

## **ПРАВОВІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 4(31), с. 162–167

*Державне управління у сфері внутрішньої безпеки країни має свої специфічні правові основи.*

Проблема управління у сфері внутрішньої безпеки належить до найважливіших у процесі правотворчості, державного будівництва та функціонування системи державного управління сучасної України. Справді, гарантування внутрішньої безпеки, забезпечення стабільного розвитку суспільних відносин, правопорядку та законності становить одну з головних функцій будь-якої демократичної і правової держави, а отже й важливий напрям державного управління такої держави. У зв'язку з чим, проблематика аналізу та вдосконалення правових основ державного управління у сфері внутрішньої безпеки має всі ознаки практичної і теоретично-наукової актуальності. Зокрема, актуальність такого дослідження зумовлюється тим, що наразі в Україні відсутня структурно визначена система державного управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави. Як доводить Г. Пономаренко, існують окремі системи органів, як правило, правоохоронних з відомчими повноваженнями, між якими практично відсутній зв'язок та єдиний координаційний центр на рівні всієї системи досліджуваного нами різновиду державного управління [1]. Рада національної безпеки і оборони України, основним завданням якої є координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони [2], все ж не повною мірою виконує функції у цій сфері, а в період загострення політичних протистоянь і зовсім стає об'єктом чи інструментом політичного впливу. Отже, з одного боку, необхідним є формування цілісної системи державних органів, які б склали основу управління у сфері забезпечення внутрішньої безпе-

ки держави, з другого – перегляд завдань, функцій та структури їх координуючого органу, яким є Рада національної безпеки і оборони України.

Зважаючи на актуальність гарантування повної реалізації управлінських завдань у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави, ми ставимо такі завдання: а) з'ясувати правовий зміст основних категорій, що застосовуються в процесі аналізу державного управління у сфері внутрішньої безпеки; б) визначити сутність, принципи, правові засади та систему управління у зазначеній сфері; в) дослідити специфіку функціонування органів державної влади у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Як відомо, основне правове призначення державного управління полягає у виконанні функцій держави шляхом владного впливу на суспільні відносини та процеси. Державне управління, як надзвичайно вагома складова змісту діяльності держави та її органів, вивчається багатьма науками, що дає змогу зробити висновок про існування певного комплексу міждисциплінарних знань про державне управління. Гносеологічне ядро цих наук становить теорія державного управління, що є комплексною науковою галуззю. У сучасній науковій літературі державне управління визначають як діяльність, яка здійснюється різними державними органами, що належать до різних гілок державної влади [3], або як діяльність органів виконавчої влади, власне апарату управління [4]. З цього можна зробити висновок про так зване “широке” і “вузьке” тлумачення поняття державного управління. Управлінські відносини виникають як у ході взаємодії органів виконавчої влади із зовнішнім соціальним середовищем, так і все-

редині діяльності інших органів влади (законодавчої, судової), органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій тощо — так звані внутрішньоорганізаційні управлінські відносини. Звідси необхідно виокремити два види державно-управлінських відносин: 1) зовнішні, обов'язковим суб'єктом яких є орган виконавчої влади; 2) внутрішні, тобто ті, які виникають у середині діяльності не тільки органів виконавчої, а й інших гілок влади, їх ще називають внутрішньо-апаратними.

До особливостей державно-управлінських відносин у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави варто віднести таке: 1) вони виникають з приводу забезпечення внутрішньої безпеки від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень; 2) вони урегульовані правовими нормами; 3) вони складаються як під час зовнішньої, так і внутрішньоорганізаційної діяльності суб'єктів, що забезпечують внутрішню безпеку держави; 4) умовою їх виникнення є наявність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями для здійснення управлінських функцій у сфері забезпечення внутрішньої безпеки; 5) особливе місце серед суб'єктів займають правоохоронні органи (як правило, воєнізовані), які наділені правом застосування примусових заходів; 6) предмет цього виду управлінських відносин закріплений на конституційному рівні; 7) наявність спеціально створеного координаційного органу з питань національної безпеки і оборони, яким є Рада національної безпеки і оборони України [5]. Таким чином, державно-управлінські відносини у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави доцільно визначити як урегульовані правовими нормами суспільні відносини, один з учасників яких є носієм владних повноважень, що перебувають під охороною держави і метою яких є охорона та захист життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень.

