

УДК 351.743:35.075.5

В. І. Ратушняк

ПОНЯТТЯ ТА ЗАВДАННЯ УПРАВЛІННЯ МІЛІЦІЄЮ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Розглянуто поняття управління міліцією громадської безпеки. Сформульовано основні завдання та функції управління міліцією громадської безпеки. Наголошено, що правильно побудоване управління міліцією громадської безпеки сприятиме підвищенню ефективності виконання покладених на ці підрозділи обов'язків.

Ключові слова: міліція громадської безпеки, управління, завдання, функції.

За сучасних умов роль міліції громадської безпеки кардинально змінюється. Неодноразово наголошувалося, що саме працівники підрозділів міліції громадської безпеки (передусім, дільничні інспектори міліції, працівники патрульної служби, Державної автомобільної інспекції) є офіцерами «першого контакту», які, з одного боку, формують уявлення про правоохоронні органи в цілому, а з іншого – мають потенціал для найбільш тісної взаємодії з населенням щодо профілактики правопорушень. Як зазначає О. С. Проневич, досвід роботи поліції у розвинених країнах свідчить, що «проактивна діяльність поліції безпосереднім чином впливає на рівень відчуття безпеки населення, що у провідних європейських державах визнано одним з основоположних критеріїв оцінки ефективності діяльності поліції як спеціалізованого інституту виконавчої влади, покликаного забезпечити запобігання правопорушенням і нейтралізацію загроз для публічної безпеки та порядку» [1, с. 262]. У зв'язку з цим під час здійснення управління міліцією громадської безпеки важливо своєчасно реагувати на нові вимоги, що висуваються до цього органу. Це, зокрема, проявляється у необхідності запровадження нових форм і методів, переосмислення цілей і завдань управління. Разом із цим, формування ефективної стратегії управління міліцією громадської безпеки неможливе без розуміння його сутності. Отже, з урахуванням важливості завдань, виконання яких покладено на підрозділи міліції громадської безпеки, особливої актуальності набуває проведення наукових досліджень щодо визначення змісту управління міліцією громадської безпеки, його основних завдань і функцій.

Відтак, метою цієї статті є удосконалення теоретичних засад управління міліцією громадської безпеки, з'ясування змісту поняття

«управління міліцією громадської безпеки», переліку завдань, які мають вирішуватися під час організації управління нею.

Ця робота є продовженням численних наукових праць щодо з'ясування специфіки управління в органах внутрішніх справ (Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, С. М. Гусарова, В. М. Плішкіна та ін.) і присвячена визначенню понять «управління міліцією громадської безпеки», «завдання управління міліцією громадської безпеки», «функції управління міліцією громадської безпеки»; переліку завдань управління міліцією громадської безпеки з урахуванням завдань, що ставляться перед міліцією громадської безпеки; видів функцій управління міліцією громадської безпеки.

У результаті аналізу точок зору науковців (наприклад, В. Б. Авер'янова [2, с. 17–18], О. М. Бандурки [3, с. 10], В. М. Плішкіна [4, с. 12], Г. В. Щокіна [5, с. 6]) щодо змісту поняття «управління», необхідно підкреслити, що достатньо поширеним у науковій літературі є поділ управління на три види: управління у технічних, біологічних та соціальних системах. Кожен з цих видів має свої особливості, обумовлені передусім властивостями систем, на які здійснюється управлінський вплив.

Враховуючи, що система управління міліцією громадської безпеки є складовою системи управління в органах внутрішніх справ, що, у свою чергу, є видом державного, а відтак – соціального управління, саме характерні риси даного виду управління цікавлять нас найбільше.

Соціальне управління в науковій літературі визначається:

– як особливий вид управління, що являє собою вплив одних людей на інших з метою упорядкування соціально важливих процесів, забезпечення стійкого розвитку соціальних систем [6, с. 32];

– як особливий вид діяльності, спрямований на упорядкування, погодження колективних дій людей щодо досягнення мети, яка стоїть перед ними [4, с. 11];

– як цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку [7, с. 28].

