

**СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ В ДЕРЖАВІ**

Закріплення у ст. 3 Конституції України того, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1], вимагає створення державою відповідних органів, які утворюють систему державного управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки в державі. Питання щодо з'ясування сутності системи органів державного управління в цілому та у сфері забезпечення внутрішньої безпеки в державі, зокрема, досліджували В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. Ф. Опришко, О. І. Остапенко, Х. П. Ярмакі та інші вчені-адміністративісти. Однак, не дивлячись на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам цієї проблематики, багато питань у цій сфері залишаються ще дискусійними, що насамперед пов'язано із різним розумінням науковцями сутності таких категорій як «органи державного управління», «система державного управління» та «внутрішня безпека».

Отже, завданням цієї статті є визначення теоретичних засад та системи правового регулювання відносин, пов'язаних з діяльністю органів державного управління щодо забезпечення внутрішньої безпеки в державі. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити з'ясувати сутність таких категорій як «органи державного управління», «система державного управління», «внутрішня безпека», «адміністративно-політична діяльність»; визначити систему та особливості органів державного управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки в державі як одного із видів адміністративно-політичної діяльності.

Не вдаючись до аналізу запропонованих у науковій літературі підходів щодо з'ясування сутності таких категорій, як «органи державного управління», «система державного управління», «внутрішня безпека», «адміністративно-політична діяльність» [2–7 та ін.], що зайняло б значну частину цієї статті, відразу ж зробимо спробу визначити їх сутність у нашому розумінні.

Так, що стосується органів державного управління, то у сучасній адміністративно-правовій літературі досить активно дискутуються питання щодо так званого «широкого» і «вузького» їх тлумачення. Причому, з часом все більшої переваги поступово набуває тенденція їх вузького розуміння, тобто як таких, що належать до виконавчої гілки влади. Однак, на нашу думку, беручи до уваги те, що держава здійснює управління у всіх без винятку сферах її

діяльності, то і органи державного управління необхідно розглядати у широкому та вузькому значенні. У першому випадку – як усі органи держави, які належать до різних гілок влади, в другому – лише як органи виконавчої влади. Доцільним у межах проблеми дослідження буде розмежування таких категорій як «орган виконавчої влади» та «орган державного управління», що також не дістало однозначного розуміння у науковій літературі. Вважаємо, що будь-який орган виконавчої влади завжди є органом державного управління, однак лише частина органів державного управління (як правило, керівники та адміністрація) може здійснювати організаційно-розпорядчі функції, які здебільшого носять внутрішньо-організаційне спрямування.

Що стосується системи державного управління, то її зміст визначається такими складовими елементами: 1) суб'єктами управління, які наділені владною компетенцією відносно підлеглих їм осіб (органів). Головною рисою суб'єкта державного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дозволяють йому втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання іншою підлеглою (підпорядкованою) стороною управлінських відносин; 2) об'єктами управління, під якими ми розуміємо підлеглих (підпорядкованих) суб'єкту управління осіб (органів). Об'єкт управління досить самостійний, має здатність до самоуправління і так само активний, як і суб'єкт. Об'єкт управління не тільки реагує на управлінські впливи суб'єкта, не тільки сигналізує про їх наслідки та результати, а часто прямо примушує його до певної перебудови управлінських впливів, до зміни їх характеру й змісту; 3) предметом управління, тобто певними сферами суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом суб'єкта управління, а саме ті, з приводу яких виникають взаємовідносини між суб'єктом та об'єктом управління; 4) управлінською діяльністю (процесом), тобто певними суспільними відносинами, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління. Між суб'єктами і об'єктами виникають управлінські відносини лише завдяки тому, що суб'єкти наділені відносно об'єктів владними повноваженнями, які дозволяють їм здійснювати свій управлінський вплив. Виходячи з характеру зв'язків між суб'єктом і об'єктом, можна виділити управлінські відносини субординації, координації та реординації.

У науковій літературі їй досі не склалося єдиного розуміння такої категорії як «внутрішня безпека», що насамперед пов'язано із відсутністю законодавчого її визначення. На нашу думку, внутрішньою безпеку доцільно визначити як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від внутрішніх загроз.

