

***Kusherets D. V. Countering raiders: an analysis of the legislative field***

*The state of the legislation concerning the raiding opposition, the reasons of the expanding of this economically and socially dangerous phenomenon, the ways of improvement of the legislative regulations, assisting elimination of raiding capture are investigated.*

*A particular concern is given to the issues of inviolability of private property rights and their legislative providing.*

**Keywords:** *raiding, opposition, legislation, legal norms, the social orientation of the economy, property rights, legitimate business activities.*

**Корж І. Ф.**  
**Академія правових наук України**

## **ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

*У статті розкриваються об'єкти та суб'єкти спеціального державного управління, його силові та спеціальні засоби, механізми, форми та методи, наводяться практичні приклади їх застосування державами в минулому та на сучасному етапі розвитку світового співтовариства.*

**Ключові слова:** *управління; система управління; управлінський вплив; правові, неправові і позаправові форми управління; внутрішнє і зовнішнє соціальне середовище; об'єкти та суб'єкти управління.*

Побудова України як суверенної демократичної, правової, соціальної держави, яка має ефективно здійснювати конституційні функції забезпечення законних прав і свобод людини і громадянина і кваліфіковано вирішувати завдання прогресивного руху країни, неможлива без її демократичної трансформації, кардинального перетворення її сутності [1, с. 5]. Мова йде, насамперед, про створення необхідних умов забезпечення ефективного, передусім публічно-владного, управлінського впливу держави на різні сфери життєдіяльності українського суспільства, насамперед на таку специфічну сферу, як державна безпека. Сьогодення вимагає переосмислення старих і вироблення нових соціальних знань про державу, владу, управління тощо, як багатомірних, але єдиних за природою соціальних феноменів, які органічно пов'язані із соціальним буттям, з різноманітними соціальними відносинами, є імперативними чинниками суспільного життя, специфічними соціальними регуляторами. Теоретичні дослідження та відповідні напрацювання щодо проблем безпеки, у тому числі управління у сфері державної безпеки, мають такі українські дослідники, як В. Ананьїн, О. Белов, О. Білорус, О. Гончаренко, В. Горбулін, В. Гошовська, О. Данільян, О. Дзьобань, С. Єрохін, О. Лісничук, Е. Лисицин, В. Ліпкан, В. Лутай, О. Маначинський, Є. Марчук, В. Мунтіян, Н. Нижник, В. Олуйко, В. Паламарчук, Г. Перепелиця, В. Пилипчук, С. Пирожков, Г. Ситник, С. Сьомін, С. Толстой та інші.

**Мета дослідження.** Існує гостра необхідність в ефективному вирішенні проблем державного будівництва для забезпечення сталого і безпечного розвитку суспільства, а це, у свою чергу, потребує розвитку національної школи управління, у тому числі у сфері державної безпеки. **Завданням статті** є розкриття теоретичного розуміння засад управління у сфері державної безпеки; форм, засобів, механізмів та методів управління у зазначеній сфері; на конкретних прикладах показати особливості управління у сфері державної безпеки.

Держава, являючись суб'єктом забезпечення своєї безпеки, здійснює управління процесом свого захисту від впливу на неї негативних чинників. З цією метою державою створюються спеціальні державні інституції, а також утворюється складна система суспільних зв'язків, що регулюються нормами спеціального (безпекового) законодавства у даній сфері. Загальним завданням для спеціальних державних інституцій є прогнозування, попередження, виявлення та мінімізація дії негативних чинників щодо основних ознак держави, що можуть утворитися як всередині самої держави, так і за її межами.

З урахуванням зазначеного вище можна констатувати, що для держави об'єктом забезпечення безпеки є основні її ознаки (насамперед, інститути державної влади, територія, суверенітет, грошово-кредитна та податкова системи). А суб'єктами забезпечення безпеки є спеціально утворені державні інституції, які безпосередньо здійснюють зазначене, тобто сама держава і є суб'єктом забезпечення безпеки. З огляду на зазначене, держава одночасно є і суб'єктом, і об'єктом захисту, тобто існує свого роду суб'єктово-об'єктовий дуалізм.

У процесі здійснення управління у сфері безпеки держави, її об'єктом є, насамперед, внутрішнє суспільне та природне середовище держави, система державних інституцій. Таким чином, внутрішнім об'єктом управління держави у сфері державної безпеки є люди, соціальні групи, що взаємодіють між собою з приводу загальнодержавних та приватних інтересів, навколишнє природне середовище, а також державні інституції, що у своїй сукупності утворюють основні ознаки держави.

