

УДК 351.74

О.І. НІКІТЕНКО, канд. юрид. наук, доц.,
Херсонський інститут права Міжнародного університету бізнесу і права

ПОПЕРЕДЖУВАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ТА ПРОБЛЕМИ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Ключові слова: попереджувальна діяльність, правоохоронні органи, внутрішня безпека держави

На сучасному етапі розбудова української державності однією з основних тенденцій розвитку національної правової системи України є її відкритість у взаємодії з міжнародним правом і використання в інтересах України прогресивних закордонних правових концепцій, ідей, загально визнаних міжнародних принципів, норм, стандартів. Україна є самобутньою країною зі своєю історією, культурою, власним шляхом розвитку, в якому поєднуються загально цивілізаційні і специфічні, властиві лише Україні.

Система правоохоронних органів виконує правозастосовні та правоохоронні функції і є об'єктом пізнання різних наук. Зокрема, попереджувальна діяльність визначається правоохоронною функцією держави відповідно до правоохоронних відносин, і повинна відповідати їх принципам.

Попереджувальна діяльність за своєю структурою поділяється на:

- запобігання виникнення умов і принцип суспільне небезпечне явище;
- припинення процесу їх розвитку;
- ліквідація наслідків;
- нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, додержання кримінально-виконавчого законодавства.

Охорона внутрішньої безпеки та захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності реалізується під час такого напрямку державної політики, як забезпечення внутрішньої і національної безпеки країни. У ст.1 Закону України «Про основи національної безпеки України» підкреслюється «оборона життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам [1].

Питання внутрішньої безпеки України ще не дістали належного теоретико-правового опрацювання. Деякі аспекти цієї проблеми вивчали В. Авер'янов, В. Батюк, І. Білько, О. Белов, О. Гончаренко, Е. Додін, І. Зінько, В. Картавцев, Е. Кравець, В. Колпаков, А. Камзюк, Р. Калюжний, В. Паламарчук, В. Петков, В. Селіванов, В. Шахов, В. Шкарупа, Х. Ярмакі, О. Яцько та інші і практично-прикладних питань у цій сфері дослідження достатньо, тому існує об'єктивна потреба у їх розробці, що і є метою цієї статті.

У ст.17 Конституції України зазначено, що «захист суверенної і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу» [2]. Як видно, тут визначено лише деякі з об'єктів внутрішньої безпеки держави, а саме суверенітет, територіальна цілісність, економічна та інформаційна безпека, на нашу думку, значно звужує сутність та напрямки державної діяльності щодо забезпечення охорони внутрішньої безпеки правоохоронними органами. Крім того, у частині третій цієї ж статті говориться лише про «захист» об'єктів внутрішньої безпеки, а з метою припинення правопорушень, попереджувальної функції правоохоронних органів про внутрішню охорону країни, сутність якої полягає у заходах, які на нашу думку, повинні бути пріоритетними, не згадується у зв'язку з цим частину

першу ст.17 Конституції України доцільно би викласти у такій функції: «охорона за захист внутрішньої безпеки правоохоронними органами є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу».

Необхідно зазначити, що вперше словосполучення «внутрішня безпека» була застосована у посланні президента Т. Рузвельта Конгресу США. Досить часто цей термін почав використовуватися після другої світової війни, коли у Сполучених Штатах Америки був прийнятий Закон «Про національну безпеку».

Правові основи формування системи забезпечення внутрішньої безпеки України вперше було сформульовано в законодавстві США. Політична ситуація, що склалася у світі, значно вплинула на її розуміння. Дещо точніше це поняття використовувалася у законодавстві СРСР. Під охороною державної безпеки розуміли систему заходів, які здійснювали найвищі органи влади та управління з метою захисту держави, її цілісності, недоторканності державних кордонів, основ суспільно-політичного та економічного устрою [3].

Вчені-адміністративісти визначають внутрішню безпеку країни через призму діяльності правоохоронних органів та попереджувальні функції по охороні внутрішньої безпеки. Так, Ю.П. Битяк під внутрішньою безпекою пропонує розуміти «стан оборони і державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідвально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб» [4].