Щодо визначення поняття державного управління існує два підходи – широкий і вузький. Відповідно до першого, державне управління здійснюють усі органи держави. Так, цей підхід знайшов відображення у визначенні, відповідно до якого державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність особи й громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідними повноваженнями [6, с. 35]. Як зазначає В. М. Плішкін, під державним управлінням слід розуміти сукупність цілеспрямованих впливів

органів державної влади, які справляються ними в рамках відповідної компетенції, на певних осіб, соціальні системи, а також весь соціальний організм у цілому [4, с. 21]. Вузький або спеціальний підхід трактує державне управління як діяльність лише органів виконавчої влади.

У зв'язку з наведеними вище точками зору вважаємо за доцільне погодитися з позицією В. Б. Авер'янова, який наголошував, що використання широкого або вузького трактування державного управління є виправданим лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання цього поняття. Так, він зазначає, що використання широкого трактування можливе лише на рівні аналізу загальносоціальної системи управління в цілому, що пов'язаний з викремленням її відносно самостійних підсистем та відмежуванням управлінського впливу держави від впливу з боку недержавних інститутів. Вузьке ж трактування доцільне на другому рівні аналізу, де держава як суб'єкт управління представлена диференційовано, тобто як сукупність державно-владних органів, між якими розподілені різні види державної діяльності; у цьому випадку він вказує на необхідність розуміння державного управління як особливого та самостійного різновиду діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [2, с. 13–14].

Підтримуючи цю думку, зазначимо, що для досягнення цілей нашого дослідження спиратимемось передусім на вузьке трактування державного управління. Це обумовлено рядом причин. По-перше, управління міліцією громадської безпеки, котра, будучи складовою частиною міліції, є органом виконавчої влади, за визначенням є державним. Таким чином, потреби у додатковому його відмежуванні від інших видів соціального управління немає. По-друге, дослідження особливостей управління міліцією громадської безпеки в системі державного управління в цілому та в системі управління органами внутрішніх справ зокрема передбачає необхідність аналізу специфіки взаємодії між окремими органами державної влади, для чого краще підходить спеціальне або вузьке трактування державного управління.

Зазначимо, що у науковій літературі використовується декілька термінів, які характеризують державне управління у сфері діяльності органів внутрішніх справ. Так, О. М. Бандурка використовує поняття «управління в органах внутрішніх справ», визначаючи його як різновид державного управління, що повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів внутрішніх справ як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері внутрішніх справ держави [3, с. 10].

В. М. Плішкін під час використання поняття «управління органами внутрішніх справ» характеризує його як особливий вид діяльності спеціально створених апаратів та спеціально призначених

посадових осіб по упорядкуванню системи органів внутрішніх справ, забезпеченню її оптимального функціонування і розвитку з метою ефективного вирішення завдань боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку, які поставлені перед нею. При цьому він зазначає, що зміст управління органами внутрішніх справ вміщує: визначення цілей, завдань і функцій органів (органу, підрозділу, працівника) внутрішніх справ; розробку і вдосконалення їх організаційної структури; забезпечення трудовими, матеріальними, інформаційними та іншими ресурсами; підготовку і реалізацію управлінських рішень; забезпечення скоординованості дій органів, служб, підрозділів, працівників; регулювання їх організації й функціонування з урахуванням оперативної обстановки та відхилень від намічених цілей; створення ефективної системи обліку та контролю [4, с. 22].

На думку А. П. Коренєва, основною метою управління у сфері внутрішніх справ є забезпечення правопорядку і законності в країні, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян, підприємств, установ і організацій. Ця мета конкретизується у завданнях управління з охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, із забезпечення громадської безпеки, охорони майна, з надання соціальної та правової допомоги населенню [8, с. 131].

Під час визначення змісту поняття «управління міліцією громадської безпеки» будемо виходити з таких положень. По-перше, враховуючи, що терміни «управління», «соціальне управління», «державне управління», «управління органами внутрішніх справ» та «управління міліцією громадської безпеки» послідовно відносяться одне до одного як загальне до частки, сутнісні ознаки більш широкого поняття у повній мірі властиві більш вузькому. По-друге, виділення управління органами внутрішніх справ у системі державного управління та, відповідно, управління міліцією громадської безпеки у системі управління органами внутрішніх справ підпорядковується галузевому принципу її побудови (зокрема, на доцільності використання цього принципу наголошує В. М. Плішкін) [4, с. 21].

