

УДК 340.13; 351.74

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.9.19>**Іван Бойко,***старший науковий співробітник
Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Метою статті є науково-правове дослідження сутності чинного законодавства та нормативно-правових актів України у сфері забезпечення внутрішньої безпеки України органами системи МВС від внутрішніх загроз невоєнного характеру, а також формулювання обґрунтованих пропозицій з удосконалення законодавства в зазначеній сфері. У статті досліджено сутність та зміст правового регулювання діяльності органів системи МВС у сфері забезпечення внутрішньої безпеки України як одному з базових державних інститутів, яке здійснюється за допомогою створеного державного механізму. Проаналізовано основні наукові доробки й положення, чинного законодавства та нормативно-правових актів адміністративного та інших галузей права у зазначеній сфері, які базуються на положеннях правових норм Конституції та законах України. Встановлено, що сутністю правового регулювання у сфері внутрішньої безпеки України є система суспільних відносин, здійснюваних державою за допомогою права і сукупності правових засобів, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток. За своїм змістом внутрішня безпека передбачає, з одного боку, відсутність небезпеки, а з іншого – наявність стану захищеності життєво важливих інтересів: 1) людини та громадянина, що виявляється в її правах і свободах, соціальній захищеності; 2) суспільства, що сконцентровані в його матеріальних і духовних цінностях, а виявляються у можливості громадян виступати єдиним джерелом влади; 3) держави та її інститутів, що виражені в її конституційному ладі, суверенітеті, територіальній цілісності, а також забезпеченні громадської безпеки та порядку, захисту суспільства та особи інтересів, прав і основоположних свобод людини, держави та її інститутів від внутрішніх реальних і потенційних загроз невоєнного характеру. Визначено, що внутрішня безпека держави має відповідати двом вимогам: по-перше, бути надійною, що гарантує своєчасне та в повному обсязі виконання функцій правоохоронними та іншими органами держави у цій сфері; по-друге, бути достатньою, зумовленою справжніми потребами й відповідними матеріальними та фінансовими ресурсами держави. Викладено авторські поняття: «внутрішня безпека України», «забезпечення внутрішньої безпеки держави органами системи МВС», а також сформульовано обґрунтовані пропозиції з удосконалення законодавства у сфері внутрішньої безпеки України.

Ключові слова: право, регулювання, діяльність, органи, система, МВС, забезпечення, безпека, внутрішня, людина, держава.

У природному стані відбувається війна усіх проти всіх, яка породжує в людині страх перед загрозами власній безпеці, що змушує людину жити в суспільстві й шукати в ньому засоби колективного захисту від вказаних загроз, створюючи для цього державу.

Т. Гоббс

Постановка проблеми. Сьогодні внутрішня безпека України є своєрідною характеристикою і необхідною умовою життєдіяльності людини, суспільства, держави та її інститутів, а забезпечення цієї безпеки має розглядатися як невіддільна частина державної політики, тобто як одна з найбільш важливих функцій діяльності держави та один з основних напрямів діяльності її

правоохоронних органів, який ґрунтується на загальних принципах, методах та формах управління внутрішньої безпеки держави. Проте правове регулювання діяльності органами системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС) у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави має свої особливості, що залежать насамперед від характеру завдань та функцій, які уповноважені здійснювати відповідні структурні підрозділи органів системи МВС щодо захисту людини та громадянина, суспільства, держави та її інститутів від внутрішніх загроз невоєнного характеру.

Закріплене у статті 3 Конституції України положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість

і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1], вимагає від держави створення відповідної системи державних та правоохоронних органів, діяльність яких була б безпосередньо пов'язана із забезпеченням захисту внутрішньої безпеки України.

Наразі європейська інтеграція є стратегічним напрямом нашої держави, яка дає можливість тісного співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки [2]. Вона також зобов'язує Україну забезпечити ефективне функціонування правових інституцій, що гарантують утвердження верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод. Водночас асоціація з Європейським Союзом є важливим кроком до вирішення однієї з найактуальніших проблем державної безпеки щодо суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності України, в тому числі у сфері забезпечення внутрішньої безпеки як правоохоронними органами держави загалом, так і органами системи МВС¹ зокрема.

