

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

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 відновних заходів, адекватних внутрішнім загрозам. У забезпеченні внутрішньої безпеки беруть участь органи законодавчої, виконавчої, судової влади, а також деякі недержавні організації.

Разом з тим на сьогодні в Україні відсутня чітко визначена система управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки в державі. Існують окремі органи, як правило, правоохоронні, з відповідними повноваженнями, між якими практично відсутній зв'язок та єдиний координаційний центр на рівні всієї системи даного різновиду державного управління. 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 [1], не повною мірою виконує покладені на неї функції у цій сфері, а в період загострення політичних протистоянь й 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 безпеки людини, суспільства та держави, з другого – перегляд завдань, функцій та структури їх координуючого органу, яким є Рада національної безпеки і оборони України.

Різні аспекти системи державного управління у сфері адміністративно-політичного будівництва свого часу досліджували В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Є. В. Додін, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, І. М. Пахомов, В. П. Петков, Х. П. Ярмак та ін. Однак, проблемні питання системи управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки в державі спеціально не досліджувались, що обумовлює актуальність даної тематики. Отже, завданням цієї статті є характеристика системи управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки в державі.

Термін «система» в перекладі з давньогрецької означає порядок, обумовлений планомірним, правильним розташуванням частин цілого. Незважаючи на досить поширене поняття «система», до теперішнього часу не існує загальноприйнятого його визначення. У тлумачних словниках система визначається як: 1) порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним

зв'язком частин чого-небудь; 2) сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; 3) будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин [2, с. 550]. У науковій літературі під системою управління розуміють: 1) особливу організацію спеціалізованих елементів, об'єднаних у єдине ціле для вирішення конкретного завдання [3, с. 8]; 2) організовану безліч (множину) структурних елементів, що є взаємопов'язаними та виконуючими певні функції [4, с. 22]; 3) упорядковану сукупність взаємозв'язаних елементів, які відрізняються функціональними цілями, діють автономно, але спрямовані на досягнення загальної мети [5, с. 23]; 4) стан організації і діяльності управляючої та керованої систем [6, с. 382].

Науковці виокремлюють певні ознаки систем управління. Так, В. М. Палішкін до ознак, які, на його думку, є універсальними для усіх видів управлінських систем, відносить: 1) сукупність елементів; 2) кожна система володіє певною якістю, що не притаманно окремим її частинам, але впливає із їх властивостей; 3) будь-яка система та її частина не можуть розглядатися ізольовано одна від одної; 4) зв'язки системи з частинами, що її складають, сильніші за зв'язки системи в цілому або її елементів з іншими системами; 5) кожна система є частиною системи більш високого рівня; 6) усі системи не є незмінними [6, с.158-159].

На нашу думку, системи управління властиві такі ознаки: наявність складових частин (елементів); тісний зв'язок між ними; наявність загальної мети, яка реалізується під час виконання різних за характером завдань її суб'єктивним 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 цілому; обов'язкова присутність координуючого органу.

Наведене вище дозволяє зробити висновок, що система управління є ніщо інше як сукупність 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.

Поняття «система органів» має потрійне смислове навантаження. По-перше, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів певних ознак, властивих соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональної самодостатності, ієрархічності внутрішньої організації, субординаційності взаємозв'язків між структурними ланками тощо [7, с. 9]. По-друге, воно фіксує відокремленість певної групи державних органів, що вхо-

дять до конкретної системи, від усіх інших видів органів. Потретьє, окреслює цілком визначений суб'єктний склад даної системи. Так, наприклад, органи виконавчої влади є самостійним видом органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення виконавчої влади. За характером компетенції (повноважень) розрізняються органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів, місцеві державні адміністрації), а також органи спеціальної – галузевої, міжгалузевої і функціональної компетенції (решта органів виконавчої влади) [8].

Система управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави – складне поняття, зміст якого охоплює такі складові елементи:

1. Суб'єкти управління, тобто органи, які виконують завдання та функції із охорони та захисту людини, суспільства та 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 дають йому змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Владний вплив, що виходить від суб'єкта до об'єкта управління, дозволяє 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 в обов'язковому порядку виконувати його рішення.

2. Об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом суб'єктів управління. Як вірно, на нашу думку, відзначає О. М. Бандурка, «об'єкт управління – це те, на що спрямований свідомий, планомірний, організований, систематичний вплив суб'єкта управління. Метою такого впливу є спрямування об'єкта по шляху певного розвитку, надання йому стану впорядкованості, якісного визначення, відповідності певним вимогам чи ознакам» [9, с. 11]. Об'єкт управління досить самостійний, 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 й змісту. Особ-

лівість об'єкта управління в нашому випадку полягає у тому, що один і той же орган (посадова особа) можуть бути водночас і суб'єктом, і об'єктом управління. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ, будучи центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [10], з одного боку, є суб'єктом управління відносно УМВС областей, міськрайлінорганів тощо, з іншого – об'єктом управління з боку Ради національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президенті України [1]. 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 [9, с. 11].

