

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ 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 від держави створення відповідної системи державних органів, діяльність яких була б безпосередньо пов'язана із забезпеченням внутрішньої безпеки в державі. Проблеми забезпечення внутрішньої безпеки свого часу досліджували В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, Л. 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. Ярмак та ін. Однак, не дивлячись на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам цієї проблематики, багато питань у вказаній сфері залишаються ще дискусійними. Це, насамперед, питання, які пов'язані із: розумінням сутності таких категорій, як *безпека*, *внутрішня безпека*, *забезпечення внутрішньої безпеки*; з'ясуванням специфічних ознак (особливостей) внутрішньої безпеки.

Мабуть ніхто не буде заперечувати того, що безпека є своєрідною характеристикою і необхідною умовою життєдіяльності людей, суспільства чи держави в цілому. Проблема безпеки існує стільки ж, скільки існує сама держава чи суспільство. У зв'язку з цим вона з давніх часів знаходила певне відображення в тих чи інших політичних, правових, релігійних та інших теоріях (поглядах чи ідеях). Перші згадки про безпеку відносяться до часів Стародавньої Греції і Риму й пов'язані з працями Платона та Сократа. У ці часи поширеною була теорія так званого «неписаного суспільного договору» між населенням та державою, метою якого було подолання хаосу і ворожнечі шляхом забезпечення безпеки як самого суспільства, так і кожного із його індивідів зокрема [2–4]. У різні часи розвитку людської цивілізації визначалася пріоритетність об'єктів забезпечення безпеки. Так, в епоху Середньовіччя пріоритет належав державі та церкві (духовенству), в епоху Відродження та Просвітництва об'єктами безпеки стають як людина, так і суспільство (держава) водночас. Те ж саме стосується демократичних і тоталітарних держав, де в перших пріоритетом завжди була і залишається людина, в других – державний устрій (панівний клас, як правило – верхівка певної партії).

Розглянемо семантику досліджуваних нами та близьких до них категорій. Так, у тлумачних словниках сучасної української мови

термін *безпека* визначається як: 1) безпечність, технічні умови й засоби, які усувають небезпеку, запобігають небезпеці [5, с. 34]; 2) стан, коли кому-небудь чи чому-небудь ніщо не загрожує [6, с. 435]. У вітчизняних нормативних актах даються визначення понять: 1) *безпеки* як відсутності неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю завдання будь-якої шкоди для життя, здоров'я та майна громадян, а також для навколишнього природного середовища [7, п. 1.2]; 2) *національної безпеки* як захищеності 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 [8, ст. 1]; 3) *авіаційної безпеки* як комплексу заходів щодо захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання, інших протиправних посягань, а також людських та матеріальних ресурсів, призначених для виконання цих заходів [9]; 4) *безпеки праці* як стану умов праці, при якому виключено дію на працівників небезпечних і шкідливих виробничих факторів [10]; 5) *безпеки харчового продукту* як його стану, що є результатом діяльності з виробництва та обігу, яка здійснюється з дотриманням вимог, встановлених санітарними заходами та/або технічними регламентами, та забезпечує впевненість у тому, що харчовий продукт не завдає шкоди здоров'ю людини (споживача), якщо він спожитий за призначенням [11].

У науковій літературі під безпекою розуміється: 1) сукупність опосередкованих джерелами підвищеної небезпеки відносин, які регулюються юридичними, технічними та організаційними нормами з метою запобігання та усунення загрози життю і здоров'ю людей, матеріальним цінностям та зовнішньому середовищу [12, с. 21]; 2) відсутність небезпеки, наявність стану захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, посягань і небезпек [13, с.12]; 3) система відносин, які виникають відповідно до правових норм при використанні об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для суспільства, або при настанні особливих умов у зв'язку зі стихійним лихом чи іншими обставинами [14, с. 22]; 4) динамічно стійкий стан стосовно несприятливих впливів та діяльність щодо захисту від внутрішніх і зовнішніх загроз, щодо забезпечення таких умов існування, які гарантують можливість стабільного і всебічного прогресу суспільства і його громадян [15, с. 62].