З огляду на те, що предметом нашого дослідження є саме забезпечення внутрішньої безпеки та попереджувальні функції правоохоронними органами, ми будемо розглядати попереджувальні функції по забезпеченню внутрішньої охорони шляхом і, по-перше, встановлення сутності внутрішніх життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави; по-друге, через з'ясування наявних

та потенційно можливих внутрішніх загроз, яке є предметом впливу спеціально уповноваженого законом органу, а саме прокуратура, органи внутрішніх справ, Служба безпеки, митні органи, державна податкова служба, юстиція адвокатури, нотаріат, державний департамент з питань виконання покарань, державний департамент пожежної охорони України тощо.

Внутрішня безпека України – це стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз. Вона є необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей. Виходячи із визначення внутрішньої безпеки правоохоронними органами, виділяють три рівні об'єкти безпеки: 1) громадянин (людина), його права та свободи. Безпека людини формується комплексом правових і моральних норм, суспільства інтересів та організацій, які дають змогу їй (людині) реалізовувати права і свободи, розвивати свої здібності й потреби, відчуваючи сприяння держави; 2) суспільство, його духовні і матеріальні цінності. Безпека суспільства передбачає наявність суспільних інтересів, норм, розвинених форм суспільства свідомості, що дає змогу повним обсягом реалізовувати права, свободи й обов'язки всім групам населення та протистояти діям, які спричиняють розкол суспільства, в тому числі з боку держави; 3) держава, її суверенітет, конституційний лад, територіальна цілісність та недоторканність кордонів. Безпека держави досягається наявністю ефективного механізму правоохоронних органів та координації діяльності політичних сил і суспільних груп, а також активних інтересів їхнього захисту.

У змістовному плані внутрішня безпека є складним багатоаспектним поняттям і передбачає такі види безпеки: політичну, економічну, воєнну, державну, інформаційну, науково-технічну, екологічну, епідемічну, безпеку культурного розвитку нації та інші види внутрішньої безпеки. Існування будь-якої суверенної демократичної держави неможливе без захисту її національних інтересів, гаранту-

вання самозбереження та умов прогресивного розвитку суспільства. Із отриманням незалежності перед нашою державою постало ряд проблем, що потребували першочергового вирішення. Так, Верховна Рада України 28.06.1996 р. прийняла Конституцію України, основний Закон став підґрунтям для нового етапу розвитку суспільства та держави. Згідно з Конституцією України забезпечення внутрішньої безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави. До них передусім слід віднести Службу безпеки України, МВС України, Прикордонні війська України, Прокуратуру України та інші, які мають той чи інший стосунок до захисту суверенітету, територіальні цілісності та внутрішньої безпеки України. Конституцією України визначено, що захист суверенітету і територіальної цілісності, забезпечення економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою усього українського народу.

Відповідно до ст.107 Конституції України Указом Президента України від 30.08.1996 р. за № 722 було створено Раду внутрішньої безпеки та оборони України і затверджено Тимчасове положення про Раду [5]. Згідно з цим Положенням Рада національної безпеки та оборони України є координаційним органом з питань внутрішньої і національної безпеки і оборони при Президентові України. Серед завдань, покладених на Раду, головним є забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері внутрішньої безпеки; аналіз стану і тенденцій розвитку внутрішньополітичної ситуації, визначення на цій основі стратегії та пріоритетних напрямків прав забезпечення внутрішньої безпеки від внутрішніх загроз; комплексна оцінка та прогноз потенційних і реальних загроз державному, економічному, суспільному, оборонному, інформаційному, ядерному, екологічному та іншим видам і об'єктам безпеки України; планування, організація та контроль за здійсненням заходів політичного, економічного, воєнного, соціального, науково-технічного та

іншого характеру, адекватних внутрішніх загрозам; розгляд питань фінансування витрат на внутрішню безпеку, а також контроль за витрачанням відповідних коштів; розгляд проектів законів України та указів Президента України, інших нормативних актів, наказів і концепцій, доктрин, державних програм у сфері внутрішньої безпеки і підготовка пропозицій щодо вдосконалення системи забезпечення правоохоронними органами внутрішньої безпеки держави.

