

рішень, забезпеченні належного вирішення завдань провадження по справах про адміністративні правопорушення. Не можна не звернути увагу і на те, що у проєкті закону не передбачається можливість застосування такого важливого акта, як припис прокурора. На наш погляд, вилучення із арсеналу прокурора припису є недоцільним, оскільки можливість його застосування пов'язується з випадками негайного усунення порушення закону і, як вважається, має більш імперативний характер у порівнянні з поданням, яке в більшій мірі направлене на усунення причин та умов, що сприяли вчиненню порушення закону. Не зовсім зрозуміло також, чому у згаданому проєкті поряд із заявою та позовом використовується поняття скарги прокурора. Вважаємо, що правова природа скарги не дозволяє використовувати це поняття відносно актів прокурора. У цілому ж чітке визначення переліку актів прокурора та відпрацювання процесуального порядку їх застосування є однією з найважливіших передумов забезпечення дієвості та ефективності наглядової діяльності прокуратури в сучасних умовах. З огляду на це, проблема подальшого вдосконалення наглядової діяльності органів прокуратури належного виконання ними функцій, передбачених законодавством, є актуальною, а її вирішення багато в чому залежить від інтенсивності та якості наукових пошуків в цьому напрямку.

Список літератури: 1. Мычко Н.И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. Донецк, 1999. 2. Философский энциклопедический словарь. М., 1998. 3. Тлумачний словник сучасної української мови / Укладачі Л.П. Коврига, Т.В. Ковальова, В.Д. Пономаренко / За ред. В.С. Калашника. Х., 2005. 4. Популярна юридична енциклопедія. К., 2003. 5. Кобзарев Ф.М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития. Лекция. М., 2002. 6. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: Монографія. Одеса, 2002. 7. Мамедов Г. Поняття функцій прокуратури // Прокуратура. Людина. Держава. 2005. № 3. 8. Агєєв О.В. Про функції прокуратури в адміністративному процесі // Вісник національного університету внутрішніх справ. 2005. Вип. 30. 9. Про внесення змін в Конституцію України: Закон України // ВВР України. 2005. №2. Ст. 44. 10. Кримінально-виконавчий кодекс України. Х., 2004.

Надійшла до редколегії 06.09.07

Г. О. Пономаренко

ФУНКЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ЗАГАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Підвищення ефективності державного управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави залежить від чіткого нормативного визначення функцій та компетенції його суб'єктів. Проблеми компетенції та функцій суб'єктів державного управління завжди перебували у центрі уваги науковців, про що свідчать публікації Б. Авер'янова, Л. Альохіна, Д. Бахраха, І. Бачило, Ю. Битяка, Л. Коваля, В. Колпакова, Б. Лазарева, В. Мамотова, Ю. Старилова, Ю. Тихомирова та ін. Однак, проблеми компетенції

ції та функцій загальних суб'єктів управління у сфері 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 обраного напрямку наукового пошуку. Крім того, в юридичній літературі даються різні, а подекуди і протилежні визначення поняття «компетенція», виділяються різні її елементи, ототожнюються такі категорії, як «компетенція» та «функції».

Суб'єктів, які забезпечують внутрішню безпеку держави, необхідно об'єднати у дві групи: 1) загальні, а саме – органи загальної компетенції, які визначають засади внутрішньої політики держави, наділені правом прийняття загальних нормативно-правових актів в цій сфері, здійснюють координаційні повноваження, реалізують державну політику щодо забезпечення внутрішньої безпеки у підвідомчих їм сферах тощо; 2) спеціальні, тобто воєнізовані правоохоронні органи (за винятком тих, які забезпечують безпеку від зовнішніх загроз), а саме – Служба безпеки України, органи внутрішніх справ, органи державної прикордонної служби, органи пожежного нагляду, які безпосередньо виконують завдання щодо забезпечення внутрішньої безпеки.

У цій статті ми розглянемо функції та компетенцію саме загальних суб'єктів, зокрема: Верховної Ради України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Президента України; Кабінету Міністрів України; Ради національної безпеки і оборони України; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; судів; органів прокуратури; військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів (крім тих, які ми віднесли до суб'єктів спеціальної компетенції); громадян України та їх об'єднань.