Аналіз наукових та нормативних джерел надав змогу зробити висновок, що безпека за своїм змістом передбачає, з одного боку, відсутність небезпеки, а з іншого – наявність стану захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави від різних загроз (посягань, небезпек тощо). На нашу думку, під безпекою треба розуміти стан захищеності життєво важливих інте-

ресів: 1) особи, що виявляються в її правах і свободах; 2) суспільства, що сконцентровані в його матеріальних і духовних цінностях, а виявляються в можливості громадян виступати єдиним джерелом влади; 3) держави, що виражені в її конституційному ладі, суверенитеті, територіальній цілісності та у праві здійснювати (реалізувати) владу.

Вихідними категоріями будь-якої безпеки є інтереси та загрози інтересам. Наприклад, перші в Законі України «Про основи національної безпеки України» визначені як життєво важливі матеріальні, інтелектуальні й духовні цінності Українського народу як носія суверенитету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенитет України та її прогресивний розвиток. Другі – як наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України. Вважаємо, що нормативне визначення понять національних інтересів та загроз національним інтересам є важливою передумовою діяльності державних органів щодо забезпечення як зовнішньої, так і внутрішньої безпеки.

Часто вживаною як у науковій літературі, так і нормативних актах є категорія *забезпечення безпеки*. В одному із тлумачних словників української мови забезпечення визначається як «надання достатніх для життя матеріальних засобів, необхідних для діяльності, функціонування чого-небудь; гарантування чогось» [6, с. 202]. У нормативних актах можна зустріти визначення таких понять, як «забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [16], «забезпечення безпеки споруд» [7], «забезпечення харчової безпеки» [11], «забезпечення авіаційної безпеки» [17] тощо. На нашу думку, під категорією *забезпечення безпеки*, необхідно розуміти систему правових, організаційних, кадрових, інформаційних та інших заходів, які здійснюються (реалізуються) спеціальними суб'єктами, як правило, правоохоронними чи воєнізованими, з метою охорони та захисту людини, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз. І саме характер загроз, які можуть бути як внутрішніми, так і зовнішніми, слугує основним критерієм розмежування таких категорій, як зовнішня чи внутрішня безпека.

В одному із тлумачних словників загроза визначається як «можливість або неминучість виникнення чогось небезпечного, прикрого» [6, с. 204]. У науковій літературі можна зустріти різні визначення поняття загроз безпеці. Наприклад, І. Ф. Бінько та В. О. Косевцов визначають національні загрози як дії політичних, військових або природних сил, вплив перебігу соціальних, економічних та інших подій, а також ситуацій, що складаються в результаті цих подій, на процес життєдіяльності людини, суспільст-

ва, держави, які змушують країну йти на додаткові зусилля, вимагають надмірно великих витрат, мобілізації ресурсів з метою збереження своєї державності, національної та культурної ідентичності, надійного захисту власного народу [18, с. 24]. С. І. Пирожков і В. М. Селиванов визначають загрози як «фактор кількісної і якісної зміни надійного стану суспільних відносин, при яких порушується їх нормальне існування, функціонування і розвиток» [19, с. 3].

У Законі України «Про основи національної безпеки України» загрози визначено як «наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України» [8]. У ст. 7 цього ж Закону такі загрози зведено у певні групи, залежно від сфер, для яких вони становлять небезпеку, а саме: у зовнішньополітичній сфері; у сфері державної безпеки; у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України; у внутрішньополітичній сфері; в економічній сфері; у соціальній та гуманітарній сферах; у науково-технологічній сфері; в екологічній сфері; в інформаційній сфері.

На нашу думку, ст.7 Закону України «Про основи національної безпеки України» повинна закінчуватися такими словами: «Перелік сфер та видів загроз національним інтересам і національній безпеці України не є виключним. Законодавчими актами можуть передбачатися й інші їх види та органи, які здійснюють діяльність із забезпечення безпеки від зовнішніх та внутрішніх загроз». Важливість такого доповнення ми обґрунтовуємо наступним: по-перше, інтенсивний характер суспільного життя, який нерозривно пов'язаний із технічним прогресом, утворює (спричиняє) нові (раніше невідомі) явища і чинники, що створюють небезпеку; по-друге, важливість законодавчого закріплення переліку загроз, які створюють небезпеку для людини, суспільства та держави, є, з одного боку, заходом із попередження та недопущення свавілля держави в особі її органів у боротьбі із так званими «мнимими (уявними, хибними)» загрозами, з другого – є важливою передумовою діяльності державних органів щодо забезпечення як зовнішньої, так і внутрішньої безпеки.