Виникнення суттєвих ризиків суверенітету та територіальної цілісності держави на Сході України внаслідок військової агресії Російської Федерації, яка триває уже понад шість років, та окупації нею Автономної Республіки Крим, зумовлюють зростання реальної загрози державній безпеці, до якої входить і внутрішня безпека України. Водночас низький рівень соціального захисту населення спонукає керівництво держави та її органи на удосконалення правового механізму діяльності сектору безпеки України.

Слід зазначити, що відомий китайський філософ Сунь-Цзи у своїх філософських поглядах говорив: «Ніколи ще не було, щоби війна тривала довго, і це було б вигідно державі. Ось чому той, хто не розуміє до кінця всієї шкоди від війни, не може збагнути

до кінця і всієї вигоди од війни» [3, с. 16–17]. Війна полює перемогу і не любить тягості. Ось чому полководець, який розуміє війну, є володарем долі народу, є господарем безпеки держави [3, с. 20].

У сучасних умовах особливого значення набуває нормативно-правове регулювання діяльності органів системи МВС у сфері забезпечення внутрішньої безпеки України як одному з базових державних інститутів правоохоронних та інших органів держави. Натепер складні процеси геополітичних змін у сучасному світі, а також зростання кількості правопорушень, поява нових видів злочинів у державі зумовлюють виконання нових, складних, багатопланових завдань, які покладені державою на органи системи МВС.

Варто зазначити, що наявні теоретичні розробки проблем забезпечення захисту внутрішньої безпеки держави були предметом досліджень таких провідних вітчизняних вчених в галузях адміністративного права, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.М. Гусаров, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, В.А. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.А. Ліпкан, В.Ф. Опришко, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, Г.О. Пономаренко, В.П. Петков, В.І. Шакун, В.К. Шкарупи, Х.П. Ярмак та інші. Однак, попри інтенсивність досліджень, присвячених різним аспектам проблем нормативно-правового регулювання діяльності органів системи МВС у сфері забезпечення внутрішньої безпеки України, ці проблеми досліджувалися фрагментарно та недостатньо та багато важливих питань залишилося поза увагою вчених та практиків у галузі адміністративного та інших галузей права, що і зумовлює актуальність та важливість дослідження цієї проблеми.

Стаття має характер теоретичного дослідження, емпіричну базу якого становить Конституція та закони України, чинні міжнародні договори, ратифіковані нашою державою у сфері державної безпеки, до якої входить і внутрішня безпека України й інші нормативно-правові акти, а також наукові праці фахівців-правознавців у галузі адміністративного та інших галузях права.

Метою статті є науково-правове дослідження сутності чинного законодавства та нормативно-правових актів України у сфері забезпечення внутрішньої безпеки України органами системи МВС від внутрішніх загроз невоєнного характеру, а також формулювання обґрунтованих пропозицій з удосконалення законодавства в зазначеній сфері.

¹ До загальної структури системи МВС входять: 1) апарат МВС; 2) Головний сервісний центр МВС та територіальні сервісні центри МВС як територіальні органи МВС; 3) навчальні заклади та науково-дослідні установи, що належать до сфери управління МВС; 4) Національна гвардія України (далі – НГ) як військово-формування з правоохоронними функціями; 5) заклади охорони здоров'я та підприємства, що належать до сфери управління МВС.

До органів системи МВС належать: 1) МВС; 2) Центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ) – Національна поліція України (далі – НП), Державна прикордонна служба України (далі – ДПС), Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), Державна міграційна служба України (далі – ДМС), діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно з законом.

Виклад основного матеріалу. Прагнення природи до виживання, безпеки набагато давніше за право, бо джерелами права є звичаї, судова практика, принципи справедливості. Люди зрозуміли, що тільки завдяки праву можна забезпечити «порядок і безпеку, яких вимагає божественний задум і які необхідні для прогресу» [4, с. 329]. Сьогодні теорія права розглядає й оцінює Конституцію України [1] як основу, фундамент всієї системи законодавства, як юридичну базу нормативно-правового регулювання. Це трактування підкреслює властивість Основного Закону України [1] спрямовувати в єдине джерело, щоб об'єднувати, надавати цілеспрямованості й узгодженості розвитку різних форм законодавства, а також обґрунтовує необхідність вивчення правових норм з метою встановлення загальних правил, що є принциповими основами вже конкретного правового регулювання. Правові норми Конституції України [1] є нормами прямої дії.