Для визначення поняття управління міліцією громадської безпеки доцільно уточнити його завдання та функції. Так, О. М. Бандурка вказує, що під метою управління слід розуміти заздалегідь визначений, запрограмований стан системи, досягнення якого у процесі управління дозволяє вирішити проблему, а його завдання – як реальні, конкретні питання, які потрібно вирішувати для досягнення мети [3, с. 13–14]. В. М. Плішкін виділяє цілі-завдання як один з видів цілей (поряд із цілями-орієнтаціями та цілями власне системи). Характеризуючи цей вид цілей, він зазначає, що вони ставляться вищестоящим суб'єктом управління і, як правило, нормативно закріплені; в них відображається призначення системи в зовнішньому світі, тобто те, заради чого вона створена [4, с. 70].

У юридичній літературі зазначається, що основною метою управління внутрішніми справами є забезпечення безпеки особи, правопорядку і законності в країні, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій та інших формуваль [8, с. 14]. На думку Г. О. Пономаренко, основним завданням управління внутрішніми справами є реалізація державної політики щодо організації (забезпечення, координації, узгодження) діяльності з забезпечення реалізації, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, боротьби з правопорушеннями, забезпечення охорони та захисту громадського порядку, громадської безпеки та власності [9, с. 199].

Таким чином, завдання управління органами внутрішніх справ виходять із загальної мети, поставленої перед ними. У зв'язку з цим О. М. Бандурка зауважує, що завдання управлінської діяльності полягає в тому, щоб підібрати виконавців з необхідними трудовими навичками і кваліфікаційним розвитком, об'єднати їх на спільні узгоджені дії, визначити для них загальні цілі, для досягнення яких наділити відповідними правами і обов'язками, створити раціональну організаційну структуру і забезпечити її діяльність необхідними технічними і правовими умовами [3, с. 377]. Враховуючи, що завдання управління, врешті-решт, спрямовані на забезпечення виконання завдань системи, що зазнає управлінського впливу, доцільно розглянути завдання, що ставляться перед міліцією громадської безпеки.

На жаль, на сьогодні не існує єдиного законодавчо закріпленого переліку завдань міліції громадської безпеки. Більше того, незважаючи на те, що міліція громадської безпеки є одним з підрозділів міліції, визначених ст. 7 Закону України «Про міліцію» [10], нормативно-правові акти не містять повного переліку органів і підрозділів внутрішніх справ, які входять до її складу. Діюча структура МВС України до громадської міліції відносить Департамент громадської безпеки МВС України, Департамент Державної автомобільної інспекції МВС України та відділ ветеринарної міліції МВС України [11]. У свою чергу, Департамент громадської безпеки МВС України здійснює контроль за організацією роботи та діяльністю підрозділів патрульної служби, міліції особливого призначення «Беркут», спеціальних установ, підрозділів конвойної служби міліції, спеціальних підрозділів судової міліції «Грифон», дільничних інспекторів міліції, дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду [12].

З огляду на те, що Департамент громадської безпеки МВС України визначено головним підрозділом системи МВС з питань охорони громадського порядку, громадської безпеки та профілактики правопорушень [12], його завдання є до певної міри репрезентативними й щодо основних завдань управління міліцією громадської безпеки в цілому (крім віднесених до відання Державної автомобільної інспекції МВС України та підрозділів ветеринарної міліції). Їх аналіз, а

також з'ясування переліку заходів, забезпечення та організація яких покладаються на Департамент, дозволяють виділити більш конкретні завдання управління підрозділами міліції громадської безпеки.