Поділяючи такий підхід законодавця до визначення та класифікації загроз, в основу якого покладено окремі сфери життєдіяльності суспільства та держави, яким вони створюють небезпеку, і яких виокремлено десять, вважаємо доцільним за характером загроз забезпечення безпеки звести до двох видів: 1) забезпечення зовнішньої безпеки; 2) забезпечення внутрішньої безпеки. Під зовнішньою безпекою необхідно розуміти захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від реальних та потенційних зовнішніх загроз. Внутрішню безпеку необхідно визначити як захищеність життєво важливих інтересів

людини і громадянина, суспільства і держави від реальних та потенційних внутрішніх загроз.

До внутрішніх загроз ми відносимо ті, які мають місце всередині держави. А саме: 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 воєнізованих 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 управлінських 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.

Характер вищенаведених внутрішніх загроз надав змогу зробити висновок про доцільність розгляду внутрішньої безпеки у широкому та вузькому значеннях. У широкому – як захищеності від усіх можливих видів внутрішніх загроз, у вузькому – лише тих, які є наслідком вчинення правопорушень.

Беручи до уваги наведене вище, вважаємо доцільним Закон України «Про основи національної безпеки України» доповнити двома статтями: «Внутрішня безпека» та «Зовнішня безпека», в

яких було б закріплене їх поняття та види загроз (внутрішні та зовнішні), які є критерієм їх розмежування.

Внутрішня безпека людини і громадянина, 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 сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави, звичайно у широкому його розумінні. До суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки у вузькому її розумінні ми відносимо: Службу безпеки України; органи внутрішніх справ, органи державної прикордонної служби, органи забезпечення пожежної безпеки. Загальною особливістю цих органів як суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки є те, що вони виконують специфічні, як правило, правоохоронні завдання та функції із захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень.

Звичайно може виникнути справедливе зауваження: чому до суб'єктів забезпечення внутрішньої безпеки у вузькому її значенні не віднесено інші правоохоронні органи, зокрема митні та податкові, які також забезпечують внутрішню безпеку у підвідомчих їм сферах? Відповідь така: управління у сфері митної та податкової діяльності є таким, яке належить до категорії міжгалузевого управління, у зв'язку з чим потребує окремого дослідження. У науковій літературі міжгалузеве державне управління визначається як особливий вид управлінської діяльності, здійснюваний органами, наділеними повноваженнями надвідомчого характеру стосовно організаційно не підлеглих об'єктів управління, змістом яких є спеціалізована міжгалузева координація і функціональне регулювання з питань, віднесених до їхньої компетенції [20, с. 511]. Межі діяльності органів міжгалузевого управління значно ширші, ніж органів галузевого управління, тому що їхня діяльність має функціональний характер і поширюється на всі або декілька галузей. Держава не може ефективно керувати деякими комплексними справами, спираючись тільки на певний галузевий апарат. Для глибоких і всебічних соціально-економічних перетворень об'єктивно існують і функціонують міжгалузеві сфери і відповідні органи виконавчої влади, які управляють ними. До таких сфер ми відносимо: економіку; податкову справу; митну справу; статистику; стандартизацію і сертифікацію.

Таким чином, *особливість забезпечення внутрішньої безпеки* як виду (напрямку) адміністративно-політичної діяльності поля-

гає: 1) у тому, що така діяльність є необхідною умовою життєдіяльності людини, суспільства та держави; 2) в участі у цій діяльності суб'єктів різних гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової), особливе місце серед яких посідають органи виконавчої влади, зокрема правоохоронні (як правило, воєнізовані), що наділені правом застосування примусових заходів; 3) у специфічному характері завдань, функцій, повноважень, форм і методів діяльності державних органів, які її забезпечують; 4) у захисті від внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності держави, які є наслідком вчинення правопорушень; 5) у встановленні для особового складу органів, які виконують завдання із забезпечення внутрішньої безпеки, спеціальних звань, класних чинів, передбачення особливого порядку проходження державної служби та притягнення до відповідальності.