Варто зазначити і те, що у чинному законодавстві, крім терміна «внутрішня безпека», використовуються і такі, як «національна безпека» та «державна безпека». Звідси доцільним буде їх розмежування. Вважаємо, що такі з них, як національна та державна безпека, є синонімами, які означають одне і теж, а отже, збігаються за змістом, хоча в Законі України «Про основи національної безпеки України» [8] державна безпека визначена лише як один із напрямків національної безпеки (ст. 8). На відміну від державної безпеки, поняття національної безпеки дістало законодавче визначення. Так, в зазначеному Законі під останньою розуміється захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам. Що стосується внутрішньої безпеки, то вона, на відміну від державної безпеки, є лише частиною національної безпеки, оскільки пов'язана, в першу чергу, із внутрішніми загрозами, тобто тією частиною загроз, які виникають усередині держави, а не надходять ззовні, до яких ми відносимо: економічну та політичну нестабільність; поширення корупції; злочинність у найрізноманітніших її проявах; безконтрольне функціонування об'єктів дозвільної системи; критичний стан з продовольчим та енергетичним забезпеченням населення; поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб; зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характерів тощо.

Зважаючи на викладене, вважаємо доцільним Закон України «Про основи національної безпеки України» доповнити двома статтями: «Внутрішня безпека» та «Зовнішня безпека», в яких було б закріплено їх поняття, а також види загроз (внутрішні та зовнішні), які є критерієм їх розмежування.

Внутрішню безпеку необхідно розуміти у широкому та вузькому значенні. У широкому – як захищеність від усіх можливих видів внутрішніх загроз (наприклад, і тих, які стали наслідком природних чи техногенних явищ); у вузькому – лише тих, які є наслідком вчинення правопорушень. У цій статті внутрішня безпека розглядається у широкому значенні.

Важливим є з'ясування сутності адміністративно-політичної діяльності, складовою якої є державне управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави. Адміністративно-політична діяльність є об'єктом державного управління, яке здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових актів та проведення відповідних організаційних заходів, спрямованих на їх виконання. Організація і діяльність адміністративно-політичного апарату Української держави ґрунтується на загальновизнаних принципах діяльності державної влади в Україні, що обумовлює

однакову суть і соціальне призначення управління в галузі адміністративно-політичної діяльності з іншими галузями державного управління. Однак управління адміністративно-політичною діяльністю має свої особливості, до яких ми відносимо: 1) специфічний характер суб'єктів та об'єктів адміністративно-політичної діяльності; 2) воєнізованість суб'єктів управління (за винятком управління юстицією), яка полягає у: наданні його персоналу права зберігати, носити та застосовувати зброю та спеціальні засоби; спеціальних званнях; спеціальному форменому одязі; суворій дисципліні, яка є подібною до військової тощо; 3) наявність спеціальних вимог та обмежень для персоналу, особливий порядок проходження державної служби; 4) охорону та захист як від внутрішніх, так і зовнішніх загроз; 5) закріплення об'єктів охорони та захисту суб'єктами адміністративно-політичної діяльності на конституційному рівні.

Таким чином, вважаємо доцільним управління в галузі адміністративно-політичної діяльності визначити як специфічну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні низки уповноважених структур (органів), як правило, правоохоронних, які виконують функції з охорони, захисту та забезпечення реалізації прав і свобод фізичних та юридичних осіб, безпеки особи, суспільства і держави, державного суверенітету і територіальної цілісності.

З'ясувавши такі категорії, як «органи державного управління», «система державного управління», «внутрішня безпека», «адміністративно-політична діяльність», перейдемо до безпосереднього розгляду системи органів державного управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки.

Внутрішня безпека суспільства і держави гарантується Конституцією України і досягається проведенням єдиної державної політики у галузі її забезпечення, розробкою і своєчасним проведенням як превентивних, так і відновлюваних заходів, що адекватні внутрішнім загрозам. У забезпеченні внутрішньої безпеки беруть участь органи законодавчої, виконавчої, судової влади, а також деякі недержавні організації, які утворюють систему органів державного управління у зазначеній сфері, звичайно, у широкому його розумінні. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» до суб'єктів забезпечення національної безпеки, складовою частиною якої, як ми обґрунтували вище, є внутрішня безпека, віднесено: Президента України; Верховну Раду України; Кабінет Міністрів України; Раду національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратуру України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України

та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; громадян України, об'єднання громадян. Статтею 9 цього ж Закону визначено повноваження наведених вище суб'єктів.

