



Державне управління: удосконалення та розвиток № 12, 2017

УДК 351.327.355

В. О. Копанчук,

к. ю. н., доцент, Національний університет цивільного захисту України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ УКРАЇНИ

V. Kopanchuk,

PhD in Law, Associate Professor,

National University of Civil Protection of Ukraine

REGULATORY LEGAL SUPPLY OF NATIONAL SECURITY AND PUBLIC ORDER OF UKRAINE

В статті здійснено аналіз нормативно-правового регулювання забезпечення національної безпеки та громадського порядку. Приведено основні нормативно-правові акти України з їх регулювання. Встановлено, що основою для функціонування системи громадської безпеки є Конституція України, а також закони та підзаконні нормативні акти. Зроблено порівняння їх принципів формування, основними з яких є верховенство права, пріоритет прав і свобод людини та громадянина, пріоритет договірних (мирних) засобів у подоланні конфліктів та ін. Визначено актуальні напрями політики національної безпеки, завданням якої є захист життєво важливих національних інтересів України.

Встановлено, що вся нормативна база, якою керується система забезпечення національної безпеки розподіляється на два рівні. Доведено, що концептуальним напрямом державної політики у сфері громадської безпеки повинна бути демонополізація сфери громадської безпеки.

The article analyzes the legal regulation of national security and public order. The basic normative legal acts of Ukraine on their regulation are given. It is established that the basis for the functioning of the public security system is the Constitution of Ukraine, as well as laws and by-laws.

Comparisons of their principles of formation are made, the main ones being the rule of law, the priority of human and citizen's rights and freedoms, the priority of contractual (peaceful) means in overcoming conflicts, etc. The topical tasks of the national security policy, whose task is to protect the vital national interests of Ukraine, are identified.

It is stated that the basis for the functioning of the public security system is the Constitution of Ukraine, as well as laws and regulations that determine the functions and tasks of state and non-state actors of national security forces as a whole, as well as in specific directions of their activity, subsystems and levels. management..

The stated purpose of legal regulation is that due to the validity of the rules of law, security processes take place in those areas that are beneficial to society and to obtain the necessary results for society.

Common principles in national and public security are defined, which are defined in the laws of Ukraine "On the basics of national security of Ukraine", namely: the rule of law, the priority of human and citizen's rights and freedoms, the priority of contractual (peaceful) means of overcoming conflicts, mutual respect and finding compromise solutions, openness and transparency, and more. It is established that the whole regulatory framework that governs the national security system is divided into two levels.

It has been determined that the conceptual direction of public policy in the field of public security should be demonopolization of the public security sphere. The necessity of codification of the security legislation has been proved, and therefore, the introduction into the legislative and scientific circulation of the consensual concept of "security legislation", which is proposed to designate the system of laws of Ukraine, applicable international treaties and by-laws of Ukraine.

Ключові слова: національна безпека, громадська безпека, громадський порядок, нормативно-правові акти, закон, безпекове законодавство, верховенство права.

Keywords: national security, public security, public order, regulatory acts, law, security legislation, rule of law.

Постановка проблеми. Розбудова Української держави, поворот суспільства до засад гуманізму і справедливості, пошук шляхів його демократичного розвитку актуалізує використання й наповнення реальним демократичним змістом основних принципів нормативно-правового регулювання системи забезпечення національної безпеки. А оскільки ця система є головним елементом механізму забезпечення громадянського порядку й по суті визначає його зміст, то важливо з'ясувати, на основі яких засад має формуватись і функціонувати зазначена система, тобто який зміст принципів нормативно-правового регулювання її організації та діяльності.

Захист національної безпеки є не тільки державною, а й суспільно-політичною справою. Тому нормативно-правове регулювання забезпечення національної безпеки не дозволить досягти бажаних результатів без виваженої державної політики, спрямованої на захист основ демократії і, відповідно, національної та громадської безпеки [8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням нормативно-правового забезпечення системи національної та громадської безпеки загалом присвячена значна кількість наукових досліджень вітчизняних фахівців: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, Р. А. Калужного, В. С. Цимбалюка, А. В. Басова, В. А. Ліпкана та ін.

Метою статті є теоретичне узагальнення проблем нормативно-правового забезпечення національної та громадської безпеки та виокремити напрямки поліпшення суспільних безпекових відносин.

Виклад основного матеріалу досліджень. Основу нормативно-правового забезпечення національної безпеки складають формування та підтримка його нормативно-правової бази як юридичного засобу досягнення реальної упорядкованості системи національної безпеки.

