

УДК 340.13

О. О. Пучков

НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ПРАВОПОРЯДКУ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Україна є суверенною й демократичною державою, для якої важливим завданням є впорядкування суспільних відносин, що базуються на нормах права, задля дотримання законності в суспільстві та захисту життєво важливих інтересів людини й громадянина, суспільства та держав у цілому. Однією з основних гарантій забезпечення й реалізації правопорядку у сфері національної безпеки є її правове регулювання, яке має відповідати викликам і реаліям, що склались в українському суспільстві. Тому проведення теоретико-методологічного дослідження правового регулювання правопорядку у сфері національної безпеки є нагальною потребою з позиції попередження загроз, які мають місце в українському суспільстві та підривають українську державність. Важливо розуміти, що наявні або потенційні загрози, як внутрішні, так і зовнішні, людські чи природні, входять до сфери дії національної безпеки. Виявлення й вирішення проблем архітектури правового регулювання в цьому напрямі є запорукою взаємодії встановлення інтеграційних відносин між державними органами, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами з метою забезпечення й підтримання правового порядку у сфері національної безпеки України.

Погоджуючись із думкою Б.А. Кормича з приводу того, що «національна безпека – це не лише гарантія реалізації національних інтересів, а й фактор взаємовигідного міжнародного співробітництва в умовах глобалізації» [15, с. 56–57], звертаємо увагу також на досить важливий міжнародно-правовий аспект цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання, пов'язані з окресленою проблематикою, розглядалися у роботах таких українських і зарубіжних учених: В.В. Данилейко, С.В. Дрьомова, А.Г. Залужного, Б.А. Кормича, А.Ф. Крижанівського, А.О. Куковського, В.А. Ліпкана, Ю.Є. Максименко, В.О. Паливоди, О.О. Резнікова, С.В. Сьоміна, С.Ю. Чапчікова та інших. Варто визнати, що в дослідженні проблем правового регулювання національної безпеки на доктринальному рівні відсутні цілісність і системність.

Мета статті полягає в аналізі правового регулювання правопорядку у сфері національної безпеки України задля вироблення класифікації нормативно-правових актів, що регулюють відносини в зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Оскільки вся сукупність нормативно-правових документів, що забезпечує правопорядок у сфері національної безпеки, охоплює широкий спектр сфер життєдіяльності в державі, теоретико-методологічною основою статті є системний підхід [6]. Варто погодитись із І.Б. Кардашовою, яка зазначає: «Зміни в економічній, ідеологічній сферах та у сфері управління без відповідних змін в інших галузях можуть призвести до порушення динамічної рівноваги, до дестабілізації, а в певних випадках – до повної деградації системи забезпечення

національної безпеки» [10, с. 44]. Тому саме системний підхід дасть нам змогу дослідити правове регулювання правопорядку у сфері національної безпеки як єдину систему взаємозумовлених правових засобів, які не можуть діяти відокремлено.

Національна безпека, як і будь-яке інше явище, не може бути сформована без використання правових засобів, оскільки саме право забезпечує її ефективне функціонування, стрункність елементів системи, чіткість роботи механізму їх взаємодії [9].

М.Ю. Максименко, досліджуючи правове регулювання національної безпеки України, вказує на те, що багато науковців окреслюють негативні аспекти використання права в механізмі забезпечення безпеки. Водночас Б.А. Кормич наголошує: «На початку ХХ ст. міжнародне право вже склалося у чітку систему, яка значною мірою обмежувала дії держав, і тому необхідно було знайти виправдання порушенню цих обмежень. Обґрунтування ж зневаги до норм міжнародного права необхідністю захисту національної безпеки виявилось цілком дїездатним» [14, с. 13–14].

У межах нашого дослідження варто розглянути підходи до поняття «правове регулювання», адже серед науковців немає єдиної позиції з приводу його сутності та визначення. Як справедливо зауважує Т.С. Ківалова, правове регулювання являє собою особливу наукову категорію, до змісту якої входять такі поняття, як «механізм правового регулювання», «тип регулювання», «правовий режим», «предмет регулювання», «метод регулювання» [12, с. 38].

І.Д. Ваньчук виділяє широкий і вузький підходи до розуміння правового регулювання, в основу яких покладено позиції науковців щодо питання про співвідношення предмета правового регулювання та предмета правового впливу або, відповідно, юридичних засобів [3, с. 8].

