універсальну теорію управління, що синтезувала б обґрунтовані підходи раніше сформованих теорій та сприяла б його ефективності. Вчений розглядає державне управління як процес, що повинен забезпечити виконання ряду функцій, а саме: планування, організації, розпорядництва (командування), мотивації, керівництва, взаємодії, контролю, комунікації, дослідження, оцінювання, прийняття виважених рішень, добору персоналу, представництва та ведення переговорів [4, с. 31].

На думку В. П. Пилипишина, державне управління слід розуміти як внутрішньоорганізовану діяльність державних органів, що має на меті врегулювання суспільних відносин у різних сферах державної політики щодо реалізації соціально-економічних, політичних чи інших інтересів. Учений додає, що це владна організуюча діяльність виконавчо-розпорядчих органів державного управління, які мають ряд повноважень, а саме: видавати і реалізовувати нормативно-правові акти; проводити нагляд і охорону за реалізацією вказаних актів [5, с. 13].

У своїх працях В. М. Соловйов указує, що державне управління – це певний різновид діяльності держави, який полягає у здійсненні нею певного організуючого впливу на конкретні галузі та сфери життя громади, які потребують втручання держави через здійснення повноважень виконавчої влади; це визначений, деталізований, цілеспрямований вплив на конкретну складну систему; це діяльність, пов'язана зі здійсненням керівництва певним суб'єктом певного об'єкта [6, с. 28].

У свою чергу, О. В. Базарна вважає, що державне управління являє собою певне соціальне явище, форми, методи та принципи. Особливість вказаного явища завжди зумовлена потребами конкретного суспільства, його розвитком. Ці потреби проявляються через інтереси певних соціальних прошарків чи груп. Явище державного управління завжди взаємопов'язане із системою суспільних відносин у

площині суспільного виробництва, а також із свідомістю учасників відносин. Особливість, спрямованість і ступінь впливу на вказані відносини зумовлені соціально-політичною природою певних громадських сил [7].

На сторінках наукової літератури дефініцію «державне управління» розглядають як організаційно-регулятивний вплив держави, що складається з двох складових, а саме: перша складова – це політичне управління; друга складова – це фактичний, чинний механізм реалізації політичного курсу (напрямку), який був обраний вищими органами влади.

Само собою державне управління є раціональним, тому що воно вирішує конкретні завдання. Вказане управління складається з трьох основних підрівнів, а саме:

- вищий, або інституційний, рівень. На цьому рівні встановлюються стратегічні (визначальні) цілі, головні завдання, політика й основні концепції та шляхи реалізації означеного;

- середній, або адміністративний, рівень. На вказаному рівні здійснюється функціональне управління або адміністрування, і воно розподіляється на певні частини організаційно-управлінських компонентів: планування, керівництво, контроль та багато інших;

- технологічний рівень. На цьому рівні відбувається вже безпосереднє (контактне) задоволення певних чітко визначених соціальних потреб у послугах державного управління загалом чи конкретним колективом зокрема [8].

Отже, державне управління слід розуміти як певний специфічний вид суспільного управління, що полягає у впливі відповідних державних органів (установ, організацій), органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих державно-владних повноважень, який спрямований на реалізацію державної політики, що визначена вищими органами влади, здійснюється на різних рівнях і полягає у скоординованій діяльності означених суб'єктів.

На основі вищевказаного визначимо, що державне управління у сфері забезпечення публічного порядку – це вид загальнодержавного управління, що здійснюється у чітко визначеній площині суспільного життя країни уповноваженими органами влади і місцевого самоврядування з метою забезпечення й реалізації основних прав і свобод громадян, забезпечення публічного спокою та нормальних умов діяльності державних і громадських організацій.

Для вичерпного аналізу засад державного управління у сфері забезпечення публічного порядку зокрема розглянемо сутність дефініції «засада». Фахівці з цього питання вказують, що термін «засада» (або «принцип») походить від латинського слова *principium* і тлумачиться як основа, початок чогось, тобто щось, що покладено за основу певної сукупності фактів чи знань; ґрунтовані на етиці чи науці підстави, правила, основи яких чітко дотримуються; засада об'єктивна за своїм

походженням і змістом, проте за своїм проявом, оформленням є проявом свідомості [9, с. 184]. С. В. Прийма вказує, що засаду (принцип) слід глумачити у трьох основних площинах, а саме:

- основне вихідне положення певної теорії, вчення чи науки про якийсь явище, світогляд, теоретичні програми;
- певне переконання, погляд на якийсь факт чи стан речей;
- основна особливість в організації чи влаштуванні чогось [10, с. 51].