Як слушно зазначає у своєму дослідженні Ю.О. Волошин, у процесі конституціоналізації фактична сукупність нормативно-правових актів різних видів та рівнів повинна набути якостей системності та цілісності, а кожен з таких актів – стати справжньою правовою формою, місцем локалізації та закріплення правових норм, принципів, цілей та цінностей. Це означає процес проникнення правових норм Конституції України та конституційного права в різні компоненти правової системи. Таке понятійно-категоріальне оновлення потребує зміни уявлень про взаємодію конституції та правової системи й в умовах сталого розвитку, і в період кардинальної трансформації держави і суспільства [5, с. 19]. Сутністю правотворчої практики є перманентна, послідовна конкретизація тексту Конституції України [1].

Розглядаючи механізм правового регулювання у відповідній галузі права, необхідно сказати, що він підпорядковується специфіці предмета правового регулювання. Норми адміністративного права регламентують різноманітні суспільні відносини, які виникають та формуються у сфері соціальних відносин. Водночас предметом адміністративно-правового регулювання є чинні положення правових норм адміністративного права, які регламентують суспільні відносини діяльності державних органів у сфері забезпечення внутрішньої безпеки України. Одночасно механізми правового регулювання у зазначеній сфері виступають юридичними засобами адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та здійсненням цієї діяльності.

Слід зазначити, що в науковій юридичній літературі під *правовим регулюванням* розуміється (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства, держави та її інститутів. Тому правове регулювання є різновидом соціального регулювання, що забезпечується за допомогою спеціально створеного державного механізму. Головними складовими елементами цього механізму є: а) норми права, зафіксовані в законах та інших правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єкта суспільних відносин (норми права основа механізму правових норм); б) юридичні факти, тобто конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виконання, зміна чи припинення правових відносин; в) власне правові відносини, тобто суспільні відносини, опосередковані норми права; г) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм; г) правові санкції щодо порушників норм права [6, с. 692]. Слово *регулювати* тлумачиться як впорядкування чого-небудь, керувати чимось, підкоряти його відповідним правилам, певній системі [7, с. 1020–1021]. Варто нагадати, що слово *регулювання* походить від латинського слова *regula* (норма, мірило) і означає процес свідомого впорядкування, встановлення певного порядку, обов'язків.

Предметом правового регулювання є певна форма суспільних відносин, яка закріплюється відповідною групою юридичних норм. Під предметом правового регулювання розуміється спосіб впливу юридичних норм на громадські стосунки [8, с. 473]. Деякі автори під правовим регулюванням здебільшого розуміють дію права на суспільні відносини з допомогою використання певних юридичних засобів. В умовах формування в Україні основ правової держави роль і значення правового регулювання суспільних відносин набувають особливої актуальності. Адже головною ознакою моделі держави, що характеризується як правова, виступає саме ознака високої правової урегульованості суспільних відносин [9, с. 290].

Про місце права та правового регулювання в організації будь-якої діяльності в державі та суспільстві, неодноразово зазначалось у науковій літературі. Так, О.Ф. Скакун розуміє правове регулювання як впорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток, що здійснюються за допомогою права і сукупності правових засобів [10, с. 529]. Натомість А.Т. Коз-

мюк зазначає, що правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. Своєрідність правового регулювання полягає в тому, що воно, по-перше, відповідно до своєї соціальної природи є таким різновидом соціального регулювання, який має цілеспрямований, організований, результативний характер, а, по-друге, здійснюється за допомогою цілеспрямованої системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституційного утворення – регулятора [11, с. 59].

Отже, правове регулювання – це дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [12, с. 217]. Однією з початкових, вихідних ланок правового регулювання є юридичні норми, які складають нормативну основу, серцевину механізму правового регулювання. [13, с. 19].

Таким чином, розглянувши наведені дефініції правового регулювання, ми дійшли висновку, про те, що під поняттям правового регулювання ми розуміємо систему упорядкування суспільних відносин, здійснюваних державою за допомогою права і сукупності правових засобів, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток. Держава забезпечує життєдіяльність суспільства як системи через використання влади, а право – через нормативне регулювання.