Нормативна база являє собою організаційно-функціональний образ системи національної безпеки, виражений юридичною мовою, і який відповідає її цільовому призначенню. При цьому правові норми забезпечують моделювання як самої системи національної безпеки, так і її підсистем, нормування та формалізацію їх функціональних, організаційних та інформаційних структур, а також самі виконують інформаційну функцію.

Вихідною, управляючою, правовою інформацією для функціонування системи національної безпеки є Конституція України, а також закони та підзаконні нормативні акти, що визначають функції та завдання державних і недержавних суб'єктів сил забезпечення національної безпеки як в цілому, так і по конкретних напрямках їх діяльності, підсистемах і рівнях управління [4].

Нормативно-правове забезпечення національної безпеки визначається, як процес створення і підтримки в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик системи національної безпеки за допомогою впорядковуючого впливу нормативно-правових засобів.

Система нормативно-правового забезпечення національної безпеки являє собою сукупність законів і підзаконних нормативних актів, які створюють нормативноправове поле для функціонування системи національної безпеки і виконання нею свого призначення.

У широкому розумінні йдеться про Конституцію України, Закон України „Про основи національної безпеки України”, закони України, укази та розпорядження Президента України, міжнародні правові акти, пов'язані із забезпеченням як національної, так і регіональної та міжнародної безпеки, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які визначають компетенцію суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, а також відомчі нормативні акти у формі наказів, директив, настановлень, положень, статутів, правил, інструкцій.

Усю нормативну базу, якою керується система забезпечення національної безпеки можна поділити на два рівні. На *першому рівні* правова база створюється в рамках системи національної безпеки і має загальнообов'язковий для всіх характер (Конституція України, закони та постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України). На *другому рівні* створюється відомча нормативна база, яка уточнює і конкретизує з урахуванням специфіки кожного суб'єкта сил забезпечення національної безпеки його функції та завдання.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про основи національної безпеки України» правову основу у сфері національної безпеки України становлять Конституція, цей та інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання законів інші нормативно-правові акти [6].

Багато дослідників окреслюють негативні аспекти використання права у механізмі забезпечення безпеки. Так, Кормич Б.А. акцентує, що на початку ХХ ст. міжнародне право вже склалося в чітку систему, яка значною мірою обмежувала дії держав, і, таким чином, було необхідно знайти виправдання порушенню цих обмежень. Обґрунтування ж зневаги до норм міжнародного права необхідністю захисту національної безпеки виявилось цілком дієздатним. На жаль така сама доля спіткала і застосування категорії національної безпеки у внутрішній сфері, яка, знову-таки, почала використовуватися в США як привід для обмеження громадянських свобод, прикладом чого став Communist Control Act або Закон про контроль за комуністами 1950 р., згідно з яким будь-яка організація, яка визнавалася комуністичною, відразу оголошувалася незаконною і втрачала будь-які права [3, с. 13].

Грунтовними нормативно-правовими актами національного безпекового законодавства є закони України «Про основи національної безпеки України», «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», Указ Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» та ін.

Основними нормативно-правовими актами України стосовно громадського порядку є закони: «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про громадські об'єднання», «Про політичні партії», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про свободу совісті та релігійні організації про молодіжні та дитячі громадські організації» та постанови Кабінету Міністрів: «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» №212 від 24.03.2012 р., «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, «Про затвердження Порядку планування та моніторингу реалізації органами виконавчої влади Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 25 грудня 2013 р. № 968.

Для з'ясування місця громадської безпеки в системі національної безпеки, актуальним є порівняння іманентних ознак, які можуть бути як спільними чи подібними, так і кардинально різними. За основу нашого порівняння візьмемо такі критерії: суб'єкти, об'єкти, завдання, принципи, відповідальність.

Спільними суб'єктами забезпечення національної та громадської безпеки є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство інфраструктури України тощо) та інші центральні органи виконавчої влади, Збройні сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України [6].

Забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства й держави, так і в разі виникнення надзвичайних ситуацій досягається шляхом провадження єдиної політики національної безпеки у внутрішній сфері, а отже, сфері громадської безпеки, завдяки реалізації заходів організаційно-правового, інформаційного, фінансово-економічного, політичного й іншого характеру, спрямованих передусім на попередження загроз національним інтересам України [1].

