

### **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ ЯК ВИД АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Закріплення в ст.3 Конституції України [1] положення, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, вимагає створення в державі відповідної системи державних органів, діяльність яких пов'язана, в першу чергу, із забезпеченням внутрішньої безпеки, яка є одним із видів адміністративно-політичної діяльності. Проблеми сутності, змісту та особливостей адміністративно-політичної діяльності в цілому і такого її аспекту, як забезпечення внутрішньої безпеки, зокрема, свого часу досліджували В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, А.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.Ф. Опришко, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, В.П. Петков, В.К. Шкарупа, Х.П. Ярмакі та ін. Однак, не дивлячись на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам адміністративно-політичної діяльності, багато питань у цій сфері залишаються ще дискусійними. Це насамперед питання, пов'язані із: визначенням теоретичних понять «безпека», «національна безпека», «внутрішня безпека», «державна безпека» та їх розмежуванням; по-друге, визначенням переліку суб'єктів та об'єктів у сфері забезпечення внутрішньої безпеки; по-третє, обґрунтуванням шляхів реформування управління зазначеною сферою.

Отже, метою цієї статті є визначення сутності та особливостей забезпечення внутрішньої безпеки як одного з видів адміністративно-політичної діяльності. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: з'ясувати сутність адміністративно-політичної діяльності в Україні, визначити особливості управління нею; розглянути співвідношення ключових термінів із зазначених питань; охарактеризувати принципи забезпечення внутрішньої безпеки; визначити суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки; проаналізувати перелік об'єктів у цій сфері.

Дослідження сутності, структури та особливостей адміністративно-політичної діяльності в Україні ще не дістало належного теоретико-правового опрацювання. У підручниках з адміністративного права питання управління адміністративно-політичною діяльністю розглядаються в межах особливої частини, однак їх автори обмежуються лише дослідженням окремих видів (напрямків) адміністративно-політичної діяльності [2; 3; 4 та ін.], в результаті питання сутності та особливостей цього виду діяльності залишаються недослідженими.

Адміністративно-політична діяльність є об'єктом державного управління, яке здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових актів та проведенням відповідних організаційних заходів, спрямованих на їх виконання. Організація і діяльність адміністративно-політичного апарату Української держави ґрунтується на загально визначених 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, що, насамперед, залежить від характеру державних функцій у зазначеній галузі, системи і структури державних органів, їх повноважень, форм і методів роботи в цій сфері. Наприклад, Х.П.Ярмак до таких особливостей відносить: переважання владно-розпорядчих методів; встановлення для особового складу органів управління адміністративно-політичною діяльністю спеціальних звань, класних чинів, передбачення особливого порядку проходження державної служби; особливий порядок притягнення до відповідальності; наявність так званого «особливого» статусу органів управління адміністративно-політичною діяльністю [5, с.7–8]. В основному погоджуючись з наведеними особливостями управління адміністративно-політичною діяльністю, зазначимо те, що: по-перше, виділення такої особливості, як переважання владно-розпорядчих методів, є недоцільним, оскільки вони характерні для будь-якого іншого виду (напрямку) управління чи управлінської діяльності; по-друге, до особливостей цього виду управління необхідно віднести й такі як: 1) специфічний характер суб'єктів та об'єктів адміністративно-політичної діяльності; 2) воєнізований (мілітаризований) характер суб'єктів управління (за винятком управління юстицією); 3) охорона та захист як від внутрішніх, так і зовнішніх загроз; 4) 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 воєнізованих, які виконують функції з охорони, захисту та забезпечення реалізації прав і свобод фізичних та юридичних осіб, законності, безпеки особи, суспільства і держави, державного суверенітету і територіальної цілісності.

Як було зазначено вище, забезпечення внутрішньої безпеки є одним з видів адміністративно-політичної діяльності. Проблема безпеки суспільства існує стільки, скільки існує саме суспільство. У зв'язку з цим вона з давніх часів знаходила певне відображення

в тих чи інших політичних, правових, релігійних та інших теоріях, поглядах, ідеях. Перші поняття елементів безпеки, на думку багатьох фахівців, почали зароджуватися ще в Давній Греції і Римі, зокрема в працях Платона, Сенеки, Сократа та інших мислителів [6].

У тлумачних словниках сучасної української мови термін «безпека» визначається як: 1) безпечність, технічні умови й засоби, які усувають небезпеку, запобігають небезпеці [7, с.34]; 2) стан, коли кому-небудь чи чому-небудь ніщо не загрожує [8, с.43]. Звідси можна зробити висновок, що безпека за своїм змістом передбачає, з одного боку, відсутність небезпеки, а з іншого – наявність стану захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави від різних загроз (посягань, небезпек тощо). На нашу думку, під безпекою треба розуміти стан захищеності життєво важливих інтересів: особи, що виявляються в її правах і свободах; суспільства, які сконцентровані в його матеріальних і духовних цінностях, а виявляються в можливості народу виступати єдиним джерелом влади; держави, що виражені в її конституційному ладі, суверенітеті, територіальній цілісності, а виявляються у праві на здійснення (реалізацію) влади.