Слід зазначити, що рівень внутрішньої безпеки України залежить від здатності сил безпеки протистояти реальним і потенційним загрозам невоєнного характеру. Водночас ефективне та якісне виконання органами системи МВС завдань та функцій щодо забезпечення внутрішньої безпеки України значною мірою залежить від добре розвиненої правової бази, тобто від наявності чіткого правового регулювання цієї діяльності. Отже, таке правове регулювання діяльності органів системи МВС у сфері забезпечення внутрішньої безпеки України повинно здійснюватися з метою: 1) визначення питань внутрішньої безпеки України, що потребують її забезпечення органами системи МВС; 2) розмежування повноважень (прав та обов'язків) між МВС та органами системи МВС їх посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни, людини та громадянина, суспільства, держави та її інститутів. Необхідне чітке визначення прав та обов'язків конкретних посадових осіб органів системи МВС щодо забезпечення верховенства права, громадської безпеки та правопорядку в державі для правової регламентації превентивних заходів та засобів переконання та примусу, умов і підстав щодо їх застосування; 3) закри-

плення в Конституції та законах України нормативно-правових актів України видів та заходів відповідальності посадових осіб органів системи МВС за невиконання або неналежне виконання тих чи інших повноважень у забезпеченні внутрішньої безпеки держави тощо.

Поряд з цим суттєвим складником внутрішньої безпеки суспільства є інтерес, який уособлюється з певними життєво важливими матеріальними благами та інтелектуальними і духовними цінностями. При цьому є воля вибору засобів їх запобігання, бо вольовий аспект, як елемент поняттєвої категорії *безпеки*, може використовуватися суб'єктами безпеки без будь-яких обмежень. Критерієм його всеосяжності може слугувати тільки право. Необхідно констатувати, що право призначене регламентувати й ті негативні явища (загрози), від яких варто забезпечити людину, суспільство, державу та її інститути від внутрішніх загроз невоєнного характеру.

Розглянемо семантику досліджуваних нами та близьких до них категорій. Так, у нормативних актах і науковій літературі часто вживається категорія *забезпечення безпеки*. В одному із тлумачних словників української мови *забезпечення* визначається таким чином: надання достатніх для життя матеріальних засобів, необхідних для діяльності, функціонування чого-небудь; гарантування чогось [14, с. 202]. У нормативних актах можна зустріти визначення таких понять, як забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, тобто у виявленні, попередженні, припиненні, розкритті або розслідуванні кримінальних правопорушень, а також у судовому розгляді кримінальних проваджень щодо здійснення правоохоронними органами правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист життя, житла, здоров'я та майна цих осіб від протиправних посягань, з метою створення необхідних умов для належного відправлення правосуддя [15].

Слід зазначити, що у тлумачних словниках сучасної української мови слово *безпека* трактується як безпечність, технічні умови й засоби, які усувають небезпеку, запобігають небезпеці [16, с. 34], або стан, коли кому-небудь чи чому-небудь ніщо не загрожує [14, с. 435]. За своєю юридичною природою безпека являє собою стан врегулювання правом суспільних відносин, що виникають щодо реалізації життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави, адекватно чинникам та умовам потенційних і реальних загроз, створених: протиправними діями, шкідливими подіями (явищами) техногенного, природного, соціального характеру, наслідками шкідливих подій (явищ).

Аналізуючи наукові праці фахівців-правників у галузі адміністративного права, варто зазначити про наявність таких підходів до визначення категорії *безпеки*: 1) як стан захищеності від будь-яких загроз; 2) відсутність загроз і небезпек; 3) як діяльність (система заходів, спрямованих на створення певних умов); 4) дотримання чинних правових норм під час забезпечення безпеки. Отже, за своїм змістом безпека передбачає, з одного боку, відсутність небезпек, а з іншого – наявність стану захищеності життєво важливих інтересів людини та громадянина, суспільства, держави та її інститутів від внутрішніх загроз.

На нашу думку, під категорією *забезпечення безпеки держави* слід розуміти систему правових, організаційних, кадрових, інформаційних та інших заходів, які здійснюються (реалізуються) спеціальними суб'єктами, зазвичай військових формувань, державних правоохоронних та розвідувальних органів, органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту з метою охорони та захисту людини та громадянина, суспільства, держави та її інституцій від внутрішніх і зовнішніх загроз.

І саме характер загроз, які можуть бути як внутрішніми, так і зовнішніми, слугує основним критерієм розмежування таких категорій, як зовнішня чи внутрішня безпека держави. У тлумачно-словниковій сучасної української мови слово *внутрішній* тлумачиться так: який є, міститься в середині чогонебудь, який стосується життя та діяльності в середині держави [17, с. 152].

