

УДК 342.95:351.74/.76:351.86(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.2.62>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ЛЕГІТИМАЦІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ КРАЇНИ

Нікітенко О.І.,
*доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України*

Журавель І.В.,
*аспірант
Науково-дослідного Інституту публічного права*

Нікітенко О.І., Журавель І.В. Адміністративно-правова легітимація правоохоронних органів у сфері забезпечення державної безпеки країни.

Стаття присвячена особливостям адміністративно-правової легітимації діяльності правоохоронних органів у сфері державної безпеки України та проблемам демократичної легітимації їх діяльності в умовах політичного плюралізму. Досліджено засоби і підстави легітимації правоохоронних органів у сфері державної безпеки та правопорядку в прикордонній сфері країни.

Вказується, завдання поліції в демократичній правовій державі є забезпечення правового миру та внутрішньої безпеки, охорона державних органів від зазіхань на їхню діяльність з боку зовнішніх впливів, а також захист людей при реалізації ними прав і свобод, гарантованих Конституцією України.

Зазначено, конституційно-правовий обов'язок держави – забезпечувати захист поліцейських прав з одного боку та в адміністративному та адміністративно-процесуальному праві – з іншого, суттєво відрізняються напрямком захисту. Адміністративне право серед інших виконує загальну та спеціальну превентивну функцію, яка реалізується при призначенні заходів виховання та забезпечення безпеки у прикордонних районах України. Поліцейське право безпосередньо на меті усунення загрози, яка спрямовується на охорону конституційними та поліцейськими нормами правові блага. Через це поліцейське право має цінніший зв'язок з охоронною функцією правоохоронних органів держави, оскільки воно слугує відверненням конкретних внутрішніх загроз, а не покарання за них. Проблема демократичної легітимації поліцейської діяльності в умовах політичного плюралізму поліцейські органи (як правоохоронний орган) як і держава загалом, керуються принципом нейтралітету, поліція немає політичної функції.

Аргументовано, поліція України здійснює свою діяльність на засадах відкритості і прозорості в межах, визначених чинним законодавством, поважати і не порушувати прав і свобод людини. Адміністративне право, яке нині в Україні перебуває на етапі реформування, є провідною галуззю публічного права. Публічно-правовий метод органічно поєднується з елементами диспозитивного методу урегулювання суспільних відносин. Доцільно зауважити, що важливу роль у реалізації законності та правопорядку є дотримання всіма учасниками правовідносин.

Ключові слова: легітимація правоохоронних органів, забезпечення охорони прав і свобод людини, принцип верховенства права, державна прикордонна служба, державний кордон, адміністративне право, забезпечення безпеки, поліцейське право.

Nikitenko O.I., Zhuravel I.V. Administrative and legal legitimation of law enforcement agencies in the sphere of ensuring the state security of the country.

The article is devoted to the features of the administrative and legal legitimation of the activities of law enforcement agencies in the sphere of state security of Ukraine and the problems of democratic legitimation of their activities in conditions of political pluralism. The means and grounds of legitimation of law enforcement agencies in the sphere of state security and law and order in the border area of the country are investigated.

The task of the police in a democratic legal state is to ensure legal peace and internal security, protect state bodies from encroachments on their activities by external influences, as well as protect people when they exercise their rights and freedoms guaranteed by the Constitution of Ukraine.

The constitutional and legal obligation of the state to ensure the protection of police rights on the one hand and in administrative and administrative procedural law on the other hand, significantly differ in the direction of protection. Administrative law, among others, performs a general and special preventive function, which is implemented when prescribing measures to educate and ensure security in the border areas of Ukraine. Police law is directly aimed at eliminating the threat, which is aimed at protecting constitutional and police norms legal benefits. Because of this, police law has a more valuable connection with the protective function of the law enforcement agencies of the state, since it serves to avert specific internal threats, and not to punish them. The problem of democratic legitimation of police activity in conditions of political pluralism police agencies (as a law enforcement agency) as well as the state in general, are guided by the principle of neutrality, the police do not have a political function.