Рада, відповідно до покладених на неї завдань, координує і контролює діяльність правоохоронних органів виконавчої влади у сфері внутрішньої безпеки України. Реалізуючи конституційне положення, Верховна Рада України 16.01.1997 р. своєю постановою схвалила Концепцію внутрішньої безпеки України [6]. В даному нормативному акті визначені головні об'єкти внутрішньої безпеки (громадянин – його права і свободи; держава – її конституція, лад, суверенітет, територіальна цілісність та недоторканність кордонів) та основні напрями державної політики внутрішньої безпеки України у політичній, економічній, воєнній, соціальній, екологічній, науково-технічній, інформаційній сферах. Тому інтереси України зумовлюються конкретною ситуацією, що складається в Україні та за її межами. Водночас надійність захисту важливих інтересів України залежить від утворення ефективної системи забезпечення внутрішньої безпеки. Для забезпечення державної політики та ефективного проведення комплексу заходів щодо захисту внутрішніх інтересів у державі повинна діяти направлена система забезпечення внутрішньої безпеки України.

Згідно з Концепцією реформування правоохоронних органів (системи кримінальної міліції) ключовими в системі органів виконавчої влади є організована сукупність суб'єктів: державних органів, громадян, організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями захисту внутрішніх національних інтересів, що здійснюють узгоджену діяльність у межах законо-

давства України. Держава є головним суб'єктом забезпечення внутрішньої безпеки країни, вона виконує свої функції у цій сфері через правоохоронні органи.

Від ефективності діяльності правоохоронних органів по забезпеченню внутрішньої безпеки країни значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів та стабільності суспільного розвитку.

Нині існуюча в Україні модель правоохоронної системи за багатьма критеріями не відповідає зростаючим потребам суспільства та загально визнаним міжнародним демократичним стандартам у цій сфері.

Запропонована Концепція передбачає оптимізацію структури правоохоронних органів по забезпеченню внутрішньої безпеки країни шляхом: реформування структурних ланок правоохоронних органів відповідно до Програми Президента України В.Ф. Януковича «Україна – для людей»; чіткого визначення завдань та функцій правоохоронних органів по забезпеченню внутрішньої безпеки; усунення дублювання та паралелізму в діяльності правоохоронних органів.

Окрім того, передбачені Концепцією заходи з реформування ґрунтуються на формуванні світовою практикою принципів засадах функціонування правоохоронних органів відповідно до загально визначених міжнародних демократичних стандартів, серед яких ключове значення мають такі: незалежність правоохоронних органів від органів влади, посадових та політичних осіб у межах визначених Конституцією і законом України; запровадження механізму контролю за функціонування правоохоронних органів з боку суспільства і парламенту; також постійного підвищення ефективності їх управління та посилення відповідальності правоохоронних органів за забезпечення внутрішньої безпеки країни.

Українська держава забезпечує безпеку кожної людини і громадянина, їхнього життя, здоров'я, честі, гідності, особисту недоторканність на всій території України. Отже, система забезпечення внутрішньої безпеки України створює єдиний державно-правовий

механізм, в якому кожен суб'єкт правоохоронних органів вирішує завдання і виконує функції захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, держави і суспільства у межах повноважень, визначених чинним законодавством України. Без держави не може бути системи забезпечення внутрішньої безпеки, а внутрішня безпека є головною передумовою існування та розвитку країни.

Система забезпечення правоохоронними органами внутрішньої безпеки України покликана: створювати і підтримувати в готовності сили та засоби забезпечення внутрішньої безпеки; створювати правові засади для побудови, розвитку та функціонування системи; формувати структуру правоохоронних органів по забезпеченню внутрішньої безпеки, розподіляти їхні функції; комплексно забезпечувати життєдіяльність складових системи: кадрове, фінансове, матеріально-технічне, інформаційне тощо; здійснювати управління, що передбачає вироблення стратегії і планування конкретних заходів щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни, організувати та безпосередньо здійснювати керівництво організацією та системою, її структурними елементами; оцінювати результативність дій, витрат на проведення заходів правоохоронними органами для забезпечення внутрішньої безпеки, що передбачає визначення національних інтересів та їхніх пріоритетів, прогнозування, виявлення й оцінку можливих загроз, дестабілізуючих чинників та конфліктів, причин їхнього виникнення, а також наслідків їхнього прояву; запобігати й усувати вплив загроз; локалізувати, ліквідувати наслідки конфліктів; брати участь у міжнародних системах безпеки, що передбачає: входження в існуючі та утворення нових систем безпеки; утворення й участь у роботі багатосторонніх керівних, правоохоронних органів та забезпечуючи; розробку відповідної нормативно-правової бази, що регулювала би відносини між правоохоронними органами і їхню взаємодію у галузі внутрішньої безпеки; спільне проведення планових та оперативних заходів у межах охорони безпеки країни.