Беручи до уваги вищенаведені особливості, вважаємо доцільним **забезпечення внутрішньої безпеки** визначити як необхідну умову життєдіяльності людини, суспільства та держави, систему правових, організаційних, кадрових, інформаційних та інших заходів, які здійснюються (реалізуються) окремими воєнізованими правоохоронними органами з метою охорони та захисту людини, суспільства та держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст.141. 2. Федоров К. Г. Історія держави і права зарубіжних країн: Навч. посібник. К., 1994. 3. Макарчук В. С. Історія держави і права зарубіжних країн. К., 2000. 4. Шевченко О. О. Історія держави і права зарубіжних країн. К., 1995. 5. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права / Под общ. ред. Н. И. Панова. Х., 1993. 6. Тлумачний словник української мови. / Укладачі Ковальова Т. В., Коврига Л. П. Х., 2005. 7. Положення з питань обстеження, оцінки технічного стану, паспортизації та поточної експлуатації будівель та споруд у галузі зв'язку: Затверджене наказом Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 28 квітня 2004 р. № 88. 8. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст.351. 9. Тимчасові правила контролю з метою забезпечення безпеки цивільної авіації: Затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995 р. № 592. 10. Методичні рекомендації для проведення атестації робочих місць за умовами праці: Затверджені постановою Міністерства праці та соціальної політики № 41 від 1 вересня 1992 р. 11. Про безпечність та якість харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 19. Ст. 98. 12. Туманов Г. А., Фризко В. И. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях // Советское государство и право. 1989. № 8. 13. Панов М., Тихий В. Безпека як фундаментальна категорія в методології правознавства (до постановки проблеми) // Вісник Академії правових наук України. 2000. № 3 (22). 14. Розин Л.М. Общественная безопасность как объект административно-правового регулирования // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки: Сб. науч. трудов акад. МВД СССР. М., 1989. 15. Казаков Н. Д. Безопасность и энергетика (опыт философского осмысления) // Безопасность. Информационный сборник Фонда национальной и международной безопасности. 1994. № 4. 16. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 11. Ст. 51. 17. Тимчасові правила контролю з метою забезпечення безпеки цивільної авіації: Затвер-

джені Постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995 р. № 592. 18. Косецов В. О., Бінько І. Ф. Національна безпека України: проблеми та шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів: Монографія. Серія «Національна безпека». Вип. 1. К., 1996. 19. Пирожков С. Селиванов В. Національна безпека України: сучасне розуміння // Вісник Академії Наук України. 1992. № 9. 20. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г., Кузнецов С. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2001.

Надійшла до редколегії 12.02.07

І. І. Дзюба

СУТНІСТЬ ТА МІСЦЕ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Належне забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб нерозривно пов'язане з підвищенням ефективності діяльності правоохоронних органів, зокрема, органів внутрішніх справ, діяльність яких організується і координується Міністерством внутрішніх справ (далі – МВС) України. Особливий правовий статус МВС, який, в першу чергу, визначається колом специфічних завдань та функцій, що на нього покладені, обумовлює необхідність з'ясування його сутності та призначення у системі органів виконавчої влади.

Питання щодо місця міністерств у системі органів виконавчої влади були предметом досліджень В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, Л. В. Коваля, І. Б. Коліушка, В. К. Колпакова та ін. Однак сутність та місце саме МВС у системі органів виконавчої влади спеціально не вивчалися, в існуючих наукових працях ці питання досліджувалися фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, як наслідок, необхідні для практики наукові розробки цих питань переважно відсутні. Крім того, демократизація України, використання світових стандартів захисту прав і свобод людини та громадянина, прагнення України стати повноправним учасником світової спільноти, з одного боку, та надзвичайна важливість організаційної і координаційної діяльності МВС, гостра проблема оновлення та удосконалення його нормативної бази, з іншого, роблять наукові дослідження сутності та призначення МВС України у системі органів виконавчої влади надзвичайно актуальними і суспільно значущими.

Отже, основною метою цієї статті є удосконалення теоретичних та правових засад діяльності МВС України. Для її досягнення необхідно вирішити такі основні завдання: розглянути існуючі в науковій літературі думки вчених щодо сутності органів виконавчої влади в цілому і такого їх різновиду як міністерства, зокрема, визначити їх загальні ознаки; сформулювати поняття та визначити особливості МВС як центрального органу виконавчої влади;