The police of Ukraine carry out their activities on the principles of openness and transparency within the limits determined by current legislation, to respect and not violate human rights and freedoms. Administrative law, which is currently in the reform stage in Ukraine, is the leading branch of public law. The public law method is organically combined with elements of the dispositive method of regulating social relations. It is worth noting that an important role in the implementation of legality and law and order is played by compliance by all participants in legal relations.

Key words: legitimation of law enforcement agencies, ensuring the protection of human rights and freedoms, the principle of the rule of law, state border service, state border, administrative law, ensuring security, police law.

Постановка проблеми. Правова легітимація правоохоронних органів і забезпечення державної безпеки та здійснення реформаційних процесів у сфері правоохоронної діяльності щодо забезпечення національної безпеки країни. Справа державної безпеки України покладається на військові формування та правоохоронні органи країни, організація і порядок діяльності яких визначається законом.

Легітимація (від лат. Legimus – закони) – процедура суспільного визнання, виправдання, підтвердження влади, її інститутів, уряду усередині суспільства і на міжнародній рівні. Легітимація особливо актуальна для країн перехідного періоду, що переживають розкол, громадянську чи партизанську війну. Головним тут є не тільки виборність, скільки здатність влади оволодіти ситуацією та підтримувати в суспільстві порядок. Легітимність політичного явища не означає його юридичної оформленості, і тому легітимацію не слід плутати з легалізацією, а легітимність з легальністю, тобто і законністю. Легітимність не має юридичних функцій і не є правовим процесом. Легальність – влада визнається шляхом виборів, а легітимність – влада спирається на довіру [4, с. 124].

Здійснення реформаційних процесів у сфері правоохоронної діяльності України та унормування статусу правоохоронних органів Конституції України, потребує з'ясування сутності терміна «правоохоронні органи». Поняття «правоохоронні органи» є одним із найбільш невизначених в українському правознавстві, внутрішньо суперечливим і надмірним за обсягом. Не може допомогти з поняттям правоохоронних органів чинне законодавство. Воно визначає правоохоронні органи шляхом їх конкретного переліку у законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року. [4, с. 3] Справу державної безпеки Конституція України покладає на правоохоронні органи. Правоохоронні органи забезпечують внутрішню безпеку країни додержанням, виконанням, використанням і застосуванням норм права учасниками правових відносин.

Адміністративне право та поліцейське право у сфері управління діяльністю правоохоронними органами, спрямовані щодо забезпечення національної, внутрішньої державної безпеки. Діяльність правоохоронних органів щодо правової легітимації державної безпеки спрямовані і діють відповідно до діючих нормативно-правових актів.

Стан опрацювання проблематики. Стаття базується на фундаментальних працях із теорії права, адміністративного права та менеджменту правоохоронних органів. Теоретичну основу становлять роботи вітчизняних і зарубіжних науковців, присвячені проблемам легітимації владних інституцій, адміністративно-правовому забезпеченню діяльності правоохоронних органів

та правовим механізмам гарантування державної безпеки. Джерельна база охоплює монографії, дисертаційні дослідження, наукові статті, матеріали науково-практичних конференцій, а також нормативно-правові акти, що регламентують питання функціонування правоохоронної системи в контексті забезпечення державної безпеки. Детально проаналізовано сучасні концепції легітимності публічної влади та особливості їх застосування у правоохоронній сфері, а також досліджено міжнародні стандарти забезпечення легітимності правоохоронних органів.

Метою дослідження є комплексний теоретико-правовий аналіз адміністративно-правових заasad легітимації правоохоронних органів у сфері забезпечення державної безпеки, розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення механізмів забезпечення їх легітимності та підвищення ефективності функціонування в умовах сучасних викликів і загроз національній безпеці держави.

Виклад основного матеріалу. Правоохоронні органи України, до яких належать також й інші органи державної виконавчої влади, на які законом покладено здійснення однієї чи декількох із таких правоохоронних функцій: охорона державної безпеки, громадського порядку, контроль за станом дотримання українського законодавства, виявлення фактів скоєння злочинів і адміністративних правопорушень, а також виносити рішення про застосування заходів адміністративного стягнення, припинення і профілактика злочинів та адміністративних правопорушень. Відмінною функцією правоохоронних органів є те, що поряд з охоронною функцією, виконують управлінську. Згідно з законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р. вживаються такі поняття: правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [2, с. 3].