З метою створення та підтримання необхідного рівня безпеки об'єктів громадської безпеки розробляється система правових норм, що регулюють суспільні відносини в цій сфері, визначаються основні напрями діяльності органів державної влади, а також недержавних формувань з питань забезпечення громадської безпеки та попередження фактів виникнення надзвичайних ситуацій різного походження. Відбувається формування органів, що спеціально створені для реалізації напрямів діяльності держави у сфері попередження надзвичайних ситуацій та забезпечення громадської безпеки в цих умовах, визначається механізм контролю та нагляду за їх діяльністю [1].

Отже, *безпекове законодавство України* слід визначити як систему законів України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також підзаконних нормативно-правових актів України, прийнятих відповідно до Конституції України, що регулюють суспільні безпекові відносини та відповідають національним цінностям і національним інтересам України.

Основу нормативно-правового забезпечення громадської безпеки становлять формування та підтримка його нормативно-правової бази як юридичного засобу досягнення реальної впорядкованості її системи. Як було зазначено вище, основою для функціонування системи громадської безпеки є Конституція України, а також закони та підзаконні нормативні акти, що визначають функції та завдання державних і недержавних суб'єктів сил забезпечення національної безпеки як загалом, так і за конкретними напрямками їх діяльності, підсистемами й рівнями управління. Систему нормативно-правового забезпечення громадської безпеки становить сукупність законів і підзаконних нормативних актів, які створюють нормативно-правове поле для її повноцінного функціонування [5].

У широкому значенні йдеться про Конституцію України, у якій виділено три основні різновиди безпеки: «безпека громадянина» (ст. 3), «громадська безпека» (ст. 16, 36, 39, 92), «безпека держави» (ст. 18, 37, 106) [2].

Закон України «Про основи національної безпеки України», де зафіксовано три основні об'єкти національної безпеки, а також 30 сфер життєдіяльності, у яких забезпечується безпека;

– інші закони України, що регулюють суспільні відносини у сфері безпеки;

– акти Президента України – укази, розпорядження, якими вводяться в дію або затверджуються стратегії, доктрини, комплексні цільові програми тощо;

– акти Кабінету Міністрів України, що визначають компетенцію суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, а також відомчі нормативні акти у формі наказів, директив, настанов, положень, статутів, правил, інструкцій;

– міжнародні договори, що стосуються забезпечення як національної, так і регіональної та міжнародної безпеки, які впливають на забезпечення громадської безпеки [4].

Мета правового регулювання полягає в тому, щоб унаслідок дії норм права безпекові процеси відбувалися в тих напрямках, які є вигідними суспільству, а внаслідок цього виникали бажані, значущі та необхідні для суспільства результати [5, с. 109; 343].

У Стратегії національної безпеки України (2007) актуальними *завданнями політики національної безпеки* закріплено захист таких життєво важливих національних інтересів України:

- утвердження конституційних прав і свобод людини та громадянина;
- створення умов для вільного розвитку людини, реалізації її творчого потенціалу через різноманіття форм суспільної організації;
- захист державного суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону;
- створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення підвищення рівня життя і добробуту населення;
- гарантування безпечних умов життєдіяльності населення, захисту і відновлення навколишнього природного середовища [7].

В національній та громадській безпеці є спільні *принципи*, тобто основоположні ідеї у сфері національної та громадської безпеки, які визначені в законах України «Про основи національної безпеки України», а саме:

- верховенство права;
- пріоритет прав і свобод людини та громадянина;
- пріоритет договірних (мирних) засобів у подоланні конфліктів;
- своєчасність та адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам;
- чітке розмежування повноважень і взаємодія органів державної влади в забезпеченні національної безпеки;
- демократичний цивільний контроль над воєнною організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки;
- використання в інтересах України міждержавних систем і механізмів міжнародної колективної безпеки;
- формування конструктивних і партнерських стосунків між інститутами громадянського суспільства й органами державної влади;
- комплексність регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки;
- взаємної поваги та пошуку компромісних рішень;
- відкритості й гласності;
- ефективного громадського та державного контролю за діяльністю суб'єктів забезпечення громадської безпеки (як державних, так і недержавних);
- здійснення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення громадської безпеки відповідно до національних інтересів України;
- взаємної відповідальності особи, суспільства та держави за виконання взятих зобов'язань, а також за рівень громадської безпеки. [6].

