

ОСНОВНІ АКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

BASIC ACTS OF ADJUSTING OF ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES FROM PROVIDING OF INTERNAL SAFETY OF THE STATE

Нікітенко О.І.,

доктор юридичних наук, професор
заслужений юрист України,

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У статті проаналізовано принципи державного устрою, вищі правові гарантії прав і свобод людини, що є особливо важливим в умовах здійснення реформи адміністративного права в Україні, спрямованих на демократичний розвиток правоохоронної діяльності із забезпечення охорони внутрішньої безпеки держави.

Ключові слова: державне управління, правоохоронні органи, реформа адміністративного права України, внутрішня безпека України, чинне законодавство держави.

В статье проанализированы принципы государственного строя, высшие правовые гарантии прав и свобод человека, которые являются особенно важными в условиях осуществления реформы административного права в Украине, направленных на демократическое развитие правоохранительной деятельности по обеспечению охраны внутренней безопасности государства.

Ключевые слова: государственное управление, правоохранительные органы, реформа административного права Украины, внутренняя безопасность Украины, действующее законодательство.

Principles of the political system, higher legal guarantees of rights and freedoms of man, that are especially important in the conditions of realization of reform of administrative law in Ukraine, are analyzed in the article, sent to democratic development of law-enforcement activity from providing of guard of internal safety of the state.

Key words: state administration, law enforcement authorities, reform of administrative law of Ukraine, internal safety of Ukraine, operating.

Постановка проблеми. Конституція України характеризується найвищою юридичною силою. Її норми мають пріоритет перед засадами інших нормативно-правових актів. Цей акт є ядром правової системи України, встановлює форму актів, що приймаються різними державними органами й органами місцевого самоврядування. Їх юридичну силу визначають сфери суспільних відносин, які підлягають законодавчому регулюванню, встановлюють ієрархію нормативно-правових актів. Норми Конституції України мають пряму дію щодо захисту конституційних прав, свобод та інтересів громадянина [1].

Конституція України закріплює головні принципи державного устрою, вищі правові гарантії прав і свобод людини, структуру та взаємовідносини органів державної влади. Цей закон встановлює коло функцій держави та підвалини її взаємовідносин із людиною й суспільством. Єдиним джерелом влади України визнається народ, який здійснює її безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Сучасні тенденції розвитку й трансформації статусу правоохоронних органів в Україні та оновлення чинного законодавства закономірно вимагають якісно нових підходів до забезпечення у сфері внутрішньої безпеки держави та своєчасного попередження внутрішніх загроз в Україні.

На думку автора, це наукове дослідження є особливо важливим в умовах здійснення реформи адміністративного права в Україні, спрямованої на де-

мократичний розвиток правоохоронної діяльності із забезпечення у сфері внутрішньої безпеки держави [1] та досягнення найновітнішого забезпечення конституційних засад організації державної влади, правоохоронних органів, принципу верховенства права, гуманістичних вимог щодо діяльності держави. За роки існування суверенній Україні не вдалося досягти такого рівня організації діяльності правоохоронних органів із забезпечення внутрішньої безпеки України від внутрішніх загроз, який би достатньою мірою задовольняв би потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, формування прогресивного соціально-економічного вкладу та демократичної правової держави.

У процесі розбудови незалежної України та становлення конституційного ладу проведення новітньої конституційної реформи набуло значного досвіду демократичного державно-правового розвитку. Це у свою чергу потребує наукового аналізу правоохоронної діяльності із забезпечення внутрішньої безпеки держави від внутрішніх загроз країни, розроблення відповідного термінологічного апарату, його коментування, що становить важливе завдання юридичної науки.

Метою цього дослідження є засвоєння основних засад та напрямів правоохоронних органів із забезпечення економіки України від внутрішніх загроз, принципів організації та діяльності правоохоронних органів, усвідомлення принципу організації та діяльності; визначення функцій системи органів внутріш-

ніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової служби України, розвідувальних органів України, уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та інших інституцій; формування стійких норм Конституцій України та інших законодавчих актів із забезпечення внутрішньої безпеки України.