Розглядаючи зміст дефініції «засада» («принцип») Ю. Ю. Пустовіт пропонує глумачення вказаного поняття звести до чотирьох основних категорій:

- 1) те, що є визначальним, основним положенням, від якого інші явища беруть свій початок та базуються на ньому;
- 2) те, що визначає сфери підходу, розуміння, науки, вчення, концепції, теорії;
- 3) те, що встановлює бачення людини та її дії згідно з цим баченням;
- 4) те, що покладено в основу регулювання дії технічних і соціальних механізмів [11, с. 88].

На основі аналізу вказаних позицій учених відзначимо, що розуміння дефініції «засада» необхідно розглядати як вихідну, основоположну позицію чи твердження, що покладено в основу діяльності певних суспільних процесів або явищ, яка визначає рівень розвитку конкретної громади.

Засади державного управління у сфері забезпечення публічного порядку – це визначальні, загальнообов'язкові фундаментальні основи, на яких ґрунтується діяльність державних органів, установ, організацій, органів місцевого самоврядування з метою забезпечення й реалізації основних прав і свобод громадян, забезпечення публічного спокою та нормальних умов для діяльності державних і громадських організацій.

Розглядаючи засади державного управління у сфері забезпечення публічного порядку, пропонуємо розділити їх на дві групи:

- конституційні засади державного управління;
- спеціальні принципи, які притаманні лише для сфери забезпечення публічного порядку.

До конституційних засад державного управління віднесемо:

- верховенство права. Основний Закон має найвищу юридичну силу, всі закони й інші нормативно-правові акти приймаються на його основі та відповідно до нього. Кожен має право звернення до суду для захисту своїх прав та законних інтересів [12];

- пріоритет прав та свобод людини і громадянина. В Україні найвищою соціальною цінністю визнається людина, її права та свободи. Органи державного управління за порушення означених прав несуть відповідальність перед громадою загалом і людиною зокрема;

- законність. Ця засада передбачає, що всі державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та суб'єкти

делегованих державно-владних повноважень здійснюють свої повноваження лише у випадках, спосіб та у межах, чітко передбачених чинними нормативно-правовими актами. Кожен посадовець несе персональну відповідальність за порушення вимог законодавства;

– гласність. Вказана засада передбачає, що діяльність органів державного управління буде здійснюватися шляхом інформування населення про стан боротьби зі злочинністю. Кожен громадянин має право отримати інформацію про діяльність вказаних органів, окрім випадків, передбачених законом [13];

– народовладдя. Ця засада передбачає, що єдиним джерелом влади і суверенітету в Україні є народ. Кожному громадянину надається право брати участь в управлінні, здійснювати контроль за діяльністю органів державного управління у сфері забезпечення публічного порядку безпосередньо та самостійно, у визначених законом випадках взаємодіяти з указаними органами з правових питань.

Спеціальними принципами, які регламентують державне управління у сфері забезпечення публічного порядку, є такі:

– науково обґрунтований підхід. Відповідно до цього принципу державне управління має ґрунтуватись на науково розроблених пропозиціях учених, що були отримані в результаті ґрунтовних та об'єктивних досліджень вчених і практиків у правовій сфері;

– врахування інтересів усіх учасників процесу державного управління. Згідно з цією засадою досягнення мети має здійснюватися з урахуванням інтересів місцевих громад і загальнодержавних завдань у сфері охорони правопорядку;

– взаємодія з громадою на засадах рівності. Відповідно до чинного законодавства державне управління у вказаній сфері здійснюється на основі тісної співпраці з населенням, що ґрунтується на партнерстві [14];

– безперервність. Цей принцип передбачає, що державне управління у сфері забезпечення публічного порядку здійснюється цілодобово, 365 днів на рік, опосередковано через органи й установи, які безперервно надають публічно-сервісні послуги в означеній сфері, наприклад, через Національну поліцію, Державну прикордонну службу України та ін.

Висновок. Отже, державне управління у сфері забезпечення публічного порядку зокрема регламентується низкою конституційних і спеціальних засад. Нормативне закріплення принципу врахування інтересів усіх учасників процесу державного управління дало б змогу покращити процес установалення громадської безпеки та порядку на всій території держави.