З позиції широкого підходу до складу правового регулювання входять усі форми впливу на свідомість і поведінку суб'єктів права, тобто передбачається застосування всіх нормативних та індивідуальних юридичних засобів для впорядкування суспільних відносин. Однак і в межах цього наукового напрямку також немає єдності, оскільки різні вчені по-різному підходять до змістового складу інструментів, які здійснюють правове регулювання. Серед однодумців варто назвати А.І. Бобильова [2], В.А. Ліпкана [16], А.В. Малько [17], Ю.Г. Ткаченко [18], А.Ф. Черданцева [19], К.В. Шундікова, В.В. Субочева [21].

Натомість сутність вузького розуміння полягає в тому, що впорядкування суспільних відносин здійснюється за допомогою застосування виключно нормативних юридичних засобів [3, с. 8]. Представниками «нормативного впливу» на суспільні відносини є С.С. Алексєєв [1], І.Я. Дюрягін [7], Т.В. Кашаніна [11], Л.С. Явич [22].

У свою чергу І.М. Шопіна зазначає, що плюралізм визначень правового регулювання в теоретичних джерелах зумовлений різноманітністю підходів до праворозуміння. На підставі цього науковець виділяє інструментальний, інституційний, нормативно-юридичний, діяльнісний аспекти розуміння феномена правового регулювання [20, с. 1059]. Не вдаючись до детального аналізу кожного з аспектів, варто зазначити, що вони розкривають відповідну сторону правового регулювання, яке як явище правової дійсності є багатоаспектним. Варто погодитись із І.М. Шопіною, яка стверджує: «Відстоювати перевагу одного з таких підходів над іншими

недоречно, тому дослідник повинен визначитись із вихідними концепціями під час обґрунтування розуміння правового регулювання» [20, с. 1059].

Проаналізувавши узагальнюючі підходи до визначення правового регулювання, ми згодні з позицією В.А. Ліпкана, який зазначає: «Варто говорити не лише про нормативну сторону цього процесу, а й розглядати питання впливу, взаємозв'язку та трансформації природного й суб'єктивного права» [16]. У межах статті ми розглянемо правове регулювання правопорядку у сфері національної безпеки з позиції нормативного впливу.

Наразі питання щодо забезпечення національної безпеки регулюється тією чи іншою мірою багатьма нормативно-правовими актами. Тому для вирішення завдань нашого дослідження необхідний аналіз системи нормативно-правових актів у площині забезпечення правопорядку у сфері національної безпеки. Безпосередню увагу варто приділити саме виробленню науково обґрунтованої класифікації нормативно-правових актів у вказаній сфері. Зазначимо, що питання щодо класифікації загалом вивчене, однак певні проблемні аспекти й неточності залишаються невисвітленими. Так, В.А. Ліпкан пропонує таку модель ієрархічної системи нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у сфері національної безпеки:

- 1) Конституція України;
- 2) нормативно-правові акти України, у яких відображені основні норми діяльності державних органів і структур у процесі забезпечення національної безпеки в різних сферах національної безпеки, їх завдання, напрями діяльності, функції та повноваження;
- 3) нормативно-правові акти Президента України, де як предмет регулювання виступають основні напрями забезпечення національної безпеки;
- 4) міжнародні договори, міжнародно-правові звичаї та рішення міждержавних (міжурядових) організацій, які є юридично обов'язковими для держав-учасниць;
- 5) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення національної безпеки;
- 6) міжвідомчі нормативні джерела, які регулюють порядок взаємодії суб'єктів системи забезпечення національної безпеки за окремими напрямами діяльності в цій сфері;
- 7) нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади (накази, інструкції, положення, постанови тощо), спрямовані на реалізацію функцій щодо конкретних національних інтересів;
- 8) локальні нормативні акти – юридичні документи, що містять норми права, які приймаються місцевими органами влади, суб'єктами управління на конкретному підприємстві, в організації з питань забезпечення національної безпеки;
- 9) нормативні договори та звичаї [16].

Як постає з наведеного, критерієм класифікації виступає суб'єкт прийняття нормативно-правового акта. Не відкидаючи важливість такого поділу, зауважмо, що ця класифікація, на нашу думку, не відображає повною мірою специфіку діяльності держави щодо забезпечення національної безпеки.

У доктрині існують також інші класифікації нормативно-правових актів у сфері національної безпеки. Наприклад, виділяються такі види документів: 1)

основоположні документи; 2) щодо військової та оборонно-промислової безпеки; 3) стосовно міжнародної безпеки; 4) щодо економічної безпеки; 5) стосовно державної та громадської безпеки; 6) щодо антитерористичної діяльності; 7) стосовно інформаційної безпеки [5]. Досить схожа класифікація за сферою дії, яка включає такі елементи: а) військова безпека; б) державна безпека; в) внутрішньополітична безпека; г) економічна безпека; ґ) соціальна безпека; д) енергетична безпека; е) інформаційна безпека; є) кібербезпека; ж) зовнішньополітична та міжнародна безпека [13, с. 41].