Слід зазначити, що сфера забезпечення внутрішньої безпеки України має включати законодавство у вигляді комплексного міжгалузевого законодавства, яке об'єднує та регулює різні види суспільних відносин певних галузей права. Серед них необхідно виокремити, такі види права: адміністративне, конституційне, кримінальне, цивільне, фінансове тощо.

Але основне серед цих прав буде адміністративне. Оскільки йдеться про суспільні відносини (а саме: адміністративно-правові відносини), що виникають в результаті участі у цих відносинах обов'язкового суб'єкта, що наділений відповідними юридично-владними повноваженнями (орган виконавчої влади, його посадова особа) [18, с. 23]. Своєю чергою, як відомо, адміністративне право традиційно належить до галузей публічного права як сукупності правових норм, що регулює відносини, що побудовані на засадах влади й підпорядкування їх учасників владним інституціям, і пов'язані з державними або суспільними інтересами [19, с. 7]. Отже, залучення такого широкого спектра галузей

права, яке регулює (організацію управління) діяльність органів системи МВС у сфері забезпечення внутрішньої безпеки України, зумовлене широким спектром їх діяльності, які мають важливе значення у зазначеній сфері. Крім того, необхідність взаємоузгодження різних галузей права й комплексність і системність є найважливішими характеристиками положень правових норм у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Досліджуючи правове регулювання діяльності органів системи МВС у сфері забезпечення внутрішньої безпеки України, доцільно визначити основні функції держави загалом. Так, вчений В.С. Нерсесянц пропонує віднести до основних функцій держави правотворчу, правозастосовчу, правоохоронну та зовнішньодержавну функції. До того ж три перших вважаються внутрішніми функціями, пов'язаними із забезпеченням внутрішньої безпеки, суверенітету держави, а четверта – зовнішньою функцією, яка характеризує забезпечення зовнішнього суверенітету держави. Він також зазначає, що внутрішні й зовнішні функції держави тісно взаємопов'язані між собою, вони доповнюють і підкріплюють одна одну [20, с. 67–68]. Зрозуміло, що ми погоджуємося з таким твердженням. Оскільки, неможливо уявити розвиток і функціонування держави хоча б без однієї із запропонованих автором основних функцій держави.

Зупинимось на внутрішніх функціях держави як об'єкта нашого дослідження під час організації функціонування апарату державних органів влади всередині країни щодо запобігання внутрішнім загрозам невоєнного характеру, на нашу думку, безумовним пріоритетом у сфері внутрішньої безпеки держави має бути: підвищення рівня соціального захисту населення; забезпечення охорони здоров'я медичної допомоги та медичного страхування державним фінансуванням відповідно до соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм та медичних гарантій для громадян України; ефективна робота у сфері розвитку освіти та науки, надання преференцій талановитій молоді з отримання вищої освіти та першого робочого місця; політична стабільність і рівновага в державі; єдина національна ідеологія, що об'єднує людей та суспільство; сталий та ефективний розвиток інститутів держави без закордонного втручання в їх управління; стабільне функціонування законодавчого та виконавчих органів державної влади; незалежна та ефективна судова система як окрема гілка державної влади; сталий економічний розвиток держави, фінансово-банківської системи, циф-

рової економіки, айти-технологій, віар-технологій, прогресивної цифрової фіскальної системи, що забезпечують достойне життя людей; відмова від запозичень Міжнародного валютного фонду, який нав'язує нашій державі виконання не вигідних «кабальних» умов як в економіці, фінансовій сфері, так і в соціальній політиці. Україна повинна бути суб'єктом, який сам визначає напрями і способи розвитку держави; дієва інформаційна безпека; ефективна діяльність правоохоронних органів; жорстка протидія корупційним правопорушенням або правопорушенням, пов'язаним з корупцією, особливо у державних органах влади та судовій системі.

Водночас до пріоритетів загроз у сфері забезпечення державної безпеки, до якої входить і внутрішня безпека держави згідно зі ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018. № 2469-VIII [21], на нашу думку, слід віднести: 1) *державну безпеку* як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності й демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру; 2) *громадську безпеку і порядок* як захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації й захисту національних інтересів від впливу загроз.

