

**КОМПЕТЕНЦІЯ СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

Підвищення ефективності державного управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави залежить від чіткого нормативного визначення компетенції його суб'єктів. Проблеми компетенції суб'єктів державного управління завжди перебували у центрі уваги науковців, про що свідчать публікації Б.Авер'янова, Л. Альохіна, І. Бачило, Д. Бахраха, Ю. Битяка, А. Коваля, В. Колпакова, Б. Лазарева, В. Мамутова, Ю. Старилова, Ю. Тихомирова та ін. Однак проблеми компетенції суб'єктів управління щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави спеціально не вивчалися, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, що, у свою чергу, обумовлює актуальність обраної тематики. Отже, завданням цієї статті є визначення компетенції суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави на основі аналізу понять внутрішньої і зовнішньої безпеки та переліку їх потенційних загроз; розмежування таких категорій як «національна безпека», «внутрішня безпека», «зовнішня безпека» та «державна безпека»; з'ясування системи суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки.

Слово «компетенція» в тлумачних словниках визначається як «коло повноважень будь-якого органу чи посадової особи; коло питань, в яких дана особа (орган) володіє пізнанням, досвідом» [1, с.241; 2, с.269]. В науковій літературі компетенція, як правило, визначається як сукупність повноважень органу (організації, установи) [3–6 та ін.]. На нашу думку, найбільш вдалим є визначення компетенції Б. Лазаревим, який під нею розуміє «систему повноважень органу щодо здійснення державної влади» або ж «коло питань відання чи повноважень як комплексу прав і обов'язків щодо керованого об'єкта» [7, с.101]. Звідси вважаємо доцільним компетенцію суб'єктів у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави визначити як закріплену законодавчими та підзаконними нормативними актами сукупність їх повноважень (прав і обов'язків), а також визначення предмета їх відання (кола завдань). Отже, елементами компетенції суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки є їх повноваження та предмет (сфера) відання.

Перш ніж безпосередньо проаналізувати ці елементи, доцільно з'ясувати саму систему суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки. До них відносимо: Верховну Раду України; Президента Украй-

ни; Кабінет Міністрів України; Раду національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди; прокуратуру України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; правоохоронні органи; громадян України та їх об'єднання.

На нашу думку, суб'єктів управління, які забезпечують внутрішню безпеку, доцільно об'єднати у 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 у цій сфері, здійснюють координаційні повноваження тощо, тобто усі інші органи (організації) крім тих, які безпосередньо реалізують правоохоронні функції.

Що стосується предмета відання суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави, то ним є внутрішня безпека. Слід зазначити, що поняття «внутрішня безпека» не дістало законодавчого визначення. На нашу думку, внутрішню безпеку доцільно визначити як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від внутрішніх загроз. До таких загроз варто віднести: економічну та політичну нестабільність; поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики; злочинність; відсутність належного контролю та нагляду за порядком виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система; спроби створення і функціонування незаконних збройних формувань та намагання використати їх в інтересах певних осіб (органів); прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України; поширення зброї масового ураження і засобів її доставки; систематичне порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування прав і свобод людини і громадянина, в тому числі при проведенні виборчих кампаній; можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад; критичний стан з продовольчим забезпеченням населення; неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави; переважання в діяльності управ-

лінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними; неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб; зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва; зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характерів; небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного тероризму; прояви обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації.

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 й теж, а отже, збігаються за змістом, хоча в Законі України «Про основи національної безпеки України» державна безпека визначена лише як один із напрямків національної безпеки (ст.8) [8]. Слід зазначити, що на відміну від державної безпеки, поняття національної безпеки дістало законодавче визначення, 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. 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).

Зважаючи на викладене, Закон України «Про основи національної безпеки України» доцільно було б доповнити двома статтями: «Внутрішня безпека» та «Зовнішня безпека», в яких закріпити їх поняття та види загроз (внутрішні і зовнішні), котрі є критерієм розмежування останніх. Оскільки поняття внутрішньої безпеки та перелік її потенційних загроз було наведено вище, сформулюємо поняття зовнішньої безпеки та визначимо перелік її потенційних загроз. Під зовнішньою безпекою ми розуміємо захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави від зовнішніх загроз. До таких загроз належать: посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав; спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; воєнно-політична нестабільність, регіональні та локальні війни (конфлік-

ти) в різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України; розвідувально-підбивна діяльність іноземних спеціальних служб; загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян; поширення міжнародного тероризму; контрабанда (можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів); нелегальна міграція; можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами; неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів та ін.

Що стосується повноважень суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави, то вони не можуть бути представлені як одне лише право або один лише обов'язок. З одного боку, при здійсненні повноважень суб'єктами управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки центр ваги у співвідношенні прав і обов'язків припадає на обов'язки, оскільки за їх невиконання суб'єкт управління може бути притягнений до юридичної відповідальності. З іншого боку – державний орган і посадові особи як суб'єкти управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави мають право вимагати відповідної поведінки від інших органів та осіб. Тому юридичні повноваження суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави необхідно розглядати як певні правообов'язки (покладені обов'язки виконуються через реалізацію наданих прав; права кореспондуються з обов'язками і навпаки).