З наведеного можна зробити висновок, що об'єкт управління може розглядатися двояко: 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 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 та навколишнє природне середовище і природні ресурси; держава, тобто ті, які закріплені на конституційному рівні; та 2) загальні (спеціальні), а саме: державні та приватні суспільні відносини, які виникають в 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.

3. 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). Змістом управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки є права, обов'язки та відповідальність суб'єктів та об'єктів, а також способи взаємозв'язку, які виникають на підставі їх суб'єктивних прав, обов'язків та відповідальності. Сторони

цих відносин, вступаючи у взаємовідносини, формують тим самим зміст управлінських відносин.

Зважаючи на викладене, систему управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави можна визначити як сукупність взаємозв'язаних між собою суб'єктів (відповідних державних органів), які здійснюють управлінський вплив на відповідні об'єкти для досягнення загальної мети – охорони та захисту людини, суспільства та держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень.

Що стосується правових засад управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави, їх, на нашу думку, 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 із забезпечення внутрішньої безпеки в державі. Подібне розуміння правових засад (основ) міститься в Концепції адміністративної реформи в Україні [8]. За такою ознакою, як урегульованість правовими нормами, управлінські відносини у сфері забезпечення внутрішньої безпеки можуть бути формальними та неформальними. Перші регулюються нормами права, другі – ні, а складаються, як правило, на основі психологічної сумісності людей, відповідності їх характерів, збігу інтересів, симпатій та антипатій. Управлінська діяльність тісно пов'язана з елементами творчості, котрі не піддаються повною мірою фіксації в нормативному плані. Значна частина управлінської діяльності не втілюється в правову форму, не пов'язана з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює і не припиняє правовідносин. Ця частина управлінської діяльності безпосередньо не викликає юридичних наслідків. І тут ми поділяємо думку С. С. Алексеєва, який зазначає, що «правовим регулюванням охоплюються лише такі суспільні відносини, що у даних соціально-економічних умовах об'єктивно вимагають правового регулювання» [11, с. 55]. Те ж саме, на нашу думку, стосується і управлінських відносин у сфері забезпечення внутрішньої безпеки, де тільки частина з них піддається правовому регулюванню, тобто тільки ті, в регулюванні яких виникає потреба.

На закінчення зазначимо, що управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави не є самоцілью, тобто управлінням заради управління, а засобом і формою здійснення практичної діяльності щодо охорони та захисту людини, суспільства та 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, що відповідають певним умовам. 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.

Список літератури: 1. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст.237. 2. Тлумачний словник української мови. / Укладачі Ковальова Т.В., Коврига Л.П. Х., 2005. 3. Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход. М., 1999. 4. Берг А.И. Кибернетика и общественные науки // Методологические проблемы науки. М., 1964. 5. Осовська Г. В., Крушельницька О. В. Управління трудовими ресурсами: Навч. посібник. Житомир, 2000. 6. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю. Ф. Кравченка. К., 1999. 7. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / НАН України: Ін-т держави і права ім. Корещького. К., 1997. 8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Урядовий кур'єр. 1998. 25 липня. 9. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 10. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затв. Указом Президента України від 17 жовтня 2000 р. // Офіційний вісник України. 2000. № 42. Ст. 1774. 11. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.

Надійшла до редакції 14.05.07

О. М. Алтуніна

ДЕЛЕГОВАНІ ФУНКЦІ І ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СУТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ ТА ВИДИ

Місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальна здатність територіальних громад вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України здійснюється громадами як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, тобто органи місцевого самоврядування. Законодавством на ці органи покладаються різноманітні функції та повноваження, які можуть бути як власними (самоврядними), так і делегованими. З'ясуванню сутності, особливостей та видів останніх і присвячено цю статтю.

Проблематиці делегованих функцій та повноважень в цілому та органів місцевого самоврядування, зокрема, присвятили свої праці В. Б. Авер'янов, В. Р. Барський, Ю. П. Битяк, С. В. Болдирев, О. М. Бориславська, Г. В. Бублик, Ю. В. Деля, І. В. Дробуш, О. В. Краснікова, І. Л. Литвиненко, П. М. Любченко, С. В. Серьогіна, Ю. З. Торохтій, Г. В. Чапала, І. С. Щebetун, С. В. Шевчук та ін. Однак, не дивлячись на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам цієї проблематики, багато