Отже, на нашу думку, сутність правового регулювання діяльності органів державної системи МВС у сфері забезпечення внутрішньої безпеки України полягає у системі суспільних відносин, здійснюваних державою за допомогою права і сукупності правових засобів, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток, з метою захищеності життєво важливих інтересів людини та громадянина суспільства, держави та її інститутів від реальних і потенційних внутрішніх загроз невоєнного характеру.

Наразі відповідно до ст. 12 зазначеного Закону сектор безпеки й оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складників: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки [21]. Суб'єктами сектору безпеки наряду з іншими органами держави є сили безпеки, зокрема: 1. МВС та Національна Гвардія України, що входить до структури МВС; 2. Національна поліція України; 3. Державна прикордонна служба

України), а також розвідувальний орган України у складі ДПС. 4. Державна міграційна служба України; 5. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Отже, на вказані суб'єкти сектору безпеки, Конституцією та законами України покладено функції забезпечення державної безпеки, до якої входить і внутрішня безпека України.

Водночас забезпечення внутрішньої безпеки держави нині згідно зі ст. 18 зазначеного вище Закону [21] здійснює: 1. МВС як ЦОВВ та НГ, що входить до сил безпеки України. Водночас МВС забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах: діяльності НГ як військового формування з правоохоронними функціями, призначеного для виконання завдань щодо захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з іншими органами із забезпечення державної безпеки й захисту державного кордону України, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань, організованих злочинних груп та організацій. У мирний час НГ входить до складу сил безпеки й виконує правоохоронні функції, а також розвиває спроможності, необхідні для виконання завдань у складі сил оборони тощо; діяльності НП, ДПС, ДСНС та ДМС, що спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом.

Крім того, діяльність у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави здійснюють правоохоронні органи системи МВС, що входить до сил безпеки, зокрема: 1. НП як ЦОВВ, що забезпечує громадську безпеку і порядок, охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидію злочинності, а також надає визначені законом послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. 2. ДПС як правоохоронний орган спеціального призначення, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. 3. ДСНС як ЦОВВ, що реалізує державну політику у сферах цивільного захисту, захисту населення і території від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення аварійно-рятувальних робіт, пожежогашіння, пожежної та техногенної безпеки, роботи рятувальних

служб під час аварій, а також гідрометеорологічної діяльності. 4. ДМС як ЦОВВ, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема, протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Водночас, відповідно до ст. 1 Закону України «Про розвідувальні органи України» від 22 березня 2001 р. № 2331-III, розвідувальні органи України – це спеціально уповноважені законом органи на здійснення розвідувальної діяльності. Розвідувальний орган України може функціонувати і як самостійний державний орган, і у складі ЦОВВ [22]. Наразі розвідувальний орган України (ДПС) спеціально уповноваженого ЦОВВ у справах охорони державного кордону, що входить до органів системи МВС, здійснює розвідувальну діяльність у сферах прикордонної та імміграційної політики, а також в інших сферах, що стосуються питань захисту державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні.

Сьогодні, на нашу думку, основні правові акти, які регулюють діяльність органів системи МВС у сфері забезпечення внутрішньої безпеки України, слід поділити на шість взаємопов'язаних груп:

1. *Основні конституційні: Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-XII [23]*, яка стала основою для нової Конституції та законів України й визначала правові напрями нашої держави під час укладання міжнародних угод; *Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР[1]*, у статтях 3, 17 якої містяться норми щодо охорони та захисту права і свободи людини та їх гарантії, що складають конституційно-правовий інститут основ забезпечення державної безпеки України. Саме ці норми є найважливішою функцією держави, а також правовою основою діяльності правоохоронних органів системи МВС і, зокрема, органів, які наділені державою окремими функціями, щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави.

2. *Міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною в установленому законом порядку*. Слід зазначити, що чинні міжнародні правові акти (конвенції, декларації, кодекси, договори тощо) ратифіковані Україною є частиною національного законодавства нашої держави, які є правовими нормами, що регулюють діяльність у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави.

3. *Кодифіковані закони України та закони України*. Водночас під поняттям кодифікація

законодавства слід розуміти сукупність прийнятих законодавчою владою України законів, кодексів, підзаконних актів, що є основою певного виду діяльності органів системи МВС у сфері внутрішньої безпеки України. Наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X [24]; Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI [25] тощо. Своєю чергою закони України – це нормативно-правові акти вищої юридичної сили, що регулюють найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил, прийнятих в особливому порядку (законодавчим органом влади). Наприклад, правовими нормами Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. [21] урегульовано діяльність сил безпеки, до яких входять і органи системи МВС.