У науковій літературі пропонуються різні визначення поняття «функції державних органів» [1–3 та ін.], в деяких випадках вони ототожнюються із завданнями та компетенцією [4, с. 22–28; 5, с. 14–29; 6; 7 та ін.]. Ми погоджуємося з думкою В. Б. Авер'янова, який зазначає, що «інколи складається ситуація, за якої одні й ті самі терміни (формулювання) використовуються як для означення функцій органів виконавчої влади, так і для означення їх компетенції (повноважень). Більше того, в результаті уважного зіставлення переліку таких функцій і повноважень можна виявити, що деякі з них є доволі абстрактними і допускають досить довільне тлумачення. Деякі ж, навпаки, вказують на конкретні й точні дії органу виконавчої влади, які не можуть бути розширені шляхом застосування загальновідомих способів тлумачення нормативно-правових приписів» [3, с. 121]. На нашу думку, функції держав-

них органів – це та роль, яку вони виконують, тобто їх призначення. На відміну від повноважень вони мають загальний характер і є похідними від завдань. У свою чергу, повноваження є похідними від функцій. Схематично це можна відобразити таким чином: завдання – функції – повноваження (права та обов'язки).

Функції суб'єктів загальної компетенції щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави доцільно об'єднати у дві групи: 1) основні (загальні) та 2) спеціальні, особливість яких полягає у тому, що вони відображають специфіку окремого суб'єкта загальної компетенції у досліджуваній нами сфері. На нашу думку, до основних (загальних) функцій суб'єктів загальної компетенції щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави доцільно віднести такі: 1) створення (участь у створенні) нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування системи забезпечення внутрішньої безпеки; 2) вироблення концепції (стратегії, програми) у сфері забезпечення внутрішньої безпеки; 3) кадрове, фінансове, матеріально-технічне, інформаційне та інше забезпечення діяльності в цій сфері; 4) постійний моніторинг потенційних загроз внутрішній безпеці; проведення аналізу ситуації в державі щодо забезпечення безпеки людини, суспільства та держави; 5) надання пропозицій щодо фінансування пріоритетних напрямів забезпечення внутрішньої безпеки, проведення експертизи ефективності використання коштів, які виділяються на цю мету; 6) попередження та припинення небезпек, притягнення винних у їх створенні осіб до юридичної відповідальності.

Особливість основних (загальних) функцій полягає у тому, що вони для окремо взятого суб'єкта загальної компетенції щодо забезпечення внутрішньої безпеки є другорядними, можуть виконуватись окремим суб'єктом повністю, тобто у комплексі, а можуть виконуватись лише деякі із них.

Як було зазначено вище, особливість спеціальних функцій суб'єктів загальної компетенції у досліджуваній нами сфері полягає у тому, що вони відображають специфіку діяльності окремого із них. Так, наприклад, відповідно до ст. 121 Конституції України на органи прокуратури покладено такі функції: 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, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами вико-

навчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [8].

Слово «компетенція» в наукових словниках визначається як «коло повноважень будь-якого органу чи посадової особи; коло питань, в яких дана особа (орган) володіє пізнанням, досвідом» [9, с. 269]. У науковій літературі компетенція, як правило, визначається як сукупність повноважень органу (організації, установи) [1–3; 10 та ін.]. Як свідчить аналіз наукової літератури, присвяченої цьому питанню, переважна більшість авторів єдині лише в тому, що основним елементом компетенції є повноваження, тобто права та обов'язки суб'єкта. Однак існують й інші думки щодо її сутності та елементного складу, що пов'язано насамперед із віднесенням чи не віднесенням до її структури тих чи інших елементів. Наприклад, до їх числа включають коло підвідомчих даному органу питань; завдання, поставлені перед органом; покладені на нього функції; територію його діяльності; відповідальність [6, с. 26–27]. І. Л. Бачило вважає, що функції є складовою частиною компетенції і визначають, «що» робить орган. Для обґрунтування своєї позиції науковець визначає поняття компетенції у широкому і вузькому розумінні. В першому випадку до компетенції включаються, крім функцій, і місце органу в системі управління, його завдання, об'єкти відання, коло діяльності, повноваження і відповідальність. У другому випадку – компетенція складається безпосередньо з прав та обов'язків органу [11, с. 52–54]. Протилежну думку висловлює Б.М. Лазарєв, який зазначає, що «функції управління самі по собі явища, звичайно, не юридичні, і тому вони не можуть бути елементами компетенції» [12, с. 40–41]. Погоджуючись з автором у тому, що функції не є елементами компетенції, з одного боку, з іншого – не можемо погодитись з його думкою відносно того, що функції – «явища не юридичні». Вважаємо, що їх юридичний характер визначається таким: по-перше, вони закріплені у нормативних актах, у зв'язку з чим є обов'язковими для виконання; по-друге, відповідно до функцій визначається система прав та обов'язків суб'єкта управління; по-третє, вони є підставами виникнення, зміни та припинення правовідносин.