Компетенція державних органів у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави має спеціальний характер і не є рівною для всіх органів держави. Порядок встановлення і обсяг компетенції залежать від того, до якої гілки влади належить державний орган – законодавчої, виконавчої чи судової. Звідси, на відміну від індивідуальних суб'єктів, компетенція колективних суб'єктів, а саме державних органів як суб'єктів правовідносин обмежується тими цілями і завданнями, заради яких вони створюються.

Компетенція суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави є організаційно-правовою категорією. Її організаційний характер проявляється у тому, що вона у функціональному розумінні є критерієм відокремлення державних органів один від одного, обумовлює їх внутрішню структуру в цілому та кожного окремого органу зокрема. Правовий характер компетенції полягає у тому, що предмет відання, права та обов'язки

суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави закріплені у відповідних нормативно-правових актах.

Як було зазначено вище, у забезпеченні внутрішньої безпеки беруть участь органи законодавчої, виконавчої, судової влади, а також недержавні організації і громадяни. До загальних повноважень суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки ми відносимо: вироблення концепції (стратегії, програми) у цій сфері; створення відповідної нормативно-правової бази; кадрове, фінансове, матеріально-технічне, інформаційне та інше забезпечення діяльності в зазначеній сфері; постійний моніторинг потенційних внутрішніх загроз. Спеціальні повноваження суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки визначені в Конституції України, законодавчих та підзаконних актах. Так, Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України, окреслює засади внутрішньої політики, основи внутрішньої безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України. Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України здійснює загальне керівництво у сферах внутрішньої безпеки та оборони України. Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах внутрішньої безпеки і оборони; з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії внутрішньої безпеки України та Воєнної доктрини України. Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності, внутрішньої безпеки України, громадського порядку і боротьби зі злочинністю. Національний банк України відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах внутрішньої безпеки України. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері внутрішньої безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили та засоби забезпечення внутрішньої безпеки. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення

питань у сфері забезпечення внутрішньої безпеки, віднесених законодавством до їх компетенції. Правоохоронні органи ведуть боротьбу із злочинністю і протидіють тероризму, забезпечують захист і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів. Суди здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди внутрішній безпеці України, вирішують інші спірні питання, своєчасне нерозв'язання яких може привести до масових безладь. Прокуратура України здійснює повноваження у сфері внутрішньої безпеки України відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру України». Громадяни України через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її внутрішньої безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян 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 [8].

Таким чином, особливість компетенції суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави полягає у такому: по-перше, вона встановлюється з приводу забезпечення безпеки держави та її населення від внутрішніх загроз; по-друге, визначається багатьма нормативними актами, норми яких мають різну юридичну силу та ступінь конкретності, встановлюється нормами не тільки адміністративного права, а й конституційного, фінансового, цивільного тощо і становить єдність суб'єктивних прав та обов'язків особливого роду; по-третє, порядок встановлення і обсяг компетенції суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки залежать від того, до якої гілки влади належить державний орган, як наслідок, їх компетенція обмежується тими цілями і завданнями, заради яких вони створюються; по-четверте, компетенція суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави є організаційно-правовою категорією; по-п'яте, компетенція суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки завжди ототожнюється з певною мірою самостійності та відособленості окремого органу держави у системі всього апарату держави; по-шосте, компетенція суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави спрямована на те, щоб втілити в життя демократичну сутність держави, яка полягає у тому, що держава існує для громадян, а не навпаки, надає їм державні послуги, створює умови для всебічної реалізації їх прав, свобод та законних інтересів.

Список літератури: 1. Словарь иностранных слов / Сост. И.М. Сулова. М., 1987. 2. Глумачний словник української мови / Укладачі Ковальова Т.В., Коврига Л.П. Харків, 2005. 3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. К., 2003. 4. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. Харків, 2000. 5. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. К., 2003. 6. Коваль Л. Адміністративне право України. Курс лекцій (Загальна частина). К., 1994. 7. Лазарев Б.М. Компетенція органів управління: Правовые проблемы оформления и реализации. 1972. 8. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст.351.

Надійшла до редакції 30.06.06

І. В. Назаров

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Україна приєдналась до Ради Європи 9 листопада 1995 р. При вступі до цієї організації наша країна зобов'язалась дотримуватись своїх загальних обов'язків згідно зі Статутом Ради Європи – плуралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб, що перебувають під її юрисдикцією. Також Україна погодилась виконати протягом одного року з моменту вступу ряд спеціальних зобов'язань, перелічених у Висновку Парламентської Асамблеї № 190 (1995), у тому числі змінити роль та функції прокуратури (щодо здійснення загального нагляду за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме європейським стандартам. Проте Рада Європи висловлює все більшу стурбованість невиконанням Україною своїх зобов'язань.

Питанню статусу прокуратури, її функціям та місцю у системі державної влади присвятили свої праці такі вчені, як Ю. М. Грошевий, В. В. Долежан, В. С. Зеленецький, П. М. Каркач, М. В. Косята, О. Р. Михайленко, М. І. Мичко, М. В. Руденко та ін.

Але при цьому практично відсутні публікації відносно сутності вимог Ради Європи до прокуратури України. У межах цієї роботи зроблені кроки для відповіді на питання – якою повинна бути прокуратура, що відповідає європейським стандартам? У результаті узагальнені вимоги європейської співдружності до інституту прокуратури порівнюються з положеннями і тенденціями у вітчизняному законодавстві, вказуються напрямки подальшої роботи у цій сфері.

Правове становище прокуратури визначається в Україні, у першу чергу, Основним законом. Так, відповідно до ст.121 Конституції України прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:

1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досу-