4. *Укази Президента України*. Це нормативно-правові акти Глави держави України, які видаються щодо найважливіших питань національної безпеки України, віднесених до його компетенції. Укази можуть мати як нормативний, так і ненормативний (правозастосовний характер).

5. *Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України*. Це нормативно-правові акти Уряду України, які він видає в межах своєї компетенції, що є обов'язковими до виконання згідно зі ст. 117 Конституції України [1]. Наприклад, положеннями правових норм постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 28 жовтня 2015 р. № 878 [26] визначено завдання та функції МВС у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки тощо.

6. *Накази та розпорядження МВС та НГ України, ЦОВВ – НП, ДПС, ДСНС, ДМС України*. Це нормативно-правові акти зазначених ЦОВВ, які є обов'язковими до виконання органами, підпорядкованими цим ЦОВВ, підрозділами та посадовими особами.

Таким чином, правове регулювання діяльності органів системи МВС у сфері внутрішньої безпеки України забезпечується за допомогою спеціально створеного державного механізму, який базується на Основному Законі України, складовим елементом якого є чинні норми права, закріплені в законах та інших правових актах, які регламентуються значною кількістю нормативних актів, що відрізняються один від одного за багатьма ознаками: назвою, юридичною силою, порядком прийняття, набрання чинності тощо. Держава за допомогою права наділяє суб'єктів органів системи

МВС та її працівників певними повноваженнями (обов'язками й конкретними правами), у межах яких вони реалізують діяльність у сфері внутрішньої безпеки України.

Висновки

По-перше, на сучасному етапі розвитку України однією з основних функцій держави вважається правоохоронна. Органи системи МВС наряду з іншими правоохоронними органами країни забезпечують внутрішню безпеку від внутрішніх загроз невоєнного характеру. По-друге, на нашу думку, під поняттям *внутрішня безпека України* слід розуміти захищеність життєво важливих інтересів людини та громадянина суспільства, держави та її інститутів від реальних і потенційних внутрішніх загроз невоєнного характеру. По-третє, вважаємо, що під поняттям *забезпечення внутрішньої безпеки держави органами системи МВС* слід розуміти систему правових, організаційних, оперативних-розшукових, інформаційних та інших заходів, які здійснюються силами й засобами органів системи МВС України стосовно забезпечення захищеності державного суверенітету, демократичного конституційного ладу, громадської безпеки й порядку та інших життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, держави та її інститутів від внутрішніх реальних і потенційних загроз невоєнного характеру. По-четверте, згідно з ч. 1 ст. 11 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. «посадові особи, винні у невиконанні або порушенні законодавства про національну безпеку України, несуть відповідальність згідно із законом». Але яку саме відповідальність несуть посадові особи, законодавець у цій нормі не зазначив. Крім того, у ч. 3 ст. 18 зазначеного Закону вказано, що «Діяльність <...>, Національної гвардії України, <...>, спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України». Але відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 р. НГ є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи МВС, і є у прямому підпорядкуванні МВС.

На нашу думку, сьогодні необхідно внести зміни та доповнення до частини 1 статті 11 та частини 3 статті 18 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. (Відомості Верховної Ради України від 03.08.2018. № 31. Ст. 241). Так, слід частину 1 статті 11 викласти такій редакції:

«1. Посадові особи, винні у невиконанні або порушенні законодавства про національну безпеку України, несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону».

А з частини 3 статті 18 зазначеного Закону, після слів «...діяльність Національної поліції України...» вилучити слова «... Національної гвардії України...» і далі за текстом.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України* від 23.07.1996. № 30. Ст. 141.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. *Офіційний вісник України* від 26 жовтня 2014 р. № 75. Ст. 2125.
3. Мистецтво війни / Сунь-Цзи; переклад Григорія Латника. Київ : «Видавництво «Арії»», 2014. 128 с. (Антологія мудрості).
4. *Le Bras G. Naissance et croissance du droit prive de l'Eglise. Melanges Petot, 1959. P. 329, 345.*
5. Волошин Ю.О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. : 12.00.02. Київ, 2010. 36 с.
6. Шемшученко Ю.С. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ Видавництво Юридична думка, 2007. 992 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови/уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ Перун, 2002. 1440 с.
8. Большой юридический энциклопедический словарь. Москва : Книжный мир, 2005. 720 с.
9. Теорія держави і права: Підручник / С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський. За ред. С.Л. Лисенкова. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 448 с.
10. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков : Консум. Ун-т внутр. дел. 2000. 704 с.
11. Козмюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 Харків, нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 408 с.
12. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 320 с.
13. Бойко І.В. Правове регулювання поліцейської діяльності в Україні. *Наука і правоохорона*. 2017. № 2. С. 17–24.
14. Тлумачний словник української мови / Укладачі Ковальова Т.В., Коврига Л.П. Харків : Синтекс, 2005. 672 с.
15. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3782-XII. *Відомості*

