

I. А. Муравйова

кандидат юридичних наук, доцент,
декан

Навчально-наукового інституту права
імені князя Володимира Великого
ORCID ID: 0000-0001-8206-2640

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОЇ ТА БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

Актуальність статті полягає в тому, що сучасні виклики, пов'язані з воєнними загрозами, внутрішньою дестабілізацією, терористичними проявами, техногенними аваріями та масштабними природними катастрофами, актуалізують необхідність ефективного функціонування механізмів державного реагування в умовах правових режимів особливого характеру. Надзвичайний стан, як конституційно передбачений інструмент реагування на екстраординарні обставини, істотно трансформує звичну модель публічного управління, змінюючи порядок реалізації владних повноважень, характер управлінських процедур і баланс між гілками влади. У таких умовах відбувається концентрація управлінських ресурсів, посилюється роль виконавчої влади, переглядаються пріоритети державної діяльності, а питання безпеки набувають домінуючого значення в системі внутрішньої політики. Мета статті полягає у необхідності розкрити проблему реалізації державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, норм чинного законодавства та правозастосовної практики, розкрито специфіку реалізації державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану, яка є комплексним, багаторівневим процесом, що поєднує нормативно-правове регулювання, інституційну координацію та практичні механізми реагування на можливі та реальні загрози. Зроблено висновок, що реалізація державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану є комплексним, багаторівневим процесом, що поєднує нормативно-правове регулювання, інституційну координацію та практичні механізми реагування на можливі та реальні загрози. Сучасний стан її реалізації в Україні свідчить про суттєве посилення спроможності держави оперативно реагувати на кризові явища, забезпечувати публічну безпеку, підтримувати функціонування органів влади та критичної інфраструктури. Водночас, практична реалізація досліджуваних напрямів державної політики ускладнюється наступними проблемними аспектами: по-перше, недостатня узгодженість між органами державної влади різних рівнів; по-друге, переважаність суб'єктів сектору безпеки та оборони, яка поєднується з обмеженістю їх ресурсного забезпечення; по-третє, відсутність балансу між необхідністю оперативного реагування та дотриманням прав і свобод людини, що в умовах надзвичайного стану зазнають певних, конституційно визначених обмежень.

Ключові слова: державно-правова політика, безпекова політика, надзвичайний стан.

I. A. Muraviova. Implementation of state-legal and security policy in a state of emergency

The relevance of the article lies in the fact that modern challenges associated with military threats, internal destabilization, terrorist manifestations, man-made accidents and large-scale natural disasters actualize the need for effective functioning of state response mechanisms in conditions of special legal regimes. A state of emergency, as a constitutionally provided instrument for responding to extraordinary circumstances, significantly transforms the usual model of public administration, changing the procedure for exercising power, the nature of administrative procedures and the balance between the branches of government. In such conditions, there is a concentration of administrative resources, the role of the executive branch is strengthened, the priorities of state activity are revised, and security issues acquire dominant importance in the system of domestic policy. The purpose of the article is to reveal the problem of implementing state legal and security policy in conditions of a state of emergency. The article, based on the analysis of scientific views of scientists, the norms of current legislation and law enforcement practice, reveals the specifics of the implementation of state-legal and security policy in a state of emergency, which is a complex, multi-level process that combines regulatory and legal regulation, institutional coordination and practical mechanisms for responding to possible and real threats. It is concluded that the implementation of state-legal and security policy in a state of emergency is a complex, multi-level process that combines regulatory and legal regulation, institutional coordination and practical mechanisms for responding to possible and real threats. The current state of its implementation in Ukraine indicates a significant strengthening of the state's ability to respond promptly to crisis phenomena, ensure public safety, and support the functioning of government bodies and critical infrastructure. At the same time, the practical implementation of the studied areas of state policy is complicated by the following problematic aspects: first, insufficient coordination between state authorities at different levels; second, the overload of security and defense sector entities, which is combined with limited resource provision; third, the lack of balance between the need for a prompt response and respect for human rights and freedoms, which are subject to certain constitutionally defined restrictions in a state of emergency.