Як ми вже відзначали, легітимація (від лат. Legimus – закони) – процедура суспільного визнання, виправдання, підтвердження влади, її інститутів, уряду усередині суспільства і на міжнародній рівні. Головним тут є не тільки виборність, скільки здатність влади оволодіти ситуацією та підтримувати в суспільстві порядок. Легітимність політичного явища не означає його юридичної оформленості, і тому легітимацію не слід плутати з легалізацією, а легітимність з легальністю, тобто і законності. Легітимність не має юридичних функцій і не є правовим процесом. Легальність – влада визнається шляхом виборів, а легітимність – влада спирається на довіру [4, с. 124].

Легітимність утверджує політику і владу, пояснює та виправдовує політичні рішення в адміністративно-правовій легітимації правоохоронних органів у сфері забезпечення державної безпеки, створення політичних структур, їх заміну, оновлення. Вона покликана забезпечити покірність, згоду, політичну участь без примушування, а якщо вона не досягається – виправдання такого примусу, використання сил і усіх засобів, якими володіє влада. Легітимація покликана привернути людей до довіри, легітимна влада і політика авторитетні та ефективні. Не всі політичні акти супроводжуються легітимуючою аргументацією, особливо такі, як закони, накази, інструкції, розпорядження. В історії політики визначаються і використовуються ідеологічні, структурні і персональні рівні в адміністративно-правовій легітимації у сфері забезпечення правоохоронними органами державної безпеки від внутрішніх і зовнішніх загроз, від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, також попередження та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [4, с. 124].

Особливе місце серед завдань правоохоронної діяльності щодо державної безпеки країни посідає захист прав і свобод людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканості та безпеки.

Правова легітимація у діяльності правоохоронних органів у сфері охорони права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави. Визначивши їх як найвищу соціальну цінність Конституція України приєдналася до європейського світового бачення цього питання, закріпила його загальнолюдське вирішення як обов'язкове для держави та суспільних відносин.

Як принцип всієї практичної діяльності державних правоохоронних органів, всіх її органів та посадових осіб за ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість функціонування держави і є найвищою соціальною цінністю [3, с. 3].

Обов'язковою умовою ефективної адміністративно-правової легітимації правоохоронних органів у сфері забезпечення внутрішньої і зовнішньої державної безпеки, дотримання верховенства права, принципу законності є похідним від терміна «закон» і охоплює всі сторони життя права. На нашу думку, законність – це дотримання (виконання) вимог не лише законів, а й інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

На думку професорів В. Галуцько, П. Діхтієвський та О. Кузьменко існують декілька методологічних підходів до визначення принципів адміністративно-правової легітимації діяльності правоохоронних органів у сфері державної безпеки України. Принципи в адміністративному праві у сфері державної безпеки країни щодо легітимації правоохоронних органів є провідною категорією всіх європейських країн. У принципах зміст права розкривається поглиблено, у них виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби. Характерні риси принципи адміністративного права – це найбільш загальні та стабільні вимоги. З метою нормування адміністративно-правового забезпечення державної безпеки правоохоронними органами є принцип верховенства права, який є основоположним у сфері державної безпеки країни. Водночас цей принцип є юридично обов'язковою нормою найвищого рівня.

Адміністративно-правова легітимація правоохоронних органів у сфері забезпечення державної безпеки країни є принцип відкритості, прозорості в адміністративному праві і передбачає два аспекти – прозорість, відкритість. Так принцип прозорості (англ. – the principle of transparency) – один із центральних принципів адміністративного права, який у європейських країнах розвинувся під впливом скандинавських принципів належного урядування, запозичений зі вступом до ЄС Швеції та Фінляндії в середині 1990-х. рр. В свою чергу, принцип відкритості влади поєднує три головних елементи: прозорість, доступність, чутливість.