У сучасних умовах на шляху переорієнтації державної політики з принципу «людина для держави» на принцип «державна для людини» основним змістом безпеки стає не тільки захист держави та її державних інтересів, а також людини і суспільства. На перший план вийшла проблема внутрішньої, соціальної безпеки в широкому розумінні цього слова, інакше кажучи, безпеки особи, окремих груп, населення, суспільства в цілому, тобто соціуму. Це означає, що першоосновою концепції внутрішньої безпеки повинні бути інтереси людей суспільства, із яких витікають інтереси держави. Отже, на момент набуття Україною державного суверенітету в теорії держави не існувало понять «національні інтереси», «внутрішня безпека», а також категорій «внутрішня безпека», «система внутрішньої безпеки», визначених у Концепції внутрішньої безпеки України. Раніше проблема забезпечення внутрішньої безпеки держави і розглядалася як виняткова прерогатива силових міністерств та відомств. Проблема забезпечення безпеки життєдіяльності і розвитку українського суспільства має багатоплановий характер. Вирішення такої проблеми полягає саме у захисті власних національних інтересів.

Попереджувальна діяльність поняття та їх суб'єкти по забезпеченню правоохоронними органами внутрішньої безпеки країни є одним із найважливіших напрямків державної діяльності незалежної України є правоохоронна діяльність спрямована на забезпечення принципу верховенства права у нашому суспільстві.

Завдання правоохоронних органів полягають у захисті визначеного Конституцією України суспільного ладу держави, економічних та політичних систем, прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, суб'єктів усіх форм власності, економічної та територіальної цілісності України.

Особливе місце серед завдань правоохоронних органів посідає захист прав та свобод людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканності та безпеки захисту внутрішньої безпеки. Правоохоронні органи за своєю структурою можуть бути поділені на: по-

передження виникнення умов та причин суспільно небезпечних явищ; припинення процесу їхнього розвитку; ліквідацію негативних наслідків.

Правоохоронні органи визначаються правоохоронною функцією держави, що здійснюється в рамках правоохоронних відносин та відповідає їхнім принципам. Діяльність правоохоронних органів виявляється в тому, що до їхньої компетенції (оскільки вони є частиною механізму держави) належить розгляд різних адміністративних справ і вони спираються на можливість застосування державного примусу. Обов'язковою умовою ефективного функціонування правоохоронних органів, виконання покладених на них законом функцій, дотримання посадовими особами цих органів законності, забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина є чітка правова регламентація їхньої діяльності. Аналіз чинного законодавства свідчить, що у питаннях правової регламентації діяльності правоохоронних органів по забезпеченню внутрішньої безпеки існує чимало неточностей і прогалин, які створюють проблеми теоретичного і практичного характеру.

Однією з них є проблема визначення поняття «правоохоронні органи». Це поняття найчастіше вживається у праві. Проте застосовуючи його в нормативно-правових актах, різних публікаціях та публічних виступах суб'єкти такого застосування навряд чи завжди усвідомлюють, що саме вони хотіли виразити. Нормативна невизначеність цього поняття призводить до непорозуміння при застосуванні окремих положень закону. Наприклад, ст.7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» спричиняє дискусії також і у теорії права [7]. Одні науковці вважають, що цим поняттям охоплюються всі державні органи і громадські організації, які хоча б деякою мірою наділені правоохоронними функціями, інші пропонують розглядати це поняття у широкому (всі державні органи, які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності й правопорядку і вузькому державні органи,

спеціально створені для забезпечення законності й правопорядку, боротьби зі злочинністю і яким із цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу та перевиховання правопорушників – суд, органи юстиції, прокуратури, органів внутрішньої безпеки, безпеки). Немає однозначності у тлумаченні цього поняття і серед практичних працівників самих правоохоронних органів.

Оперативна-розшукова діяльність правоохоронних органів має три основних значення:

– по-перше, власне це специфічний вид юридичної державної діяльності правоохоронних органів та спец служб щодо протидії злочинності та забезпечення внутрішньої національної безпеки;

– по-друге, це самостійна юридична наука, заснована на комплексних міжнародних значеннях;

– по-третє, це самостійна навчальна дисципліна в системі юридичної освіти.