Оскільки загрози державі можуть виникати не лише в середині держави, а й за її межами, держава, через спеціально утворені державні органи, здійснює спеціальний управлінський вплив, застосовуючи спеціальні засоби та методи, на зовнішнє соціальне середовище та його інституції з метою протидії негативним явищам, що направлені проти держави. Під час здійснення управлінського впливу на зовнішнє соціальне середовище, держава застосовує як правові засоби, механізми, форми та методи управлінської діяльності, так і спеціальні, які можуть "конфліктувати" із правом того суспільства, в середовищі якого згадані чинники виникають та здійснюються (розвідувальна діяльність, проведення спеціальних операцій за межами держави).

Окрім згаданих вище чинників застосовуються і інші способи забезпечення державної безпеки: політичного, правового, економічного, воєнного, спеціального тощо характеру. Таке управління, або іншими словами державний управлінський вплив, можна назвати спеціальним державним управлінням, оскільки у нього, окрім загального об'єкту, яким є внутрішнє соціальне середовище, є і спеціальний об'єкт управлінського впливу – зовнішнє соціальне середовище, а також використовуються спеціальні засоби, механізми, форми та методи діяльності забезпечення державної безпеки. Крім того, під час здійснення спеціального державного управління функціонують спеціальні суспільні відносини, які виникають між суб'єктом (державою, органами держави, службовими особами) та представниками зовнішнього соціального середовища (іноземною державою, органами іноземної держави і фізичними та юридичними особами іноземної держави). Зазначені відносини можуть мати як правовий характер, так і позаправовий (не мають правового регулювання).

Управлінський вплив правового характеру на зовнішнє соціальне середовище здійснюється державою через так звані “зовнішні зносини”, насамперед зносини політичного та економічного характеру, що здійснюються державними органами зовнішніх зносин, до яких можна віднести такі групи як: центральні органи зовнішніх зносин держави та закордонні органи зовнішніх зносин держави. Вони мають спільну мету – захищати зовнішні інтереси держави у відповідності до міжнародного права та внутрішнього законодавства, дбати про її міжнародний авторитет, сприяти зростанню ролі держави у світовому співтоваристві [2, с. 16, 26].

Діяльність будь-якої держави на міжнародній арені містить в собі певну силову основу. У випадку активного використання сили держава здійснює сприятливу для неї воєнну, економічну, фінансову, енергетичну тощо політику, тим самим наносить шкоду або погрожує її нанести, допомагає або обіцяє допомогти, економічно ослаблює або посилює інші країни. У випадку пасивного використання сили, держава стримує використання аналогічних дій інших держав щодо самої себе.

Прикладом активного використання сили слугують дії Радянської Армії та Організації Варшавського договору: по придушенню у 1956 році заворушення угорського населення; у 1968 році в Чехословаччині; в 1979 році, за рішенням Політбюро ЦК КПРС від 12 грудня, оформленим секретною на той час постановою ЦК КПРС № 176/125 “До положення в “А” [3], розпочато війну в Афганістані.

В сучасних умовах – військова операція НАТО проти Союзної Республіки Югославії в 1999 році; вторгнення в 2003 році США та країн-союзників в Ірак. Офіційною підставою до агресії було заявлено про зв'язок режиму з міжнародним тероризмом, насамперед з організацією “Аль-Каїда”. Реальною ж причиною вторгнення США в Ірак слугував факт відсутності контролю США над енергетичними джерелами (нафтою) цього регіону [4]; дії американських сил спецназу проводити наземні операції на території Пакистану проти ісламістів. При цьому передбачалося, що американське командування про зазначені операції буде ставити керівництво Пакистану лише до відома, однак дозвіл для цього брати не буде [5].

Таким чином, управлінський вплив позаправового характеру на зовнішнє соціальне середовище (зовнішній об'єкт) здійснюється державою із застосуванням такого широкого діапазону силових та спеціальних засобів, механізмів, форм та методів, як:

- збройна агресія;
- військова спеціальна (диверсійна) операція;
- демонстрація військової сили з метою залякування іншої держави, народу;
- погрози, як відкритого характеру, так і завуальовані;
- здійснення різноманітного тиску на державу (військового, економічного, енергетичного, культурного тощо характеру, шантаж);
- інформаційні спеціальні операції проти держави (поширення неправдивих відомостей, висування різного роду звинувачень тощо);
- налаштування окремих груп населення іншої країни проти державної влади, насамперед тої її частини, яка є етнічно спорідненою, підтримка сепаратистських проявів з боку окремих етнічних груп в інших державах, та навіть підтримка терористичних організацій з метою їх використання у своїх політичних інтересах;

– використання членів громад релігійних конфесій для підриву національної єдності та загострення релігійного протистояння в державі;

– підбурення населення до непокори чи до загострення міжетнічних відносин в іншій державі тощо.