Класифікація нормативно-правових актів у сфері національної безпеки за конкретними сферами діяльності держави є логічною. Однак, на нашу думку, більш конструктивною буде класифікація нормативно-правових актів у сфері національної безпеки залежно від сутнісного змісту документа та кола суспільних відносин, які він регулює. Такий підхід дасть змогу визначити прогаліни в правовому регулюванні конкретних сфер забезпечення національної безпеки. На підставі цього весь масив нормативно-правових актів у сфері національної безпеки варто поділити на чотири блоки.

Так, до першого блоку варто віднести документи, що визначають правовий статус, компетенцію, завдання державних і недержавних органів, на які покладається діяльність щодо забезпечення національної безпеки (Закон України «Про Національну поліцію», Закон України «Про Національну гвардію України», Закон України «Про Службу безпеки України», Закон України «Про Збройні Сили України» тощо).

До другого блоку входять нормативно-правові акти, що визначають концептуальні засади та напрями діяльності держави щодо забезпечення національної безпеки (Конституція України, Закон України «Про основи національної безпеки України», Закон України «Про оборону України», Закон України «Про боротьбу з тероризмом» тощо).

Третій блок становлять нормативно-правові акти, які визначають підстави, порядок взаємодії суб'єктів щодо забезпечення національної безпеки. Варто наголосити, що до цього блоку також необхідно віднести міжнародно-правові акти (Закон України «Про розвідувальні органи України», Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 р. тощо).

До четвертого блоку належать законодавчі акти, спрямовані на регулювання суспільних відносин, встановлення відповідальності за порушення норм права тощо (Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Цивільний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України, Митний кодекс України, Бюджетний кодекс України тощо).

Звичайно, наведена класифікація не є взірцевою, однак вона буде необхідна надалі для вивчення питань щодо забезпечення правового порядку у сфері національної безпеки.

У сучасних умовах спостерігається тенденція ускладнення процесу правового регулювання у сфері національної безпеки шляхом хаотичного зростання з року в рік кількості законодавчих та інших нормативно-правових актів із питань забезпечення національної безпеки, які в підсумку не вирішують ті проблеми, що стоять

на порядку денному. Більше того, варто звернути увагу на відсутність системних законодавчих ініціатив і змін, які могли б реально узгодити та впорядкувати чинне законодавство в цій сфері. Підтверджує важливість окреслених проблем низка наукових публікацій, аналітичних записок, висновків, рекомендацій щодо внесення змін до Закону України «Про основи національної безпеки України», аналітичних доповідей із приводу концептуальних засад розвитку системи забезпечення національної безпеки України [13, с. 41], які розглядають проблемні аспекти законодавства України з питань національної безпеки та вказують на необхідність його вдосконалення. Такий стан речей, звісно, суттєво стримує реформування та розвиток досліджуваної сфери.

У такому контексті покажемо Закон України «Про основи національної безпеки України» від 2003 р. [8], який залишається без концептуальних змін і явно не враховує об'єктивні обставини, реальні потреби українського суспільства й держави в умовах існуючої агресії, що за своєю природою є гібридною [4].

Висновки. Отже, до основних проблем, які необхідно виділити в межах нашого дослідження, варто віднести такі:

- застарілий законодавчий базис правового порядку у сфері національної безпеки України, який потребує системного підходу до трансформації в умовах гібридних типів агресії;
- наявність законодавчих неузгодженостей у нормативно-правових документах, які становлять правову основу національної безпеки;
- нагальну потребу в перегляді основних концептуальних підходів до визначення основоположних термінів і процесів управління загрозами національній безпеці.