Враховуючи викладене, до основних завдань управління міліцією громадської безпеки можна віднести:

1. Забезпечення, організацію, контроль і моніторинг діяльності органів внутрішніх справ України:

- з охорони громадського порядку і безпеки у громадських місцях, у тому числі під час проведення масових заходів,
- з участі у здійсненні державної охорони;
- з нагляду за дотриманням правил обігу предметів, матеріалів і речовин, щодо зберігання й використання яких встановлено спеціальні правила та порядок і на які поширюється дія дозвільної системи органів внутрішніх справ;
- з проведення індивідуальної та загальної профілактики правопорушень;
- із забезпечення безпеки дорожнього руху;
- зі здійснення контролю і нагляду за виконанням вимог ветеринарно-санітарних заходів щодо профілактики, локалізації та ліквідації карантинних хвороб тварин.

2. Забезпечення удосконалення діяльності міліції громадської безпеки, зокрема: її структури, організаційних форм, методів роботи, професійної майстерності окремих працівників, у тому числі шляхом аналізу, обліку, контролю і моніторингу ефективності діяльності підрозділів міліції громадської безпеки, стану забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, профілактики правопорушень, а також вивчення позитивного досвіду управління в інших підрозділах ОВС і правоохоронних органів, зарубіжного досвіду.

3. Організацію діяльності окремих підрозділів міліції громадської безпеки, їх взаємодії між собою та з іншими підрозділами ОВС та правоохоронними органами.

4. Організацію взаємодії з населенням у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, профілактики правопорушень.

5. Проведення моніторингу нормативно-правового забезпечення діяльності підрозділів міліції громадської безпеки, розробку нормативно-правових актів з питань їх діяльності відповідно до їх компетенції.

Під час аналізу основних засад управління міліцією громадської безпеки слід звернути увагу на ще одну важливу категорію в теорії управління, а саме – його функції.

Як зазначають А. М. Кононов та А. В. Жаглін, поняття «функція управління» є багатоаспектним і визначає: 1) сукупність цілей соціальної системи; 2) стадії управлінського процесу; 3) види управлінської діяльності [13, с. 52].

На думку Б. М. Ринажевського, функції державного управління є, власне, функціями держави. Така точка зору науковця зумовлена тим, що державне управління є вираженням завдань і здійсненням функцій держави, практичним виконанням органами управління своїх обов'язків у межах наданих їм повноважень [14, с. 31].

Ю. П. Битяк визначає функцію управління як певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю. Функцію державного управління він пропонує розуміти як частину управлінської діяльності держави, яку здійснюють на основі закону чи іншого правового акта органи виконавчої влади властивими їм методами для виконання завдань державного управління [15, с. 125–126].

В юридичній науці достатньо широкого висвітлення набуло питання класифікації функцій управління. В. М. Пашкін вказує на такі загальні функції управління, як аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, контроль. Він зазначає, що функції є універсальними, хоча їх конкретний зміст залежить від специфіки управлінської діяльності [4, с. 14].

Крім цього, достатньо поширеною і, на нашу думку, досить повною є класифікація, яка поділяє функції управління на:

1. Загальні функції управління (облік, аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, контроль).
2. Спеціальні функції управління, вид і зміст яких обумовлюються відповідною сферою або галуззю управління.
3. Забезпечувальні функції управління, до яких належать кадрова, матеріально-технічна, фінансова, діловодства тощо. Вони обслуговують реалізацію загальних і спеціальних функцій управління [8, с. 172–175].

Базуючись на визначенні функції державного управління, поданому Ю. П. Битяком, вважаємо, що функції управління міліцією громадської безпеки можна трактувати як визначені на рівні відповідних нормативно-правових актів напрями управлінської діяльності уповноважених органів виконавчої влади, які реалізуються за допомогою властивих їм методів з метою забезпечення ефективної діяльності підрозділів міліції громадської безпеки.

Враховуючи наведені класифікації функцій управління, можна вести мову про те, що загальні та забезпечувальні функції управління міліцією громадської безпеки в цілому співпадають з відповідними групами функцій, властивими державному управлінню в цілому, хоча способи, форми та методи їх реалізації, безумовно, мають свої особливості. Що стосується спеціальних функцій управління міліцією громадської безпеки, то вони безпосередньо пов'язані зі сферою діяльності міліції громадської безпеки.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що управління міліцією громадської безпеки – це діяльність спеціально уповноважених органів та їх посадових осіб, спрямована на упорядкування

діяльності підрозділів органів внутрішніх справ, на які покладено функції у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, профілактики правопорушень, взаємодії з населенням за даними напрямками та в інших сферах правоохоронної діяльності, віднесених до компетенції міліції громадської безпеки.