Попри наявність певних відмінностей та способів формулювання, ці принципи, мають бути визнані спільними як для національної, так і для громадської безпеки. Відповідно до законодавчо визначеної дефініції *національної безпеки*, сферу громадської безпеки не виокремлено, так само, як і сферу державної та особистої безпеки, що потребує коригування [5].

Визначено, що концептуальним напрямом державної політики у сфері громадської безпеки повинна бути демонополізація сфери громадської безпеки. Наголошено на необхідності створення професійних спілок, які можуть та мають здійснювати громадський контроль, що має системний, а не епізодичний характер.

Висновки. З'ясовано чинники сучасного безпекового середовища, що впливають на правові відносини у сфері національної та громадської безпеки, а саме: стійка тенденція до силового вирішення конфліктних ситуацій; застосування технологій гібридних війн для досягнення геостратегічних результатів у сфері громадської безпеки; політична розрізненість еліт держави; відсутність реальних економічних реформ; збереження високого рівня корупції, який у поєднанні з неефективністю судової системи становить загрозу національній безпеці; суперечливість та агресивний антагонізм цінностей різних суспільств, що спричиняють конфлікти, у тому числі збройні; необхідність у розробленні консенсуальної системи національних цінностей.

Доведено необхідність кодифікації законодавства про безпеку, а отже, введення в законодавчий та науковий обіг консенсуального поняття «безпекове законодавство», яким запропоновано позначати систему законів України, чинних міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, а також підзаконних нормативно-правових актів України, прийнятих відповідно до Конституції України, що регулюють суспільні безпекові відносини, відповідають національним цінностям й національним інтересам України.

Список літератури.

1. Басов А. В. Забезпечення громадської безпеки: поняття та зміст / А. В. Басов // Адміністративне право і процес: наук.-практ. журн. 2012. № 2 (2). URL: <http://aplaw.kneu.ua/iNdex.php/arkhiv-Nomeriv/2-2-2012/item/52-zabezpecheNnaya-hromadskoyi-bezpeky>
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Кормич Б.А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України : [монографія] / Б. А. Кормич. — Одеса: Юридична література, 2003.— 472 с.
4. Ліпкан В. А. Систематизація інформаційного законодавства України : монографія / В. А. Ліпкан, В. А. Залізник ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. — Київ : Ліпкан О. С., 2012. — 304 с.
5. Ліпкан В.А. Основи права національної безпеки / В. А. Ліпкан // Право України. — 2009. — № 1. — С. 108–116.
6. Про Основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Офіційний вісник України. — 2003. — № 29. — Ст. 1433. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
7. Про Стратегію національної безпеки України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>.
8. Поняття та принципи нормативно-правового регулювання забезпечення національної безпеки. URL: https://studopedia.com.ua/1_27579_ponyattya-ta-printsipi-normativno-pravovogo-regulyuvannya-zabezpechennya-natsionalnoi-bezpeki.html <https://studopedia.com.ua/1_27579_ponyattya-ta-printsipi-normativno-pravovogo-regulyuvannya-zabezpechennya-natsionalnoi-bezpeki.html>

References.

1. Basov, AV (2012), “”, Administrative law and process: scientific-practical, vol. 2 (2), available at: <http://aplaw.kneu.ua/iNdex.php/arkhiv-Nomeriv/2-2-2012/item/52-zabezpecheNnaya-hromadskoyi-bezpeky> (Accessed 25 Nov 2017).
2. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), “The Constitution of Ukraine”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 25 Nov 2017).
3. Kormich, B.A. (2003), Orhanizatsijno-pravovi zasady polityky informatsijnoi bezpeky Ukrainy [Organizational and legal bases of information security policy of Ukraine], Legal Literature, Odessa, Ukraine.
4. Lipkan, V.A. and Zaliznyak, V.A. (2012), Systematyzatsiia informatsijnoho zakonodavstva Ukrainy [Systematization of information legislation of Ukrain], Kyiv, Ukraine.
5. Lipkan, V.A. (2009), “Basics of national security law”, Law of Ukraine, vol. 1, pp. 108–116.
6. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine “On Fundamentals of National Security of Ukraine”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
7. President of Ukraine (2007), Decree “On the National Security Strategy of Ukraine”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007> (Accessed 25 Nov 2017).
8. studopedia (2017), “Concepts and principles of regulatory regulation of national security”, available at: https://studopedia.com.ua/1_27579_ponyattya-ta-printsipi-normativno-pravovogo-regulyuvannya-zabezpechennya-natsionalnoi-bezpeki.html (Accessed 25 Nov 2017).