Принцип доброчесності та етичної поведінки у сфері легітимації правоохоронних органів, у сфері забезпечення державної безпеки правоохоронними органами належать до фундаментальних категорій науки, під нею розуміють високу моральну чистоту, чесність, спрямовані на досягнення добра як для приватної особи, так і публічного інтересу суспільства загалом. Принцип етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації включають у себе засади етики публічної служби, які ґрунтуються на положеннях природного права, Конституції України, Конвенції захисту прав та основоположних свобод, законодавства про публічну службу та запобігання корупції, а саме:

- служіння народу України та суспільству;
- гідна поведінка – бути ввічливим у стосунках з громадянами і підлеглими;
- неупередженість і політична нейтральність;
- сумлінність, при забезпеченні публічного інтересу;
- нерозголошення інформації.

Принцип поваги до прав людини є провідним в адміністративному праві щодо легітимації правоохоронних органів у сфері забезпечення державної охорони України: забезпечення природних прав і свобод людини та громадянина – життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю.

Провідною складовою забезпечення принципу культурної різноманітності є засади гідності у діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення державної безпеки країни до всіх культур, а саме: охоронна і поширення різноманітності форм культурного самовираження, гідності і поваги до всіх культур [1, с. 76, 77, 80].

Адміністративно-правова легітимація у сфері забезпечення державної безпеки, прав і свобод людини, принципу верховенства права, захисту суверенітету, територіальної цілісності України, громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації... у діяльності правоохоронних органів щодо управління, забезпечення внутрішньої безпеки держави є своєрідною характеристикою і необхідною умовою життєдіяльності людей, суспільства, держави. Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки.

Забезпечення державної безпеки, захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності, яких визначаються законом [3, с. 10].

В адміністративно-правовій науці активізувалися дослідження проблем державного управління у сферах і галузях адміністративно-правової легітимації у діяльності правоохоронних органів у сфері внутрішньої безпеки України. Особливості адміністративно-правової легітимації у діяль-

ності правоохоронних органів щодо державної безпеки, а також деякі аспекти забезпечення внутрішньої безпеки країни, які в свого часу досліджували В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.В. Галуцько, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, О.М. Музичук, О.І. Нікітенко, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко, Х.П. Ярмач та інші.

Необхідно підкреслити, що в адміністративно-правовій науці відсутня загальноприйнята назва досліджуваного виду управлінської діяльності у сфері державної безпеки України правоохоронними органами. Вчені пропонують різні визначення поняття адміністративно-політичної діяльності у сфері легітимації правоохоронних органів, у сфері забезпеченні державної безпеки України. Класичною формою діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення державної безпеки є відомчі нормативно-правові акти правоохоронних органів, що втручаються у права громадян з метою відвернення загроз. Правоохоронні органи є силовим компонентом влади і призначенні для виконання правоохоронних функцій та є самостійними інститутами державної безпеки країни.

Конституційно-правові обов'язки держави забезпечувати захист основних прав у адміністративному праві, поліцейському праві та адміністративному процесі. Поліцейське право та право забезпечення державної безпеки володіє конституційною та організаційною правовою легітимністю. Завдання правоохоронних органів є забезпечення правового миру, національної та внутрішньої безпеки, охорони державного кордону, охорони прав та інтересів громадян та правопорядку з боку зовнішніх та внутрішніх впливів.

Висновок. Підсумовуючи вище наведене зазначмо, що адміністративно-правова легітимація поліцейської діяльності та забезпечення безпеки в прикордонних районах України є важливою складовою державного управління у сфері державної безпеки правоохоронними органами. Проблема демократичної легітимізації правоохоронних органів в умовах політичного плюралізму правоохоронних органів керуються принципом нейтралітету. Охорона правопорядку та громадян в прикордонній сфері держави є тим завданням, яке набуває нових вимірів через появу нових форм тероризму, у сфері торгівлі наркотиками, контрабанди та нелегальної міграції тощо. Адміністративне право і поліцейське право – це управління у сфері діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення державної безпеки України, що регламентоване національним законодавством.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та інші.; за ред. В. Галуцько, О. Правоторової. Видання 4. Херсон: ОЛ-ДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
2. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2014. № 11, ст. 2.
3. Конституція України. *Відомості Верховної ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
4. Міграційні процеси у сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: Енциклопедія / Упоряд. Ю.І. Римаренко. К.. Довіра, 1998. 912 с.