На нашу думку, ці статті потребують певного уточнення та доопрацювання. По-перше, викликає здивування те, що законодавець серед суб'єктів забезпечення національної безпеки називає лише центральні органи виконавчої влади, як наслідок, інші органи виконавчої влади (крім місцевих державних адміністрацій, які згадуються нижче) залишилось поза межами його правового регулювання. По-друге, не можемо також погодитись із тим, що суб'єктами забезпечення національної безпеки є лише суди загальної юрисдикції, оскільки важливе значення у сфері забезпечення національної безпеки виконує Конституційний Суд України, особливо це відчувається у період протистояння між різними гілками (суб'єктами) державної влади. По-третє, недоцільним є наведення у ст. 4 Закону лише деяких із правоохоронних органів, оскільки функції із забезпечення національної безпеки виконують усі без винятку правоохоронні органи та військові формування, тому доцільніше було б використати таку редакцію відповідного пункту цієї статті: «Правоохоронні органи та військові формування, утворені відповідно до законів України». По-четверте, перелік наведених у ст. 4 суб'єктів забезпечення національної безпеки необхідно було б доповнити і Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. По-п'яте, загальним недоліком ст. 9 цього ж Закону, в якій визначено повноваження суб'єктів забезпечення національної безпеки, є те, що ці повноваження подаються в найзагальнішому вигляді. Так, наприклад, до повноважень Верховної Ради України, які повинні були б закріплені у цій статті, ми відносимо такі: визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, основ національної безпеки, складовою частиною якої є внутрішня безпека; формування законодавчої бази у цій сфері; схвалення рішень з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій правоохоронних органів та військових формувань, створених відповідно до законів України; призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, які реалізують державну політику щодо забезпечення внутрішньої безпеки у підпорядкованих їм відомствах.

Потребують деталізації повноваження й інших суб'єктів забезпечення національної безпеки, які у Законі в переважній більшості випадків визначені одним реченням.

На нашу думку, органи (суб'єкти), які забезпечують внутрішню безпеку, необхідно поділити на дві групи: 1) загальні, тобто органи загальної компетенції, які визначають засади внутрішньої політики держави, наділені правом прийняття загальнодержавних нормати-

вно-правових актів у цій сфері, здійснюють координаційні повноваження тощо; 2) спеціальні, тобто правоохоронні органи (за винятком тих, які забезпечують безпеку від зовнішніх загроз) та спеціалізовані громадські об'єднання (наприклад, з охорони громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки тощо), які безпосередньо виконують завдання із забезпечення внутрішньої безпеки.

До основних функцій загальних та спеціальних органів, які забезпечують внутрішню безпеку, ми відносимо: реалізацію державної політики у сфері забезпечення внутрішньої безпеки; охорону та захист населення, суспільства та держави від внутрішніх загроз; вироблення концепції (стратегії, програми) у сфері внутрішньої безпеки; створення відповідної нормативно-правової бази; кадрове, фінансове, матеріально-технічне, інформаційне та інше забезпечення діяльності в цій сфері; постійний моніторинг потенційних загроз внутрішній безпеці.

Підбиваючи підсумок, вважаємо доцільним до особливостей системи органів державного управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави віднести таке: 1) вони належать до різних гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової); 2) можуть бути як єдиноначальними, так і колегіальними; 3) особливе місце у системі цих органів займають правоохоронні (як правило, воєнізовані), які наділені правом застосування примусових заходів; 4) основним і загальним завданням для органів державного управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки є захист населення, суспільного ладу та держави від внутрішніх загроз; 5) порядок встановлення і обсяг компетенції органів державного управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки залежать від того, до якої гілки влади належить конкретний державний орган, як наслідок їх компетенція обмежується тими цілями і завданнями, заради яких вони створюються; 5) діяльність органів державного управління щодо забезпечення внутрішньої безпеки координується спеціально утвореним для цього органом – Радою національної безпеки і оборони України.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст.141. 2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 2003. 3. Державне управління: Навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За ред. А. Ф. Мельник. К., 2003. 4. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю. П. Битяка. Х., 2000. 5. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. Одеса, 2001. 6. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К., 2003. 7. Ярмачі Х. П. Управління адміністративно-політичною діяльністю в Україні. Одеса, 2004. 8. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст.351.

Надійшла до редколегії 30.10.06