Як і будь-якій іншій системі, системі державного управління у сфері внутрішньої безпеки властиві такі ознаки: наявність складових (елементів); тісний зв'язок між ними; наявність загальної мети, яка реалізується під час виконання різних за характером завдань її суб'єктним складом; цілісність, яка обумовлюється взаємозв'язком та взаємодією окремих структурних елементів; поєднання відносної самостійності кожного окремого елемента системи з обов'язковим виконанням ним функцій, що необхідні для існування системи в ціло-

му; обов'язкова присутність координуючого органу. Це означає, що система управління є нічим іншим як сукупністю функціональних компонентів (як правило, суб'єктів), які взаємодіють між собою для досягнення певної мети. У нашому випадку — охорони та захисту людини, суспільства та держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень. Водночас аналіз чинного законодавства України дає підстави стверджувати, що система управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави є доволі складним поняттям, зміст якого охоплює такі складові елементи.

По-перше, суб'єкти управління, тобто органи, що виконують завдання та функції із охорони та захисту людини, суспільства і держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень. До таких суб'єктів ми відносимо: Службу безпеки України, органи внутрішніх справ, органи Державної прикордонної служби, органи забезпечення пожежної безпеки, а також координуючий орган, яким є Рада національної безпеки і оборони України. Суб'єкти управління наділені управлінськими функціями, у зв'язку з чим можуть реалізовувати управлінські повноваження. 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 [6]. Владний вплив, який іде від суб'єкта до об'єкта управління, дає можливість підпорядковувати волю і діяльність останнього волі першого, що, в окремих випадках, є необхідним для досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління. Відповідно об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і обов'язково виконувати його рішення.

По-друге, об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом суб'єктів управління. Об'єкт управління є достатньо самостійним, має здатність до самоуправління і такий же активний, як і суб'єкт. Об'єкт управління не тільки реагує на управляючі впливи суб'єкта, не тільки сигналізує про їх наслідки та результати, а часто прямо примушує його до певної перебудови управляючих впливів, до зміни їх характеру і змісту. Особливість об'єкта управління в нашому випадку полягає у тому, що один і той самий орган (посадова особа) можуть бути водночас суб'єктом і об'єктом управління. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ як центральний

орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [7], з одного боку, є суб'єктом управління відносно УМВС областей, міськрайлінорганів тощо, з іншого — об'єктом управління відносно Ради національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президенті України. Об'єкт управління можна розглядати в двох аспектах: елементно-структурному — як сукупність людей (персонально), виробничих, галузевих утворень і груп, а також функціональному — як діяльність, поведінку індивідів і конкретних груп людей. З наведеного можна зробити висновок, що об'єкт управління може розглядатися двоюко: як організована підсистема системи управління (нижчестоящі (підпорядковані) структурні підрозділи суб'єктів управління відносно вищестоящих), і як об'єктивні явища, процеси матеріального світу, що підлягають впливу. Серед об'єктів внутрішньої безпеки держави доцільно виокремити: 1) основні, серед яких: людина і громадянин, його конституційні права і свободи; суспільство, його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; держава, тобто ті, які закріплені на конституційному рівні; та 2) спеціальні, а саме: державні та приватні суспільні відносини, які виникають у різних сферах життєдіяльності, охороняються державою та регулюються переважно правовими нормами законодавчих актів. До об'єктів управлінського впливу ми також відносимо і внутрішні загрози, які є наслідком вчинення правопорушень. Об'єкти, так би мовити, “опредмечують” управлінську діяльність з точки зору кінцевих результатів. Більше того, саме об'єкт визначає стан і функціонування суб'єкта, впливаючи на його побудову, організацію діяльності, на вибір цілей та використання всього комплексу засобів їх досягнення.

По-третє, це управлінська діяльність (процес), тобто певні суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління. Між суб'єктом і об'єктом управління встановлюється зв'язок прямий (директива, наказ, розпорядження тощо) і зворотний (доповідь, звіт, інформація про виконання тощо). Проте характер взаємодії суб'єкта і об'єкта управління все ж найвиразніше виявляється в управлінському впливі. Як зазначає Г. В. Атаманчук, питання про прямі і зворотні зв'язки в системі державного управління заслуговує найпильнішого вивчення, тому що ба-

гатьма воно навмисне заплутане. Деякі дослідники бачать ці зв'язки прямими, жорсткими, деспотичними, без яких, на їх думку, неможливо забезпечити управління суспільними процесами. Інші стверджують, що в цих зв'язках панує сваволя егоїстичного “я хочу”, яка ігнорує керуючі впливи, а зворотним зв'язкам додає хаотичний характер у вигляді нескінченних вимог і дорікань. Утім, як би хто не трактував державне управління, у ньому обов'язково мають бути представлені керуючі впливи, що пронизують і підкоряють собі різноманітні елементи (і компоненти) державного управління. Якщо керуючий вплив, породжений у будь-якому державному органі, не доходить до людини в керованому об'єкті і не впливає на її поведінку і діяльність, то державне управління як таке не реалізується. Усунь систему керуючих впливів — і управління з боку держави розвалиться на окремі частини й елементи (уже не підсистеми і не ланки), що почнуть діяти розрізнено, суперечливо, у конкурентній, а то й конфліктній боротьбі [8].