Виклад основного матеріалу. За останнє десятиріччя прийнято сотні законів, видано указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, норми яких було покладено у функціонування правоохоронної системи із забезпечення внутрішньої безпеки країни. Мета правоохоронних органів – це забезпечення внутрішньої безпеки держави, а також різноманітні аспекти їх внутрішньої діяльності, на чому базувалися на відомчих нормативних актах повноважених державних органів. У багатьох нормативно-правових актах України неодноразово вносилися зміни та доповнення, багато з них на сьогодні або втратили чинність, або замість них протягом останніх місяців прийнято нові.

На час прийняття Конституції України в Україні діяло понад 600 законів, прийнятих із часу проголошення нею незалежності. На сьогодні їхня кількість сягає понад 1 500 законів, у тому числі законів, які регламентують забезпечення правоохоронними органами внутрішньої безпеки України. У зв'язку з цим виникла потреба проаналізувати чинне законодавство України на предмет його відповідності Конституції України. Для вирішення цього завдання зіставимо деякі чинні закони України з відповідними конституційними приписами. Оскільки охопити таким аналізом усе законодавство України неможливо, обмежимося лише кількома найбільш показовими прикладами.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про власність» [3], обмежуючими факторами здійснення права власності є такі: 1) шкода навколишньому середовищу; 2) шкода правам та охоронюваним законом інтересам громадян, юридичних осіб та держави; 3) моральні засади суспільства. Згідно зі ст. 41 Конституції України [1] використання власності не може завдавати шкоди: 1) правам, свободам та гідності громадян; 2) інтересам суспільства погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі. Як бачимо, Закон України «Про власність» не суперечить чинній Конституції України. Щодо Закону України «Про друковані засоби масової інформації в Україні» [4], то його слід урегулювати з Конституцією України, оскільки в ній є більше підстав для обмеження права на свободу думки та слова, ніж у цьому законі. Такими додатковими конституційними підставами обмеження права на свободу думки й слова є охорона здоров'я населення, підтримання авторитету та неупередженості правосуддя. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» підставами обмеження прав людини встановлює забезпечення громад, порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян. Тобто цей закон містить додатковий, конституційно не передбачений обмежувач охорони життя. Виникає питання: якщо

врегулювати цей закон із Конституцією України, то необхідно виключити з нього згадану підставу правообмеження, але чи відповідатиме це приписам ст. 3 Конституції України про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»? Чи не піти іншим шляхом та внести відповідні зміни до Основного Закону?

Є закони України, які з точки зору підстав правообмежень не суперечать відповідним статтям Конституції України. Зокрема, позитивний висновок на предмет відповідності Конституції України можна зробити, якщо проаналізувати закони України «Про підприємництво» [5] та «Про державну службу» [6]. На підставі проведеного вибіркового аналізу потрібно відзначити, що в цілому закони України, прийняті до введення в дію нині чинної Конституції України, не суперечать їй. Хоча, звичайно, неможливо дати абсолютно стверджувальну відповідь про відповідність Конституції України [1] усіх нині чинних законів. Зроблені в результаті такого аналізу висновки стосуються лише текстуального порівняння Конституції України з фундаментальними міжнародно-правовими актами щодо прав людини та з деякими чинними законами України. Аналіз має здебільшого формальний, «зовнішній» характер. Наступним кроком є змістовний аналіз співпадаючих, «наскрізних» підстав обмежування легалізованих у міжнародних і національно-правових актах. Йдеться про встановлення співпадіння чи розбіжностей уже не в текстах, а в самому розумінні (інтерпретації) однойменних підстав різними суб'єктами обмежування та тлумачення прав людини й громадянина. З'ясовуючи це завдання, потрібно дослідити правотлумачувальну і правозастосовну діяльність як державних, так і міжнародних органів охорони й захисту прав людини.

Державний лад кожної країни є головною складовою її конституційного ладу. Загалом державний лад можна визначити як систему принципів організації та діяльності держави, передбачених і закріплених конституцією.