Для захисту своїх інтересів та досягнення своїх стратегічних цілей, держави, насамперед розвинуті у військовому відношенні, не гребують порушувати та ігнорувати міжнародне право, що стосується міждержавних відносин у різних сферах, а також щодо дотримання прав і свобод людини. Тим самим реанімується та впроваджується в життя відомий вислів Бісмарка, що мета виправдовує засоби. Зазначене ускладнює міждержавні стосунки і тим самим підвищує значимість та нагальність вживаних державою заходів захисту національних та державних інтересів, забезпечення державної безпеки.

Система управління та забезпечення державної безпеки з метою створення умов розвитку країни в безпекових умовах не може обійтися без чисто силових функцій. Зазначене проявляється в гарантованій здібності країни своєчасно розпізнати та оцінити весь спектр загроз, застосовувати необхідні заходи до їх мінімізації з урахуванням своїх можливостей та довгострокових інтересів розвитку.

Функціонально силовий аспект управління та забезпечення державної безпеки включає в себе ряд інших аспектів. Насамперед, це стосується спроможності країни виявити та оцінити загрози і можливі наслідки їхнього впливу в об'єктивних масштабах; наявності засобів для протистояння зовнішнім та внутрішнім загрозам; готовності суспільства до певних жертв з метою компенсації конкретної загрози та її наслідків тощо.

Принцип спроможності будь-якої системи безпеки не допускати здійснення небезпечних дій одних суб'єктів щодо інших, поширюється і на взаємодію державної влади з суспільством. Безпека достеменно полягає не в охороні і консервуванні існуючих в державі порядків і відносин, а у здібності та бажанні забезпечувати раціональний, еволюційний і стійкий розвиток суспільства (у тому числі і в спроможності структур безпеки підтримувати такий розвиток). В сучасній науковій літературі [6, с. 52] виділяють декілька типів систем управління та забезпечення безпеки держави:

– карально-репресивний – зорієнтований на пошук ворогів, їх придушення, ізоляцію, вигнання та знищення;

– охоронно-силовий – увага сконцентрована на забезпечення безпеки правлячої еліти та режиму з основною опорою на силу, а також застосування “гнучких” заходів (підкупу, обману, створення фальшивих асоціацій, опозицій тощо);

– базується на демократичному законодавстві – застосування переважно несилових засобів насилля (духовно-психологічних, інформаційних, судово-правоохоронних тощо).

В нинішніх умовах під системою управління у сфері державної безпеки можна розуміти сукупність органів державної влади, суспільних відносин, засобів, методів та заходів щодо забезпечення захисту основних ознак держави та мінімізації негативних впливів на них як внутрішніх, так і зовнішніх загроз. Завданнями цієї системи є:

– розробка і реалізація планів та інших заходів щодо забезпечення державної безпеки;

- формування, розвиток та забезпечення функціонування державних органів, сил і засобів забезпечення державної безпеки, здійснення контролю за їх діяльністю;
- формування, вдосконалення та здійснення контролю за функціонуванням правової бази, що регулює діяльність суб'єктів забезпечення державної безпеки;
- поновлення функціонування об'єктів захисту, що було порушено внаслідок протиправних дій тощо.

Під спеціальним державним управлінням у сфері державної безпеки можна розуміти: по-перше, організуючу діяльність, наповнену відповідним адміністративно-правовим змістом, яка має спеціальний предмет і здійснюється у визначених організаційно-правових формах, тобто здійснення регулюючих, організуючих і координаційних впливів на згадану сферу; по-друге, діяльність відповідних органів державної влади, яка здійснюється з метою проведення єдиної державної політики у зазначеній сфері, забезпечення ефективного функціонування (діяльності) суб'єктів забезпечення державної безпеки та створення умов для подальшого розвитку складових (основних ознак) держави.

Управління у сфері державної безпеки характеризується наступними ознаками:

- це практична діяльність щодо визначення основних напрямів розвитку та ефективного функціонування усіх суб'єктів забезпечення державної безпеки;
- це функція органів державної влади, яка здійснюється у визначених організаційно-правових формах і реалізується згаданими суб'єктами;
- основною метою управління сферою державної безпеки є задоволення інтересів держави щодо свого безпечного функціонування та гармонійного розвитку;
- управління базується на наступних принципах: законності; поєднання гласності та секретності; підпорядкованості суб'єктів забезпечення державної безпеки та їх посадових осіб законодавчо визначеним вищим органам державної влади та їх посадовим особам; здійснення демократичного цивільного контролю за суб'єктами забезпечення державної безпеки; єдності вимог, що висуваються до суб'єктів та до інституцій (військової, спеціальної та державної цивільної служби) згаданої сфери.