мости Верховної Ради України від 15.03.1994. № 11. Ст. 51.

16. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права / Под общ. ред. Н.И. Панова. Харьков : Рубикон, 1993. 164 с.

17. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.

18. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова ; за заг. ред. І.П. Голосніченка. Київ : ГАН, 2005. 232 с.

19. Цивільне право: підр.: У 2 т. / В.І. Борисова (кер. авт. кол.), Л.М. Баранова, Т.І. Бегова та ін. ; за ред. В.І. Борисової, І.В. Спасиво-Фатеевої, В.Л. Яроцького. Харків : Право, 2011. Т. 1. 656 с.

20. Нерсисянц В.С. Теория права и государства. Москва : Издательская группа НОРМА-ИНФА – Москва, 2001. 272 с.

21. Про національну безпеку України: Закону України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради* від 03.08.2018. № 31. Ст. 241.

22. Про розвідувальні органи України: Закон України від 22 березня 2001 р. № 2331-III. *Відомості Верховної Ради* від 11.05.2001. № 19. Ст. 94.

23. Декларація про державний суверенітет України: прийнята Верховною Радою Української РСР від 16 червня 1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради Української РСР* від 31.07.1990. № 31. Ст. 429.

24. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР* від 18.12.1984. № 51. Ст. 1122.

25. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України* від 30.08.2013. № 34-35. Ст. 458.

26. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. *Офіційний вісник України* від 17.11.2015. № 89. Ст. 2972.

Ivan Boiko. Legal regulation of the activities of law enforcement agencies in the area of ensuring the internal security of Ukraine

The purpose of the article is a scientific and legal study of the essence of current legislation and regulations of Ukraine in the field of internal security of Ukraine by the Ministry of Internal Affairs from internal threats of non-military nature, as well as formulating sound proposals to improve legislation in this area. The article examines the essence and content of legal regulation of the system of the Ministry of Internal Affairs in the field of internal security of Ukraine as one of the basic state institutions, which is carried out through the established state mechanism. The main scientific achievements and provisions, current legislation and regulations of administrative and other branches of law in this area, which are based on the provisions of the legal norms of the Constitution and laws of Ukraine, are analyzed. It is established that the essence of legal regulation in the field of internal security of Ukraine is the system of public relations carried out by the state through law and a set of legal means, their legal consolidation, protection and development. In its content, internal security implies, on the one hand, the absence of danger, and on the other – the presence of a state of protection of vital interests: 1) man and citizen, manifested in its rights and freedoms, social protection; 2) societies that are concentrated in its material and spiritual values, and are manifested in the ability of citizens to act as the sole source of power; 3) the state and its institutions, expressed in its constitutional order, sovereignty, territorial integrity, as well as ensuring public safety and order, protection of society and individual interests, human rights and fundamental freedoms, the state and its institutions from internal real and potential threats of non-military character. It is determined that the internal security of the state must meet two requirements: first, to be reliable, which guarantees timely and full performance of functions by law enforcement and other state bodies in this area; secondly, to be sufficient, conditioned by the real needs and appropriate material and financial resources of the state. The author's notions are stated: "internal security of Ukraine", "ensuring the internal security of the state by the bodies of the Ministry of Internal Affairs", and seasonable formulations on improvement of the legislation in the field of internal security of Ukraine are also formulated. The author's concepts: "internal security of Ukraine", "ensuring the internal security of the state by the bodies of the Ministry of Internal Affairs" are stated, and also formulated substantiated proposals for improving the legislation in the field of internal security of Ukraine.

Key words: law, regulation, activity, bodies, system, Ministry of Internal Affairs, provision, security, internal, person, state.