Щодо розмежування таких категорій як «національна безпека», «внутрішня безпека», «державна безпека» зазначимо, що такі з них, як національна та державна безпека є синонімами, які означають одне і те ж, а отже, тотожні за змістом, хоча в Законі України «Про основи національної безпеки України» [9], державна безпека визначена лише як один із напрямків національної безпеки (ст.8). Слід зазначити, що на відміну від державної безпеки, поняття національної безпеки дістало законодавче визначення, так 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» [9]. Що стосується внутрішньої безпеки, то вона, на відміну від державної безпеки, дійсно є тільки частиною національної безпеки, оскільки пов'язана, в першу чергу, із внутрішніми загрозами, тобто тією частиною загроз, які виникають усередині держави, а не ззовні. Звідси, саме за характером загроз, які відповідно до ст.1 Закону України «Про основи національної безпеки України» поділяються на зовнішні та внутрішні, внутрішня безпека відрізняється від національної (державної).

Звідси вважаємо доцільним *внутрішню безпеку* визначити як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від внутрішніх загроз.

Внутрішня безпека людини і громадянина, суспільства і держави гарантується Конституцією України і досягається проведен-

ням єдиної державної політики у галузі її забезпечення, розробкою і своєчасним проведенням як превентивних, так і відновлюваних заходів, що адекватні внутрішнім загрозам. До них належать заходи політичного, економічного, організаційного, юридичного та іншого характеру.

У забезпеченні внутрішньої безпеки беруть участь органи законодавчої, виконавчої, судової влади, а також недержавні організації і громадяни. Так, *суб'єктами* забезпечення внутрішньої безпеки як виду адміністративно-політичної діяльності є: 1) Верховна Рада України, яка в межах повноважень, визначених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, складовою частиною якої є внутрішня безпека, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій військових формувань та правоохоронних органів, створених відповідно до законів України; 2) Президент України, який як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сфері внутрішньої безпеки; 3) Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади, що забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби зі злочинністю; 4) Рада національної безпеки і оборони України, яка координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони; 5) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які формують і реалізують державну політику щодо внутрішньої безпеки у підвідомчих їм сферах; 6) Національний банк України, який проводить грошово-кредитну політику в інтересах безпеки України; 7) суди загальної юрисдикції, які здійснюють судочинство у справах про правопорушення, що завдають шкоди внутрішній безпеці України; 8) прокуратура України, яка здійснює загальний нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів, виконує інші передбачені Конституцією функції з охорони та захисту об'єктів внутрішньої безпеки; 9) правоохоронні органи (за винятком тих, які забезпечують безпеку від зовнішніх загроз, наприклад: Збройних Сил України, органів Державної прикордонної служби України, органів митного контролю), які виконують покладені на них завдання та функції з попередження, припинення правопорушень, що становлять загрозу внутрішній безпеці, притягають винних до відповідальності тощо;

10) місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, які забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їх компетенції; 11) громадяни України, об'єднання громадян, які привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку.

До основних *функцій* суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки ми відносимо: 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.

На нашу думку, суб'єктів, які забезпечують внутрішню безпеку, необхідно поділити на дві групи: 1) *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; 2) *загальні*, які визначають засади внутрішньої політики держави, наділені правом прийняття загальних нормативно-правових актів в цій сфері, здійснюють координаційні повноваження тощо, тобто усі інші органи (організації), крім тих, які безпосередньо реалізують правоохоронні функції.

Серед *об'єктів* внутрішньої безпеки доцільно виділити: 1) основні, серед яких: людина і громадянин, їх конституційні права і свободи; суспільство, його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище та природні ресурси; держава, тобто ті, що закріплені на конституційному рівні; та 2) спеціальні, а саме: суспільні відносини, які виникають в різних сферах життєдіяльності держави та особи і регулюються переважно правовими нормами законодавчих актів.

До *принципів* забезпечення внутрішньої безпеки ми відносимо: верховенства права; законності; гласності; пріоритету прав і свобод людини і громадянина; наукової обґрунтованості; чіткого розмежування повноважень та взаємодії органів державної влади у забезпеченні внутрішньої безпеки; контролю та нагляду за діяльністю органів (організацій), які виконують завдання (функції) із забезпечення внутрішньої безпеки; відповідальності.