Література

1. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1966. – 187 с.
2. Бобылев А.И. Теоретические проблемы правового регулирования / А.И. Бобылев // Право и политика. – 2002. – № 8. – С. 10–16.
3. Ваньчук І.Д. Поняття й сутнісні ознаки правового регулювання суспільних відносин: сучасний погляд / І.Д. Ваньчук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – Вип. 32. – Т. 1. – С. 7–10.
4. Висновки і рекомендації щодо внесення змін до Закону України «Про основи національної безпеки України» // Офіційний веб-сайт Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1775/http://westudents.com.ua/glavy/52398-31-zavdannya-zakonodavstva-pro-natsionalnu-bezpeku-.html>.
5. Гильмуллина Д.А. Правовые основы национальной безопасности Российской Федерации / Д.А. Гильмуллина, И.В. Чикенёва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-osnovy-natsionalnoy-bezopasnosti-rossiyskoy-federatsii.pdf>.
6. Гусарев В.Д. Юридическая деонтология (основы юридической деятельности) : [учеб. пособие] / В.Д. Гусарев, О.Д. Тихомиров. – К. : Знание, 2005. – 655 с.
7. Дюрягин И.Я. Право и управление / И.Я. Дюрягин. – М. : Юридическая литература, 1981. – 168 с.
8. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
9. Залужный А.Г. Правовое регулирование в сфере национальной безопасности: теоретический аспект / А.Г. Залужный, В.В. Данилейко // Современное право. – 2010. – № 4. – С. 5–12.
10. Кардашова И.Б. Обеспечение национальной безопасности МВД России : [монография] / И.Б. Кардашова. – М. : ВНИИ МВД России, 2007. – 258 с.

11. Кашанина Т.В. Соотношение централизованного и децентрализованного правового регулирования / Т.В. Кашанина // Правоведение. – 1991. – № 4. – С. 54–64.
12. Ківалова Т.С. До питання про поняття і складові методу правового регулювання / Т.С. Ківалова, Г.Є. Смелянecь // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – Вип. 21. – С. 33–38.
13. Резнікова О.О. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України: аналітична доповідь / О.О. Резнікова, В.Ю. Цюкало, В.О. Паливода, С.В. Дрьомов, С.В. Сьомін. – К. : НІСД, 2015. – 58 с.
14. Кормич Б.А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України : [монографія] / Б.А. Кормич. – О. : Юридична література, 2003. – 472 с.
15. Кормич Б.А. Роль правового регулювання у функціонуванні сучасних моделей національної та міжнародної безпеки / Б.А. Кормич // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць / за ред. С.В. Ківалова. – О. : Фенікс, 2011. – Вип. 12–18. – С. 56–64.
16. Ліпкан В.А. Національна безпека України : [навч. посібник] / В.А. Ліпкан. – 2-е вид. – К. : КНТ, 2009. – 576 с.
17. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве / А.В. Малько. – М. : Юристь, 2004. – 250 с.
18. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений / Ю.Г. Ткаченко. – М. : Юридическая литература, 1980. – 176 с.
19. Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике / А.Ф. Черданцев. – Екатеринбург : Наука, 1993. – 189 с.
20. Шопіна І.М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання / І.М. Шопіна // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 1055–1061.
21. Шундигов К.В. Механизм правового регулирования / К.В. Шундигов. – Саратов : Изд-во Саратовской гос. академии права, 2001. – 102 с. ; Субочев В.В. Законные интересы как неотъемлемый компонент механизма правового регулирования / В.В. Субочев // Право и политика. – 2007. – № 2. – С. 13–19.
22. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений / Л.С. Явич. – М. : Госюриздат, 1961. – 172 с.

Анотація

Пучков О. О. Нормативні засади правопорядку у сфері національної безпеки України. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню нормативних засад правопорядку у сфері національної безпеки України. Проведено аналіз існуючих класифікацій нормативно-правових актів, що регулюють відносини в зазначеній сфері. Запропоновано власну класифікацію законодавчих актів залежно від сутнісного змісту документа та кола суспільних відносин, які він регулює.

Ключові слова: нормативні засади, правове регулювання, правовий порядок, безпека, національна безпека, класифікація.

Аннотация

Пучков А. А. Нормативные основы правопорядка в сфере национальной безопасности Украины. – Стаття.

Статья посвящена исследованию нормативных основ правопорядка в сфере национальной безопасности Украины. Проведен анализ существующих классификаций нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в данной сфере. Предложена собственная классификация законодательных актов в зависимости от сущностного содержания документа и круга общественных отношений, которые он регулирует.

Ключевые слова: нормативные основы, правовое регулирование, правовой порядок, безопасность, национальная безопасность, классификация.

Summary

Puchkov O. O. Normative grounds of legal order in the sphere of national security of Ukraine. – Article.

The article is dedicated to the research of normative grounds of legal order in the sphere of national security of Ukraine. The analysis of existing classifications of normative legal acts, which regulate relations in this particular sphere, has been made. Own classification of legislative acts based on the essential content of the document and on the range of public relations which it regulates has been offered.

Key words: normative grounds, legal regulation, legal order, security, national security, classification.