

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.59>**А. І. Кисько**

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності
та інформаційної безпеки факультету № 3
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID ID: 0009-0008-0758-1641

СИСТЕМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЯКІ ВИЗНАЧАЮТЬ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу системи нормативно-правових актів, які визначають державну політику у сфері публічної безпеки та порядку в Україні. У роботі розглядаються ключові законодавчі та підзаконні акти, що регулюють функціонування системи безпеки, а також окреслюються основні напрямки розвитку правового регулювання у цій галузі. Особливу увагу приділено ролі Конституції України, законів та інших нормативних документів, таких як стратегії, програми та доктрини, які формують правову основу для діяльності правоохоронних органів і органів державної влади у забезпеченні публічної безпеки. Окрім цього у межах дослідження проаналізовано взаємодію між державними структурами та місцевими органами влади в контексті забезпечення правопорядку на різних адміністративно-територіальних рівнях. В умовах воєнного стану та зовнішніх загроз особлива увага надається актуалізації правового регулювання та адаптації нормативної бази до нових викликів, зокрема через вдосконалення законодавства, спрямованого на боротьбу з тероризмом, захист критичної інфраструктури та мобілізаційну готовність. У статті робиться висновок про необхідність удосконалення системи нормативно-правових актів шляхом розробки нових стратегічних документів, які враховують сучасні виклики і міжнародні стандарти у сфері безпеки.

Ключові слова: публічна безпека і порядок, система нормативно-правових актів, державну політику у сфері публічної безпеки і порядку в Україні, воєнний стан.

Постановка проблеми. Питання забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні завжди було актуальним, особливо в умовах соціально-економічних та політичних трансформацій. Проте останніми роками виклики, що стоять перед системою безпеки, значно ускладнилися. Це зумовлено зовнішніми і внутрішніми факторами, такими як військова агресія, терористичні загрози, кіберзлочинність та зростання протестних рухів. Відповідно, існує нагальна потреба в ефективному правовому регулюванні діяльності державних органів у сфері забезпечення публічної безпеки. Система нормативно-правових актів, що регулюють державну політику у сфері публічної безпеки і порядку в Україні, є важливим елементом забезпечення стабільності та право-

порядку в суспільстві. Ці акти формують правову основу для діяльності державних органів, спрямовану на захист громадян, підтримання громадського порядку, а також запобігання і реагування на загрози безпеці. Своєю чергою воєнний стан вимагає особливого режиму управління державою, включаючи обмеження прав і свобод громадян, мобілізацію ресурсів, управління громадським порядком. Для цього потрібне постійне оновлення і чітке регулювання нормативно-правових актів, які відповідають вимогам часу та гарантують швидке реагування на виклики. Як наслідок законодавча база повинна чітко визначати механізми взаємодії силових структур та органів влади у разі надзвичайних ситуацій. Однак, система нормативно-правових актів, що визначає цю сферу, потребує постійного аналізу, вдосконалення та адаптації до нових умов і

викликів. Залишається відкритим питання ефективності цієї системи та її здатності адекватно реагувати на сучасні загрози.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим питанням нормативно-правового забезпечення які визначають державну політику у сфері публічної безпеки і порядку в Україні досліджувала низка вчених. Серед найбільш ґрунтовних праць слід виокремити імена наступних авторів: Андрусів Л., Антонов В., Белевцева В., Бандурка О., Басов А., Безпалова О., Гаращук В., Довгань О., Зозуля І., Кравчук О., Мельник Р., Музичук О., Олійник О., Остапенко О., Панова О., Тихий В., Череп А., Шевчук С., Шуба В., Юнін О., Ярмак О. та інші.

Мета статті. Метою статті є аналіз системи нормативно-правових актів, що визначають державну політику у сфері публічної безпеки і порядку в Україні, а також виявлення наявних проблем під час їх застосування. У процесі дослідження ставиться завдання оцінити дієвість чинного законодавства в контексті сучасних викликів і загроз, а також визначити можливі шляхи його вдосконалення. Стаття спрямована на узагальнення актуальної правової бази, окреслення тенденцій її розвитку і рекомендацій щодо підвищення ефективності державної політики у сфері публічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Основу нормативно-правового забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні складає формування та підтримка правової бази, яка є юридичним засобом досягнення реальної упорядкованості системи національної безпеки. Нормативно-правова база виступає організаційно-функціональним вираженням системи публічної безпеки і порядку в Україні, переданим юридичною мовою, і відповідає її цільовому призначенню. Правові норми, у свою чергу, забезпечують моделювання як самої системи національної безпеки, так і її окремих підсистем, визначаючи їх функціональні, організаційні та інформаційні структури. Водночас ці правові норми виконують просвітницьку функцію.