Список використаних джерел: 1. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : монографія / О. С. Проневич. – Х. : НікаНова, 2011. – 509 с. 2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с. 3. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с. 4. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с. 5. Щєкин Г. В. Теорія соціального управління : монографія / Г. В. Щєкин. – Київ : МАУП, 1996. – 408 с. 6. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підручник] / за заг. ред. акад. НАПрН України О. М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с. 7. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. 8. Административное право России : учебник : в 2 ч. – Ч. 2. Административно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления / под ред. А. П. Коренева. – М. : Моск. акад. МВД России ; Щит, 2002. – 348 с. 9. Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : монографія / Г. О. Пономаренко. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 448 с. 10. Про міліцію : закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 11. Структура Міністерства внутрішніх справ України (станом на 11.02.2013 р.) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/524421>. – Назва з екрана. 12. Про затвердження Положення про Департамент громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 31.05.2012 № 492. – К. : МВС України, 2012. 13. Кононов А. М. К вопросу о функциях системы управления в органах внутренних дел / А. М. Кононов, А. В. Жаглин // Труды Академии управления МВД России. – 2009. – № 1 (9). – С. 51–53. 14. Ринажевський Б. М. Поняття та сутність функцій державного управління / Б. М. Ринажевський // Наше право. – 2010. – № 3. – С. 31–35. 15. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

Надійшла до редколегії 27.03.2013



Ратушняк В. И. Понятие и задачи управления милицией общественной безопасности

В статье рассмотрено понятие управления милицией общественной безопасности. Сформулированы основные задачи и функции управления милицией общественной безопасности. Акцентировано внимание, что правильно

организованное управление милицией общественной безопасности будет способствовать повышению эффективности выполнения возложенных на эти подразделения обязанностей.

Ключевые слова: милиция общественной безопасности, управление, задачи, функции.

Ratushnyak V. I. Concept and tasks of public security police management

A concept of the public security police management is examined. Main tasks and functions of the public security police management are formulated. It is stressed, that correctly organized public security police management will benefit the efficiency of its divisions in carrying out their tasks.

Keywords: public security police, management, tasks, functions.



УДК 351.743:[378.145–371.68](477)

С. В. Венедиктов

МЕДІАОСВІТА СПІВРОБІТНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: У ПОШУКАХ ЕФЕКТИВНОЇ МОДЕЛІ

Запропоновано оптимальну модель впровадження медіаресурсів у процес підготовки кадрів для органів внутрішніх справ. В умовах локального інформаційно-освітнього середовища в навчальному закладі системи Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь досліджено напрями використання телевізійних технологій. З урахуванням досвіду діяльності лабораторії навчального телебачення Могильовського вищого коледжу МВС запропоновано критерії диференціації дидактичної відеопродукції, розроблено систему ефективної взаємодії навчальних медіаструктур з регіональними ЗМІ, описано методичку розвитку медіакомпетентності учнів. Запропонована модель використання медіазасобів для гуманізації правоохоронної сфери може бути реалізована в інших відомчих навчальних закладах.

Ключові слова: медіаосвіта, навчальний заклад, телебачення, аудіо-візуальні технології, лабораторія навчального телебачення, засоби масової інформації, органи внутрішніх справ.

Вагомими рисами сучасної освітньої парадигми є інформатизація та інноваційність, які спрямовані на засвоєння технологій добування нової інформації в середовищі наростаючого обсягу ресурсів та на використання набутих навичок у безперервно мінливих обставинах. Значним потенціалом у цьому напрямі, на нашу думку, є впровадження в навчальний процес медіатехнологій, серед яких важлива роль відводиться навчальному телебаченню. Мультимедійність, інтерактивність, спроможність до ситуативного