Традиційно до правоохоронних органів відносять органи прокуратури України, внутрішніх справ, безпеки. Щодо інших органів України, то питання про їхню належність до правоохоронних органів вирішується неоднозначно. Це стосується і такого органу державної влади, як суд. Адже, як зазначено в ст.3 Закону України «Про судоустрій України», завданнями суду є, зокрема, охорона прав і законних інтересів [8]. У ст.12 Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» згадується про працівника суду або інші правоохоронні органи [9]. Отже, суд фактично віднесено до правоохоронного органу. Немає одностайної думки і щодо віднесення юстиції до правоохоронних органів. Адже під юстицією завжди розумілися, по-перше, правосуддя, і, по-друге, система судових установ. Зрозуміло, що органи нотаріату і адвокатури, які належать до Міністерства Юстиції України, не мають повноважень щодо виконання правоохоронної функції. Тому навряд чи їх можна віднести до правоохоронних органів. Крім

того, із законодавства України випливає, що правоохоронні, є лише державні органи (наприклад, у п.6 ст.3 Закону України «Про державний захист працівників і правоохоронних органів» застосовується таке словосполучення, як «правоохоронні органи та інші державні органи»). Правоохоронними органами є органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи державного кордону, органи державної податкової служби, державної контроль-ревізійної служби, державної лісової охорони України, інші органи, які здійснюють правозастосовні та правоохоронні функції. Іншої думки дотримуються М. Мельник та М. Хавронюк, які відносять до правоохоронних органів суд, прокуратуру, органів внутрішніх справ, органи податкової міліції, СБУ, Управління державної охорони та органи прикордонних військ України.

Таким чином, докорінні зміни в соціально-політичних та інших умовах життя суспільства і держави на нинішньому етапі розвитку України створили передумови для реформування системи кримінальної юстиції, посилення захисту прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних правових актів і зобов'язань нашої держави світовим співробітництвом.

Необхідно визначити, що існуюча система кримінальної юстиції не повною мірою відповідає суспільним відносинам, що склалися в Україні, і не забезпечує належного стану забезпечення внутрішньої безпеки, правопорядку, ефективного захисту осіб, суспільства і держави від небезпечних посягань на соціальні цінності, права і законні інтереси.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про основи національної безпеки України» : від 19.06.03 р., № 964-IV // ВВР України. – 2003. - № 39. - Ст. 351.
2. Конституція України : від 26.06.1996 р.
3. Міжнародна поліцейська енциклопедія / кол. авт.: Римаренко Ю. І., Кондратьєв Я. Ю., Тацій В. Я., Шемшученко Ю. С. – Київ, 2003.

4. Адміністративне право України : підручник для юридичних вузів і факультетів / за ред. Ю. П. Битяк. – Харків, 200. – 445 с.
5. Указ Президента України «Про створення Ради внутрішньої безпеки та оборони України» : від 30.08.1996 р., № 722.
6. Концепція внутрішньої безпеки України : від 16.01.1997 р.
7. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» : від 18.02.1992 р., № 2135-ХІІ.
8. Закон України «Про судоустрій України» : від 07.02.2002 р., № 3018-ІІІ.
9. Закон України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» : від 23.12.1993 р., №3781-ХІІ.

Нікітенко О. І. Попереджувальна діяльність правоохоронних органів та проблеми по забезпеченню внутрішньої безпеки держави / О. І. Нікітенко // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 648–654 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11noivbd.pdf>

Розглянуто найбільш значущі питання внутрішньої безпеки України, зокрема, принципи та зміст внутрішньої безпеки, а також система забезпечення правоохоронними органами внутрішньої безпеки держави.

Никитенко О.И. Предупредительная деятельность правоохранительных органов и проблемы по обеспечению внутренней безопасности государства

Рассмотрены наиболее значащие вопросы внутренней безопасности Украины, в частности, принципы и содержание внутренней безопасности, а также система обеспечения правоохранительными органами внутренней безопасности государства.

Nikitenko O.I. Precautionary Activity of Law Enforcement Bodies and a Problem on Maintenance of Internal Security of the State

The most meaning questions of internal security of Ukraine, in particular, principles and the internal security maintenance, and also system of maintenance are considered by law enforcement bodies of internal security of the state.