Управління держави у сфері державної безпеки здійснюється у відповідних формах, що являє собою зовнішні прояви конкретних дій відповідних державних органів та їх посадових (службових) осіб, в яких реалізується компетенція цих органів (осіб). У загальнонауковому тлумаченні “форма” завжди пов'язується з категорією “зміст”. Таким чином, під формою розуміють той чи інший варіант зовнішнього виразу змісту, а під формою управлінської діяльності слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності [7, с. 208].

Правові форми державного управління у сфері державної безпеки – це зовнішні прояви конкретних дій органів державної влади та їх посадових (службових) осіб, які спричиняють юридичні наслідки, тобто виникнення, зміну та припинення правовідносин. Вони вчиняються як щодо внутрішнього об'єкта, так і щодо зовнішнього об'єкта. Неправові форми державного управління у сфері державної безпеки – зовнішні прояви конкретних дій державних органів та їх посадових (службових) осіб, які не спричиняють настання юридичних наслідків. Їх ще можна назвати організаційними формами державного управління. Позаправові форми державного управління у сфері державної безпеки – зовнішні прояви конкретних дій

державних органів та їх посадових (службових) осіб щодо зовнішнього об'єкта, у тому числі завуальовані, які здійснюються всупереч інтересам згаданого об'єкта та спричиняють настання для нього негативних юридичних наслідків, а для держави-суб'єкта управлінського впливу – позитивних юридичних наслідків.

Зазначені вище форми, за виключенням позаправової, виступають як юридичні факти і можуть формувати управлінські адміністративно-правові відносини. Їм властиві всі ознаки, притаманні категорії правовідносин взагалі й притаманні адміністративно-правовим відносинам як категорії публічного права.

Висновки. Управління у сфері державної безпеки є спеціальним державним управлінням, оскільки у нього, окрім загального об'єкту, яким є внутрішнє соціальне середовище, є і спеціальний об'єкт управлінського впливу – зовнішнє соціальне середовище. У процесі здійснення зазначеного управління використовуються спеціальні, наведені вище, засоби, механізми, форми та методи діяльності забезпечення державної безпеки, що вказує на певні відмінності, порівняно із управлінням в інших сферах життєдіяльності суспільства. Для України зазначене пов'язано, насамперед, із важливістю даної сфери та нагальною необхідністю захисту держави, як основного суб'єкта забезпечення належного функціонування та існування людини, суспільства та держави в цілому, а також із специфікою функціонування виконавчої гілки державної влади та інституту Президента України.

#### **Використані джерела:**

1. Державне управління і політика : монографія / В. В. Цветков, В. М. Селиванов, О. В. Скрипнюк. – К. : Видавництво “Абрис”, 2006. – 312 с.
2. Гуменюк Б. І. Основи дипломатичної та консульської служби : навчальний посібник. – К. : Либідь, 1998. – 248 с.
3. Борис Ямишанов. Полная правда о вводе советских войск в Афганистан еще не раскрыта [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.fergananews.com.com/article.php?id=1244>.
4. Криворучка А. П., Рошупкин В. Т. Багдадский вождь: взлет и падение... Политический портрет Саддама Хусейна и его режима на региональном и глобальном фоне. – М. : Проспект, 2008. – 415 с.
5. Буш тайно разрешил войскам вторгаться в Пакистан [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://mignews.com.ua/articles/318346.html>.
6. Дзлийев М. И., Урсул А. Д. Основы обеспечения безопасности России : учеб. пособие. – М. : ЗАО “Издательство” Экономика”, 2003. – 423 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

#### **Корж И. Ф. Основы управления в сфере государственной безопасности Украины.**

*В статье раскрываются объекты и субъекты специального государственного управления, его силовые и специальные средства, механизмы, формы и методы, приводятся примеры их применения государствами в прошлом и на современном этапе развития мирового сообщества.*

**Ключевые слова:** управление; система управления; управленческое влияние; правовые, неправовые и внеправовые формы управления; внутренняя и внешняя социальная среда; объекты и субъекты управления.

#### **Korzh I. F. Fundamentals of state safety of Ukraine.**

*The article describes the objects and subjects of a special state control, its force and special means, mechanisms, forms and methods, examples of their use by States in the past and at the present stage of development of the world community.*

**Keywords:** management, system management, managerial influence, legal, illegal and extralegal forms of management, internal and external social environment, objects and subjects of control.