Відповідно основою для функціонування системи публічної безпеки і порядку в Україні виступає Конституція України,

а також закони та підзаконні нормативно-правові акти, які визначають функції і завдання державних та недержавних суб'єктів, що забезпечують національну безпеку. Це регулюється як у загальному, так і по конкретних напрямках їх діяльності, а також підсистемах і рівнях управління.

Нормативно-правове забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні визначається як процес створення і підтримки у необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик системи національної безпеки шляхом впорядковуючого впливу нормативно-правових засобів.

Таким чином, система нормативно-правового забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні є сукупністю законів і підзаконних нормативно-правових актів, які формують правову основу для функціонування системи національної безпеки і забезпечення виконання нею своїх завдань та цільового призначення.

Особливу роль у системі правового забезпечення публічної безпеки відіграють програмні документи, які ухвалюються як на загальнодержавному рівні, так і на регіональному. Серед цих документів виділяються такі, як стратегії, доктрини, програми та концепції, що забезпечують системний підхід до вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням публічної безпеки в Україні. Вони визначають основні напрями державної політики та стратегії дій у сфері підтримання безпеки. До програмних документів, що належать до системи забезпечення публічної безпеки, можна віднести такі: Стратегія сталого розвитку до 2030 року [1]; Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України [2]; Концепція безпекового середовища в Україні на 2023-2026 роки [3] тощо.

Так, Стратегія сталого розвитку України до 2030 року орієнтована на вектори, визначені в Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020»: вектор розвитку; вектор безпеки; вектор відповідальності; вектор гордості.

У межах нашого дослідження важливим є вектор безпеки. У цьому контексті варто погодитися з думкою Белевцевої В., яка

зазначає, що забезпечення цього вектора є фундаментальною проблемою теорії безпекових систем, вирішення якої залежить від розуміння чинників, що визначають досконалість державного механізму [4, с. 1].

На сучасному етапі така досконалість вимагає реформування сектора безпеки, оцінки якості функціонування наявних інституцій державної влади, а також адміністрування правовідносин у сфері безпеки. Водночас автор пропонує трактувати державну безпеку як цілеспрямований організуючий юрисдикційний вплив суб'єктів виконавчої влади спеціальної компетенції на внутрішні та зовнішні загрози (небезпеки), завдяки якому державні інституції створюють умови для ефективного функціонування системи національної безпеки. У межах цього підходу були визначені загрози національній безпеці у сферах громадської безпеки та цивільного захисту, а також окреслені шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у цих сферах. Зокрема:

1. Готовність сил та засобів виконувати завдання за призначенням, розвиток інфраструктури, напрямки розвитку й інші показники, необхідні для планування діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій;

2. Потреби у бюджетному фінансуванні, достатньому для досягнення визначених цілей та виконання поставлених завдань, а також основні напрями використання фінансових ресурсів;

3. Державні програми, галузеві стратегії та програми, спрямовані на реалізацію Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, визначення їхніх цілей, відповідальних за розроблення документів, а також механізмів моніторингу їх виконання та оцінки.

Складне геополітичне становище України вимагає врахування під час підготовки нормативно-правових актів у сфері публічної безпеки великого та складного комплексу проблем, що виникли внаслідок збройної агресії російської федерації.

Це, у результаті, дасть змогу забезпечити захист інтересів громадян, суспільства та держави на більш фундаментальному інституційному рівні та з більшою системністю. Ефективним механізмом у вирішенні цих проблем має стати переоцінка Стратегії національної безпеки України і Воєнної доктрини України, Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» тощо. Положення цих документів повинні бути спрямовані на визнання росії як стратегічного, цивілізаційного і потенційного ворога України, який, прикриваючись міфами про історичну спорідненість «братніх» народів, фактично веде тотальну війну на знищення української нації, її державності, мови, культури та традицій. Виходячи з цього, важливо вилучити положення про позаблоковий статус України та практично спрямувати зусилля на повноцінне членство України в ЄС і НАТО [5, с. 71].

Відповідно до структури правових актів, орієнтованих на забезпечення публічної безпеки, можна віднести наступні:

1. Конституція України. Розглядаючи конституційне законодавство, то у його розвитку в Україні спостерігається низка важливих тенденцій. Однією з них є активізація законотворчого процесу. Це підтверджується тим фактом, що за роки незалежності було прийнято більше ніж чотири тисячі законів. Однак, попри таку інтенсифікацію законотворчої діяльності, залишається невирішеним питання офіційного визначення видової класифікації законів, інших нормативно-правових актів та їх ієрархії. Це створює труднощі в розвитку системи законодавства України в цілому, а також у розвитку конституційного законодавства. Водночас, коли ми говоримо про Конституцію України як Основний Закон держави, слід підкреслити її виняткове значення, оскільки вона закріплює фундаментальні засади функціонування всього українського суспільства. До таких засад належать наступні норми:

1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (ст. 1 Конституції України).

2. Суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна є унітарною державою. Територія України в межах існую-

чого кордону є цілісною і недоторканною (ст. 2 Конституції України).

3. Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей. На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом. На території України не допускається розташування іноземних військових баз (ст. 17 Конституції України).

4. Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права (ст. 18 Конституції України) [6].

Таким чином, Конституція України визначає основні пріоритети в діяльності держави та суспільства, серед яких особлива увага приділяється питанням забезпечення публічної безпеки і порядку.

2. Закони (кодифіковані та звичайні). У межах закону чітко визначені засади забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні. До таких нормативно-правових актів можемо віднести: Кримінальний кодекс України; Кримінальний процесуальний кодекс України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Закони України «Про Національну поліцію», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про оперативну-розшукову діяльність», «Про національну безпеку України» та

інші закони і міжнародно-правові угоди, ратифіковані Україною.

Важливим кроком на шляху підвищення ефективності забезпечення публічної безпеки в Україні стало ухвалення Закону України «Про Національну поліцію». Цей закон заклав правові основи діяльності підрозділів поліції України, а також закріпив поняття «забезпечення публічної безпеки» (ч. 1 ст. 2) як однієї з основних сфер, у яких працівники поліції виконують свої обов'язки [7]. Однак, як слушно зазначають Зозуля І. та Довгань О. [8], норми закону є недосконалими, оскільки, поряд із терміном «публічна безпека», який згадується чотирнадцять разів без чіткого визначення, у тексті закону також використовується термін «громадська безпека». Це створює плутанину для пересічного громадянина, оскільки поняття можуть бути ототожені. У зв'язку з цим, важливим завданням є впорядкування визначень понять «публічна безпека» та «громадська безпека» хоча б у межах одного нормативно-правового акту.

3. Підзаконні нормативно-правові акти. Третій рівень нормативно-правових актів представлений підзаконними нормативно-правовими документами, які, відповідно до класифікації, запропонованої Андрусевою Л., поділяються на такі категорії: постанови Верховної Ради України нормативно-правового змісту; укази Президента України; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України; накази міністерств; накази центральних органів виконавчої влади та інші нормативно-правові акти, прийняті цими органами, що регулюють права та обов'язки громадян; розпорядження голів місцевих державних адміністрацій нормативно-правового характеру; рішення місцевих референдумів нормативно-правового змісту; рішення місцевих рад та їхніх виконавчих органів; розпорядження сільських, селищних, міських голів, а також голів районних і обласних рад; локальні нормативно-правові акти [9, с. 130–131].

Це найбільша за обсягом категорія нормативно-правових актів, особливістю яких є їхня цільова спрямованість на регулювання сфери публічної безпеки. Зупинимось на деяких прикладах.

Наприклад, в наказі Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони)

публічної (громадської) безпеки і порядку» чітко йдеться про сферу забезпечення публічної безпеки, яка ототожнюється з громадською безпекою. У цьому документі зазначено, що взаємодія між військовими частинами (підрозділами), відповідальними за охорону громадського порядку, та Національною поліцією здійснюється в рамках законодавства шляхом спільного патрулювання публічних місць, таких як вулиці, парки, вокзали, аеропорти та інші громадські місця. Також передбачено спільне забезпечення безпеки під час масових заходів, зокрема зборів, мітингів, демонстрацій, спортивних подій та інших публічних акцій, а також під час заходів за участю осіб, які перебувають під державною охороною. Окрім того, спільні заходи передбачені для стабілізації ситуації у разі її загострення на території однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць [9].

Окремо слід наголосити на значущості регіональних нормативно-правових актів, які визначають основні чинники, що впливають на стан публічної безпеки та порядку на території окремих адміністративно-територіальних одиниць. Ці документи сприяють ідентифікації причин вчинення правопорушень і суспільно небезпечних дій, а також містять алгоритми дій для суб'єктів, відповідальних за забезпечення публічної безпеки, з метою вдосконалення місцевої інфраструктури безпеки. У відкритому доступі можна ознайомитися з програмами, розробленими у Дніпропетровській області, Рівненській області, Волинській області, а також з програмами розвитку забезпечення публічної безпеки у різних містах і районах. Незважаючи на деякі відмінності у назвах цих програм, їх об'єднує спільна мета — забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень через комплекс заходів, спрямованих на усунення причин протиправних дій, а також через налагодження співпраці між правоохоронними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Слід також зазначити, що в українському законодавстві досі немає уніфікованого підходу до визначення поняття «публічна безпека». Це особливо важливо для формування якісної системи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки. У зв'язку з цим набуває актуальності розробка єдиного нор-

мативно-правового акта, який би визначав адміністративно-правовий механізм забезпечення публічної безпеки в Україні. Такий акт став би системоутворюючим елементом для ефективної реалізації державної політики у сфері правоохоронної діяльності та закріпив би міжнародні стандарти безпеки. Тому є нагальна потреба у розробці нормативно-правового документа, який би регулював специфіку забезпечення публічної безпеки в Україні, враховуючи вимоги угоди про асоціацію з ЄС та сучасний етап реформи правоохоронної системи.