Рівень внутрішньої безпеки залежить від здатності системи безпеки протистояти реальним і потенційним загрозам. У цьому зв'язку система внутрішньої безпеки повинна відповідати двом вимогам: бути надійною, що гарантує своєчасне та в повному об-

сязі виконання функцій компетентними органами у цій сфері; бути достатньою, обумовленою дійсними потребами і відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами держави.

До напрямків *удосконалення* сучасного стану забезпечення внутрішньої безпеки варто віднести: створення сприятливих умов для прогресивного економічного і соціального розвитку в державі; реформування правоохоронних органів, пріоритетним напрямком діяльності яких має стати охорона, захист та забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; покращення координації діяльності правоохоронних органів; підвищення рівня їх фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового і кадрового забезпечення; забезпечення збалансованого розвитку бюджетної сфери, внутрішньої і зовнішньої захищеності національної валюти, її стабільності, захисту інтересів вкладників, фінансового ринку; створення ефективною системи соціального захисту людини, охорони та відновлення її фізичного і духовного здоров'я, зменшення негативного впливу на суспільні відносини алкоголізму, наркоманії, інших негативних явищ; ліквідацію бездоглядності, безпритульності та бродяжництва серед дітей і підлітків; активне залучення засобів масової інформації до боротьби з корупцією, зловживаннями службовим становищем, іншими явищами, які загрожують внутрішній безпеці України.

Таким чином, особливість забезпечення внутрішньої безпеки як виду адміністративно-політичної діяльності полягає, по-перше, в участі у цій діяльності суб'єктів різних гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової), особливе місце серед яких займають правоохоронні органи (як правило, воєнізовані), наділені правом застосування примусових заходів; по-друге, у захисті від внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності держави; по-третє, у встановленні для особового складу правоохоронних органів спеціальних звань, класних чинів, передбачення особливого порядку проходження державної служби та притягнення до відповідальності.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що рівень життя визначається перш за все тим, наскільки захищені права і свободи людини, безпечні умови існування, діяльності і розвитку окремої людини, суспільних і державних інститутів, суспільства і держави в цілому. Звідси забезпечення внутрішньої безпеки людини і громадянина, суспільства та держави повинно бути пріоритетним напрямком адміністративно-політичної діяльності в Україні.

**Список літератури:** 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст.141. 2. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 3. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. Одеса, 2001. 4. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. К., 2003. 5. Ярмак Х.П.

Управління адміністративно-політичною діяльністю в Україні. Одеса, 2004. 6. Державне право зарубіжних країн. Загальна частина / Під ред. Ріжки В.О., Шувалової В.А. та ін. Х., 1996. 7. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права / Под общ. ред. Н.И. Панова. Х., 1993. 8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. В.Т. Бусел. К., 2001. 9. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст.351.

*Надійшла до редколегії 13.03.06*

*А.С. Спаський*

### **ОБ'ЄКТ ПРАВОВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ**

Проблема об'єкта правовідносин, його визначення з точки зору теорії права, є однією з найбільш цікавих у сучасній юридичній науці. Пов'язано це з тим, що дослідження об'єкта правовідносин дає можливість охарактеризувати той чи інший вид юридичних відносин, визначити їх правові засади, а також встановити правові характеристики предмета або явища об'єктивної дійсності. Таким чином, метою цієї статті, що зумовляє її актуальність, є спроба автора визначити об'єкт правовідносин за участю органів внутрішніх справ (далі – ОВС) в надзвичайних ситуаціях (далі – НС).

Для досягнення наведеної мети необхідно вирішити наступні завдання:

1) на підставі аналізу існуючих у теорії права концепцій об'єкта правовідносин визначити, які з них найбільш притаманні діяльності ОВС, тобто для встановлення об'єкта правовідносин за участю цих органів;

2) визначити специфіку об'єкта правовідносин за участю ОВС в НС.

Спробуємо поетапно вирішити поставлені завдання.

У вітчизняній юридичній літературі склалися дві основні теорії об'єкта правовідносин.

Згідно з першою теорією, моністичною (теорією єдиного об'єкта), об'єктом правовідносин є поведінка осіб, або саме суспільне відношення, урегульоване нормою права. Представниками цієї теорії об'єкта правовідносин є: О.С. Йоффе, М.Г. Александров, Ю.К. Толстой та ін. Так, О.С. Йоффе зазначає, що об'єктом правовідношення є те, на що спрямоване або на що впливає правовідношення. При цьому поведінка зобов'язальної особи, на яку має право зазіхати правомочна особа, і є об'єктом правовідношення [1, с.230].

Наведена точка зору неодноразово критикувалась у науковій літературі у зв'язку з тим, що вона не охоплює усі види правовідносин. Тому, на наш погляд, більш переконливою є плюралістична