Зважаючи на викладене, управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави доцільно визначити як діяльність взаємопов'язаних між собою суб'єктів загальної та спеціальної компетенції, які здійснюють управлінський вплив на відповідні об'єкти для досягнення загальної мети — охорони та захисту людини, суспільства і держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень. При цьому до принципів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави варто віднести такі: законності; гласності; рівності; пріоритету прав і свобод людини і громадянина; розподілу влади; наукової обґрунтованості; чіткого розмежування повноважень та взаємодії органів державної влади у забезпеченні внутрішньої безпеки; системності; оптимізації; плановості; територіально-галузевої організації управління; ефективності; підконтрольності; відповідальності.

Так, принцип законності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави передбачає чітке виконання вимог законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Діяльність учасників управлінських відносин у аналізованій сфері має здійснюватись на правовій основі, ґрунтуватися на точному і неухильному виконанні Конституції, законів та підзаконних актів. Ніщо не може виправдати порушення законності. Враховуючи вимоги життя, закони можуть змінюватися, але в жодному разі їх не можна порушувати. Отже, законність передбачає неухильне виконання та дотримання правових норм

як матеріальних, так і процесуальних усіма учасниками управлінських відносин у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави, незалежно від того, йдеться про органи державної влади, чи про інших суб'єктів. Принцип гласності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави полягає у доступності для обговорення й компетентної участі всіх учасників управлінських відносин у прийнятті управлінських рішень з питань забезпечення внутрішньої безпеки на основі широкої поінформованості й урахування громадської думки. Гласність включає правдиву, своєчасну і широку інформацію про справжній стан справ із забезпечення внутрішньої безпеки, є вираженням довіри й поваги до людей, їх здатності розібратися в поточних подіях, виробити правильне рішення, свідомо брати участь у його здійсненні.

Сутність принципу рівності в управлінні у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави полягає в однаковому (без привілеїв) ставленні до учасників управлінських відносин у цій сфері (керівників до підлеглих — у внутрішніх відносинах; працівників правоохоронних органів до фізичних та юридичних осіб — у зовнішніх). Суб'єкти державного управління в цій сфері (насамперед, правоохоронні органи) зобов'язані захищати у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак. Принцип розподілу влади під час управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки полягає у тому, що воно здійснюється суб'єктами трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової. Цей принцип спочатку був відбитий у Декларації про державний суверенітет України, яка проголосила здійснення державного будівництва в Україні на основі принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Пізніше принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову був закріплений у ст. 6 Конституції України. Принцип чіткого розмежування повноважень та взаємодії органів державної влади у забезпеченні внутрішньої безпеки держави полягає, з одного боку, у нормативному визначенні компетенції суб'єктів державного управління в цій сфері (особливо органів виконавчої влади) та організації їх тісної співпраці — з другого, бо саме це сприяє отриманню найбільш повної та достовірної інформації, прийняття об'єктивного управлінського рішення, забезпечує захист інтересів особи та держави. За своїм

змістом ця вимога близька до принципів функціональності та компетентності.

Принцип плановості управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави забезпечує пропорційний розвиток системи державного управління на різних її рівнях. Оскільки між суб'єктом і об'єктом державного управління існує складний зв'язок, то принцип плановості формує певну залежність між планомірним розвитком об'єктів управління та розвитком змісту, організаційної структури й елементів діяльності державного управління" [9]. Сутність цього принципу полягає у плануванні і здійсненні конкретних заходів щодо протидії і нейтралізації внутрішніх загроз національним інтересам України.

Принцип територіально-галузевої організації управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави використовується у формуванні організаційних структур управління. Його сутність полягає у поєднанні галузевої організації управління з державним устроєм країни, адміністративно-територіальним розподілом та економічним районуванням. Цей принцип закріплено у Конституції України. Принцип підконтрольності управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави означає, що його здійснення має підлягати обов'язковому контролю як з боку вищестоящих органів (внутрішній контроль), так й інших органів влади (зовнішній контроль). Так, відповідно до ст. 11 Закону України "Про основи національної безпеки України" контроль за реалізацією заходів у сфері національної безпеки здійснюється Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Радою національної безпеки і оборони України в межах їх повноважень, визначених Конституцією і законами України. Вважаємо доцільним серед суб'єктів контрольних повноважень у цій сфері передбачити і таких, як: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; суди; громадяни України та громадські організації; засоби масової інформації. Принцип відповідальності суб'єктів управлінських відносин у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави проголошений Конституцією України, де сказано, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3). Це повною мірою стосується і державних органів (їх працівників), які повинні нести відповідальність за своєчасність,

об'єктивність, якість та повноту прийнятих рішень у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави. Порушення балансу прав та обов'язків у бік пріоритету того або іншого призводить до деформації цього принципу, і як наслідок — до порушення принципу законності.