На нашу думку, розробка та ухвалення Стратегії публічної безпеки є надзвичайно актуальним завданням, оскільки ця стратегія стане важливою передумовою для функціонування і повноцінного забезпечення публічної безпеки як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях.

Аналіз особливостей правового регулювання публічної безпеки вказує на те, що в умовах євроінтеграції питання якісного правового забезпечення цієї сфери набуває особливої актуальності. Огляд існуючої нормативно-правової бази свідчить, що механізми адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні вже закріплені у низці нормативно-правових актів різної юридичної сили. Проте характерною рисою багатьох із цих актів є те, що вони мають здебільшого декларативний характер — окреслюють проблеми, але не пропонують конкретних шляхів для їх вирішення. Це, в свою чергу, призводить до невизначеності та ускладнює ситуацію з забезпеченням публічної безпеки, що може негативно вплинути на національну безпеку України.

Висновок. У висновку статті наголошується на важливості ефективної та гнучкої системи нормативно-правових актів для забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні. У контексті воєнного стану, викликаного зовнішньою агресією, система безпеки країни повинна бути здатною швидко реагувати на нові виклики та загрози, що вимагає постійної актуалізації і вдосконалення правової бази. Аналіз показує, що чинне законодавство має декларативні елементи, які ускладнюють його практичне застосування, що може негативно вплинути на стан національної безпеки. Важливою проблемою є відсутність чіткого та уніфікованого підходу до визначення понять «публічна безпека» і «громадська безпека», що вимагає гар-

монізації законодавства. Одним із ключових завдань є розробка Стратегії публічної безпеки, яка сприятиме більш системному підходу до профілактики правопорушень, злагодженій взаємодії державних і місцевих органів та реалізації міжнародних стандартів безпеки. Таким чином, формування якісної правової системи є не лише умовою для забезпечення публічної безпеки, але й важливим фактором стабільності та розвитку держави в цілому.

Список використаних джерел:

1. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/стратегія-сталого-розвитку-україни-до-2030-року>.
2. Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України від 29.06.2021 року : проект нормативно-правового акту. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/normativna-baza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayinizatverdzeno-vid-29062021>.
3. Клименко І. Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України та Концепція безпекового середовища в Україні на 2023–2026 роки – це одні з важливих стратегічних орієнтирів МВС. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/ihorklymenkostratehiia-hromadskoi-bezpeky-ta-tsyvilnoho-zakhystu-ukrainy-ta-kontseptsiiabezpekovoho-seredovyshchav-ukraini-na-2023-2026-roky-tse-odni-z-vazhlyvykhstrategichnykh-orientyryv-mvs>
4. Белевцева В. В. Адміністративно-правові режими у сфері державної безпеки України: автореф. дис... д. юрид. наук: 12.00.07 / Відкритий міжнарод. університет розвитку людини «Україна». К., 2015. 40 с.
5. Антонов В. О. Проблема формування нової нормативно-правової бази національної безпеки України на тлі нових викликів та загроз. Часопис Київського університету права. 2015. № 3. С. 70–73.
6. Про Національну поліцію: Закон від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 40–41.
7. Зозуля І. В., Довгань О. І. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? Форум права. 2015. № 5. С. 85–92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
8. Андрусів Л. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 4. С. 128–131.
9. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної 474 (громадської) безпеки і порядку: наказ МВС від 10.08.2016 № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16>.

Kysko A. I. System of regulatory and legal acts that determine state policy in the sphere of public safety and order in Ukraine

The article is devoted to the analysis of the system of legal acts that define the state policy in the field of public security and order in Ukraine. The paper examines the key legislative and subordinate acts regulating the functioning of the security system and outlines the main directions of development of legal regulation in this area. Particular attention is paid to the role of the Constitution of Ukraine, laws and other regulatory documents, such as strategies, programs and doctrines, which form the legal basis for the activities of law enforcement agencies and public authorities in ensuring public security. In addition, the study analyzes the interaction between state structures and local authorities in the context of ensuring law and order at various administrative and territorial levels. In the context of martial law and external threats, special attention is paid to updating legal regulation and adapting the regulatory framework to new challenges, in particular, by improving legislation aimed at combating terrorism, protecting critical infrastructure and mobilization preparedness. The article concludes that it is necessary to improve the system of legal acts by developing new strategic documents that take into account current challenges and international standards in the field of security.

Key words: public security and order, system of legal acts, state policy in the field of public security and order in Ukraine, martial law.