Конституція в будь-якій країні, суспільстві відіграє особливу роль. Верховенство Основного Закону України, зумовлене установчим характером, її найвищою в системі нормативно-правових актів юридичною силою, сконцентрованість соціальних сподівань, має владно організуючий та багато функціональний характер, його основна роль полягає в гарантуванні прав і свобод людини, громадянину та забезпеченні правоохоронними органами внутрішньої безпеки держави.

Результати вивчення стану внутрішньої безпеки в країні свідчать, що в 2008–2010 роках в Україні не спостерігалось значних змін у системі загроз внутрішньої безпеки. Поряд із цим найбільш небезпечними є такі загрози: внутрішні загрози пріоритетних національних інтересів України, криміналізація суспільства, політичне протистояння, зниження життєвого рівня населення, неефективність валютно-фінансового регулювання та економічних відносин, міжрегіональних диспропорцій в економічному розвитку, зростан-

ня «тіньової» економіки, структурно-технологічна незбалансованість економіки, руйнування промисловості, загострення житлової проблеми, затримка заробітної плати та пенсій, зволікання з удосконаленням правової бази. Такий стан справ зумовлений відсутністю належної правової бази, а також надійних підходів і механізмів, нейтралізації внутрішніх загроз з урахуванням потенційних можливостей держави та інтересів верств суспільства. Така найбільш небезпечна внутрішня загроза, як криміналізація суспільства охоплює практично всі сфери життя держави. Без вироблення цілісної політики у сфері забезпечення внутрішньої безпеки в країні правоохоронними органами неможливе вирішення проблем виходу з економічної кризи, створення ефективного механізму соціального захисту населення, стабілізації політичних процесів. Національні інтереси – це інтегрований показник життєво важливих інтересів і потреб людини, держави та суспільства, який формується в процесі узгодження потреб з об'єктивними можливостями їхнього задоволення.

Дослідження, які проводяться сьогодні науковцями щодо проблем демографічних процесів та показників безпечного національного розвитку, спираються на досить широку емпіричну й теоретичну базу. Динаміка протягом останніх років свідчить про наявність в Україні поряд із соціально-економічними проблемами глибокої демографічної кризи, більш інертної та практично некерованої, негативні наслідки якої для подальшого розвитку країни важко передбачити.

Зростання чисельності населення за рахунок збільшення тривалості життя та пов'язані з ним проблеми «старіння» мають негативні наслідки для економіки будь-якої країни.

Характерними особливостями демографічної ситуації в Україні в період переходу до ринкових відносин є такі: падіння народжуваності, зростання смертності, перехід до звуженого механічного відтворення. Лише в 2010 році сальдо міграції вперше після 2000 року знову стало додатним. На сьогодні нові підходи вимагають і нових результатів, які б відображали стан забезпечення внутрішньої безпеки в країні якістю суспільства.

Сучасний державний лад в Україні почав складатися протягом останніх 15 років. Започаткувало його формування Декларація про державний суверенітет України, яка прийнята Верховною Радою України 16 липня 1996 року. У ній проголошено низку основних принципів державного будівництва, організації діяльності держави, тобто державного ладу в Україні. Отже, насамперед було проголошено, а пізніше в Конституції України закріплено, принцип державного суверенітету України. Відповідно до цього визначено внутрішні відносини у всіх головних сферах: внутрішній безпеці держави, удосконаленні діяльності правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю, у тому числі у сфері економіки та культури, а також захисту прав і свобод громадян тощо.

Аналізуючи сферу правових відносин і правопорядку України, особливу увагу необхідно звер-

нути, на те, що умови, форми та засоби існування права нерозривно пов'язані із зростанням, навіть глобалізацією, соціального конфлікту. У свою чергу саме зростання рівня конфліктності соціуму певною мірою зумовлено тими екстремальними формами реформування українського суспільства та його державності. Соціальний конфлікт у сучасному масштабі характерних для цього змісту форм стає одним із найбільш могутніх дестабілізаторів у соціально-політичній ситуації в державі та фактором, що протистоїть забезпеченню внутрішньої безпеки держави правоохоронними органами.