Отже, як бачимо, принципи управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави можна визначити як необхідні для побудови й функціонування ефективної системи забезпечення внутрішньої безпеки. Основні положення, керівні засади та правила, що закріплені у правовій формі, визначають межі дозволеної та обов'язкової поведінки їх учасників. Особливістю цих принципів є те, що вони похідні від загальних принципів державного управління; визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави; взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає підстави зробити висновок про те, що повноцінне розкриття змісту будь-якого принципу управління можливе лише в рамках і з врахуванням його системних залежностей; вони завжди закріплені в нормах права; невиконання цих принципів тягне юридичну відповідальність [10].

Отже, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави необхідно розглядати у широкому та вузькому значенні. У широкому — як усю сукупність елементів права, а саме: джерел права, функцій права, принципів права, норм права, системи права, предмета і методу правового регулювання, галузей, інститутів та підінститутів права, правовідносин, системи нормативно-правових актів, правозастосування тощо. У вузькому — як систему нормативно-правових актів, які є відправною точкою і механізмом управлінської діяльності щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави. По-друге, за такою ознакою, як урегульованість правовими нормами, управлінські відносини у сфері забезпечення внутрішньої безпеки можуть бути формальними та неформальними. Перші регулюються нормами права, другі ж складаються, як правило, на основі психологічної сумісності людей, відповідності їх характерів, збігу інтересів, симпатій та антипатій. Управлінська діяльність тісно пов'язана з елементами творчості, яка не піддається повною мірою фіксації у нормативному плані. Значна частина управлінської діяльності не втілюється в право-

ву форму, не пов'язана з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє правовідносин. Ця частина управлінської діяльності безпосередньо не спричиняє юридичних наслідків [11]. По-третє, управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави не є самоціллю, тобто управлінням заради управління, а засобом і формою здійснення практичної діяльності щодо охорони та захисту людини, суспільства і держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень. При цьому вдосконалення управління виступає як динамічний процес розв'язання проблем, які виникають у цій сфері, що є можливим шляхом реалізації комплексу заходів, які відповідають певним умовам [12]. Головними із цих умов є: постановка науково обґрунтованих цілей управління; наявність кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних та інших ресурсів, що забезпечують досягнення намічених цілей; визначення раціональних шляхів виконання практичних завдань та об'єктивних критеріїв оцінки ефективності їх виконання.



## Література

1. Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади: Монографія. — Харків: Видавець ФО-П Вапнярчук Н. М., 2007. — С. 32.
2. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. // ВВР України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 14.
4. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. — М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2001. — С. 38.
5. Пономаренко Г. О. Державно-управлінські відносини у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави // Наук. ж-л "Південноукраїнський правничий часопис". — Одеса: Вид-во Одес. юрид. ін-ту ХНУВС, 2006. — № 2. — С. 20.
6. Малиновський В. Я. Державне управління: Навч. посібник. — Луцьк: Ред.-вид. відділ "Вежа" Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. — С. 22.
7. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затверджено Указом Президента України від 17 жовтня 2000 р. // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 42. — Ст. 1774.
8. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. 2-е изд., доп. — М.: Омега-Л, 2004. — С. 97.
9. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления. — М.: Юрид. л-ра, 1980. — С. 184.

10. Пономаренко Г. О. Принципи управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. — Сімферополь: Таврія, 2006. — № 9. — С. 115.

11. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М.: Юрид. л-ра, 1966. — С. 55.

12. Копан О. В. Безпека як силовий фактор державного управління // Право України. — 2001. — № 7. — С. 26.

*Проаналізовано поняття та принципи державного управління у сфері внутрішньої безпеки з позицій їх визначення чинним законодавством України. Досліджено систему органів державної влади у сфері управління внутрішньою безпекою, специфіку їх діяльності, компетенцію та повноваження.*

*Проанализировано понятие и принципы государственного управления в сфере внутренней безопасности с позиций их определения действующим законодательством Украины. Исследована система органов государственной власти в сфере управления внутренней безопасностью, специфика их деятельности, компетенция и полномочия.*

*The article analyzes the concept and principles of government in Ukraine internal security in terms of their definition in the Ukrainian legislation. The author explores the structure of state authority in the internal security administration, the specifics of their activities, the competence and authority.*

Надійшла 4 жовтня 2011 р.