Ю. М. Старілов до елементів компетенції відносить: повноваження органу державної влади, його відповідальність, правові засоби, форми і методи реалізації прав і виконання обов'язків [13, с. 498]. О. М. Костюков до таких елементів відносить: суб'єктивні права і обов'язки – повноваження; предмети відання – управлінські функції; цілі, завдання, найменування [14, с. 10–12].

На нашу думку, найбільш вдалим є визначення компетенції Б. М. Лазарєвим, під якою він розуміє «систему повноважень органу щодо здійснення державної влади», або ж «коло питань ві-

дання чи повноважень як комплексу прав і обов'язків щодо керування об'єктом» [12, с. 101].

Звідси вважаємо доцільним компетенцію загальних суб'єктів у сфері забезпечення внутрішньої безпеки визначити як закріплену законодавчими актами сукупність їх повноважень (прав і обов'язків), а також визначення предмета їх відання (кола вирішуваних завдань). Отже, елементами компетенції загальних суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки є їх повноваження та предмет (сфера) відання.

Розглянемо ці елементи компетенції більш детально. Що стосується повноважень суб'єктів загальної компетенції 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 держави 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 і осіб, зокрема, шляхом прийняття обов'язкових для виконання нормативно-правових актів. Тому юридичні повноваження суб'єктів загальної компетенції 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 загальних суб'єктів у сфері забезпечення внутрішньої безпеки 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. Компетенція загальних суб'єктів у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави є організаційно-правовою категорією. Її організаційний характер проявляється у тому, що вона у функціональному розумінні є критерієм відмежування 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 загальних суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави закріплені у відповідних нормативно-правових актах.

Обмежені рамки статті не дозволяють проаналізувати конкретні повноваження суб'єктів загальної компетенції у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави, тому перейдемо до аналізу іншого обов'язкового елемента їх компетенції – предмета (сфери) відання, яким є: 1) у широкому розумінні внутрішня безпека; 2) у

вузькому – конкретні її аспекти (напрямки, об'єкти) на які можуть впливати окремі суб'єкти. Наприклад, відповідно до ст.13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [15] до відання місцевих державних адміністрацій у сфері забезпечення внутрішньої безпеки належить вирішення питань щодо забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; громадських формувань правоохоронної спрямованості – охорона громадського порядку, охорона державного кордону [16] та ін.

Таким чином, особливість суб'єктів загальної компетенції щодо забезпечення внутрішньої безпеки полягає у наступному: по-перше, вони визначають засади внутрішньої політики держави, наділені правом прийняття загальних нормативно-правових актів в цій сфері, здійснюють координаційні повноваження, реалізують державну політику щодо забезпечення внутрішньої безпеки у підвідомчих їм сферах; по-друге, їх діяльність регулюється багатьма нормативними актами, норми яких мають різну юридичну силу та ступінь конкретності; по-третє, порядок встановлення і обсяг компетенції таких суб'єктів 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, діяльність суб'єктів загальної компетенції щодо забезпечення внутрішньої безпеки завжди ототожнюється з певною мірою самостійності та відособленості окремого органу держави у системі всього апарату держави; по-п'яте, діяльність цих суб'єктів 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. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 2. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. К., 2003. 3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. К., 2003. 4. Дюрягин И.Я. Стадии и функции управления // Правоведение. 1977. № 1. С. 22-28. 5. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. 6. Сетров М.И. Основы функциональной теории организации. Л., 1972. 7. Пискотин М.И. Функции и задачи аппарата государственного управления // Аппарат управления социалистического государства. М., 1976. С. 8. Конституція України // ВВР України. 1996. № 30. Ст.141. 9. Тлумачний словник української мови / Укладачі: Ковальова Т.В., Коврига Л.П. Х., 2005. 10. Коваль Л. Адміністративне право України. Курс лекцій (Загальна частина). К., 1994. 11. Бачило Л.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976. 12. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. 13. Стариков Ю.Н. Службное право. Учебник. М., 1996. 14. Костюков А.Н. Правовой статус должностного лица (административно-правовой аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 05. 05. 04 / Моск. гос. пед. ин-т. Л., 1998. 15. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // ВВР України. 1999. № 20-21. Ст. 190. 16. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України // Відомості верховної Ради України. 2000. № 40. Ст. 338.

Надійшла до редакції 04.09.07