З метою забезпечення внутрішньої безпеки країни правоохоронними органами важливо виконувати Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», який відніс до правоохоронних органів такі структури: прокуратури, органи внутрішніх справ, служби безпеки, військові служби правопорядку в Збройних Силах України, митні органи, охорони державного кордону, державні податкові служби, органи та установи виконання покарань, державні контрольно-ревізійної служби, органи рибоохорони, органи державної лісової охорони та інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [11].

Під час характеристики джерел, які мають безпосереднє відношення до забезпечення внутрішньої безпеки держави правоохоронними органами, слід мати на увазі, що багато положень, які закріплені в законодавчих актах, нерідко уточнюються та розвиваються в приписах наказів, інструкцій, вказівок. Вони можуть видаватися правоохоронними органами, але тільки на основі закону та в суворій відповідності з ним.

Систему нормативних актів, які регламентують діяльність правоохоронних органів із забезпечення внутрішньої безпеки держави, можна поділити на закони та підзаконні акти, а за їх значущістю та силою в залежності від статусу правоохоронного органу країни, який видає той чи інший акт, можна розбити на 6 груп.

Перше місце серед нормативних актів займає Конституція України [1]. У багатьох її статтях вирішуються питання організації та діяльності правоохоронних органів, закріплюються конституційні принципи організації та їх діяльності із забезпечення внутрішньої безпеки країни. Як уже зазначалося, Конституція України є юридичною базою для розвитку українського законодавства, усіх його галузей, у тому числі й тих, на основі яких організуються та діють правоохоронні органи із забезпечення внутрішньої безпеки країни.

Друга група нормативних актів, які посідають важливе місце в регулюванні правоохоронної діяльності із забезпечення внутрішньої безпеки держави, особливо у зв'язку з активною інтеграцією України до Європейського Співтовариства, займають міжнародно-правові акти та міждержавні угоди, учасницею яких є Україна. Серед них особливо виділяються такі: Загальна декларація прав людини, схвалена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року,

Європейська Конвенція з прав людини 1959 року, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, схвалений Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року. Вони ратифіковані та є обов'язковими до виконання на території України.

Третя група нормативних актів – це закони, що приймаються Верховною Радою України. Закони, які регулюють діяльність правоохоронних органів, можна умовно розділити на декілька груп:

– закони, які визначають загальні засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення внутрішньої безпеки країни;

– закони, які регулюють окремі напрями діяльності правоохоронних органів «Про засади запобігання і протидії корупції» [8], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про оперативно-розшукову діяльність» тощо;

– закони, які містять гарантії правового та соціального захисту суб'єктів судової, правоохоронної та правозахисної діяльності («Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [10], «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [11] тощо). Четверта група

нормативних актів – це постанови Верховної Ради України та укази Президента України, які стосуються організації діяльності правоохоронних органів.

П'ята група – це Постанови Кабінету Міністрів України, які стосуються організації діяльності правоохоронних органів.

Шоста група нормативних актів – це нормативні акти правоохоронних органів України, які регламентують правоохоронну діяльність із забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Висновки. Таким чином, охорона та захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності реалізуються під час такого напрямку державної політики, як забезпечення національної безпеки, під якою в ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» розуміється «захищеність життєво важливих інтересів людини та громадянина, суспільства й держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам» [12].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Авер'янов В. Проект концепції реформи адміністративного права в Україні / В. Авер'янов, О. Андрейко, І. Голосніченко, Н. Яценко, В. Кампа. – К., 1998. – 88 с.
3. Закон України «Про власність» від 27.04.2007 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 33. – с. 249.
4. Про друковані засоби масової інформації в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 1.– Ст. 1.
5. Про підприємництво : Закон України від 7 лютого 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 14. – Ст. 169.
6. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
7. Міжнародна поліцейська енциклопедія / за ред. Ю. Ремаренко, Я. Кондрат'єва, В. Тація, Ю. Шемчушенка. –К. : Ін Юре, 2003. – 850 с.
8. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 1 липня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 45. – Ст. 188.
9. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
10. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.
11. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України 1993. – № 43. – Ст. 250.
12. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.