Список бібліографічних посилань: 1. Лаврухін В. В. Державне управління у сфері соціального захисту населення: теоретичні аспекти. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 1–2. С. 66–72. 2. Мороз В. М. Державне управління розвитком професійного потенціалу науково-педагогічних кадрів: аналіз стану та

напрями стимулювання. *Теорія і практика управління соціальними системами*. 2014. № 2. С. 58–66. **3.** Рябченко О. П. Державне управління відносинами власності в Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2000. Вип. 10. С. 192–196. **4.** Орлов М. Концептуальні підходи до дослідження системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 30. С. 29–36. **5.** Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 10–14. **6.** Соловійов В. М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2007. № 3 (23). С. 27–33. **7.** Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2012. № 1 (172), ч. 2. URL: http://www.nbuiv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/VSUNU/2012_1_2/Bazarna.pdf (дата звернення: 05.12.2016). **8.** Куц Ю. О. Природа та сутність державного управління // *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2013. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/Kuc_s.pdf (дата звернення: 05.12.2016). **9.** Ярмак І. М. Поняття принципів фінансового контролю. *Європейські перспективи*. 2013. № 11. С. 184–191. **10.** Прийма С. В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 28. С. 46–55. **11.** Пустовіт Ю. Ю. Визначення поняття «принципи» у фінансовому праві України. *Науковий вісник Національного університету ДПС України*. 2013. № 2 (61). С. 88–94. **12.** Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України»/Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 05.12.2016). **13.** Про доступ до публічної інформації: закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 05.12.2016). **14.** Про Національну поліцію: закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 05.12.2016).

Надійшла до редколегії 07.12.2016



Ботнарєнко А. Н. Некоторые вопросы определения сущности государственного управления в сфере обеспечения общественного порядка

Рассмотрена сущность государственного управления в сфере обеспечения общественного порядка. На основании анализа дефиниций «основа» и «государственное управление» представлено авторское видение правовых категорий «государственное управление в сфере обеспечения общественного порядка», «основы государственного управления в сфере обеспечения общественного порядка». Осуществлена классификация принципов государственного управления в сфере обеспечения общественного порядка.

Ключевые слова: государственное управление, принципы, публичный порядок, общественная безопасность, правовая сфера, конституционные основы.

Botnarenko O. M. Some issues of determining the nature of public administration in the sphere of ensuring public order

The essence of public administration in the sphere of ensuring public order has been studied. It has been noted that nowadays there are fundamental changes in the activities of state agencies, institutions and organizations in the minds of the society in general and an ordinary citizen in particular in the country. The revolutionary events of recent years have begun the process of restructuring the whole country; the people of Ukraine have chosen the course to a new stage of development. Today we have started reviewing interpretations and approaches concerning the activities of a number of subjects of public administration, reviewing their basic tasks and functions, development and implementation of a number of new conceptual principles of activities and interaction between these authorities and the community. Thus, the studies of the essence of public administration in the field of public order have become extremely important. In order to achieve the objective of the article the author has analyzed the research of the indicated topic with the further formation of author's conclusions.

The definition of "principle" the author considers as the original, fundamental position or the statement that is the basis of certain social processes or phenomena that determines the level of development of a particular community. The principles of public administration in the area of ensuring public order – are decisive, compulsory fundamentals, which are the grounds for the activities of state agencies, institutions, organizations, local self-governments and in order to ensure and implement fundamental rights and freedoms of citizens, ensuring public peace and normal conditions of state and public organizations. The author's vision of legal categories of "public administration in the field of ensuring public order", "principles of public administration in the field of ensuring public order" has been provided. The classification of public administration's principles in the area of ensuring public order has been realized.

Keywords: public administration, principles, public order, public security, legal sphere, constitutional principles, public.



УДК 351.75+343.34

А. В. Комзюк,

ад'юнкт Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2615-103X>

ВЗАЄМОДІЯ З ГРОМАДСЬКИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ ЯК ПРИНЦИП ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Проаналізовано взаємодію з громадськими об'єднаннями як принцип діяльності поліції. Визначено поняття, зміст, нормативні засади, форми зазначеної взаємодії, а також її значення для виконання Національною поліцією своїх завдань та функцій, зокрема щодо протидії правопорушенням.

Ключові слова: Національна поліція, громадські об'єднання, взаємодія, принцип, правопорушення, протидія.