Key words: state-legal policy, security policy, state of emergency.

Актуальність теми. Сучасні виклики, пов'язані з воєнними загрозами, внутрішньою дестабілізацією, терористичними проявами, техногенними аваріями та масштабними природними катастрофами, актуалізують необхідність ефективного функціонування механізмів державного реагування в умовах правових режимів особливого характеру. Надзвичайний стан, як конституційно передбачений інструмент реагування на екстраординарні обставини, істотно трансформує звичну модель публічного управління, змінюючи порядок реалізації владних повноважень, характер управлінських процедур і баланс між гілками влади. У таких умовах відбувається концентрація управлінських ресурсів, посилюється роль виконавчої влади, переглядаються пріоритети державної діяльності, а питання безпеки набувають домінуючого значення в системі внутрішньої політики. Саме тому, проблема реалізації державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану постає як ключовий напрям наукового аналізу, оскільки від її ефективності залежить здатність держави забезпечити стабільність, правопорядок і захист національних інтересів.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені державній політиці у різних сферах суспільного життя, у своїх наукових працях розглядали: С.М. Домбровська, Н.А. Железняк, Я.Ф. Жовнірчик, О.С. Заржицький, Є.В. Красняков, В. М. Рижих, В. Є. Романов, О.М. Рудік, О. С. Руданецька, В.П. Садковий, О.М. Штиршов, Є.Ю. Яковчук та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим залишається питання дослідження особливостей реалізації державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану.

Саме тому метою статті є: розкрити проблему реалізації державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на єдність адміністративно-правового та інституційного механізму державної політики в цілому, процеси реалізації її окремих напрямів суттєво відрізняються. Передусім, мова йде про відмінності пов'язані з методологією втілення кожного окремого офіційного курсу. Так, особливі аспекти притаманні державно-правовій та безпековій політиці, що є предметом даного дослідження. Якщо звернутись до сутності кожного різновиду, то, наприклад, державна правова політика – це, як зазначає Н.А. Железняк, специфічна правова категорія, яка являє собою засновані на загальних та специфічних закономірностях розвитку національної правової системи принципи, стратегічні напрямки та шляхи створення і реалізації правових норм, з боку органів державної влади, спрямована перш за все на захист прав та свобод людини та громадянина [1, с.7]. У раніше опублікованій науковій праці Н.А. Железняка, правову політику описано, як специфічну міжгалузеву правову категорію, яка визначає базовані на загальних та специфічних закономірностях розвитку національної правової системи принципи, стратегічні напрямки та шляхи створення і реалізації правових норм, спрямована на зміцнення режиму законності та безпеки, формування у громадян розвиненої правової культури, здатності використовувати правові засоби для задоволення своїх інтересів, захисту прав та свобод, і одночасно є статичним елементом правової системи [2, с.13].

За висновком П.М. Любченко, правова політика – це науково обґрунтована, послідовна й комплексна діяльність усієї системи органів публічної влади (органів держави й органів місцевого самоврядування), об'єднань громадян по створенню ефективного механізму правового регулювання суспільних відносин, розвитку конституціоналізму в Україні [3, с.367]. Доволі цікавий концептуальний погляд запропоновано І.М. Жаровською: «Правова політика є основним видом політики загалом, оскільки через неї відбувається державно-вольове спрямування розвитку держави у всіх сферах суспільних відносин. Правова політика цивілізованих народів повинна відповідати аксіологічним принципам верховенства права, демократизму, гуманізму, законності, узгодженості інтересів окремого індивіда, суспільства та держави тощо. Пріоритетне значення правової політики держави зумовлене: потребою організаційно та нормативно забезпечити економічну, політичну, соціальну сферу співжиття людей; необхідністю упорядкування правової інформації; встановленням єдиних напрямків розвитку державного, публічного та правового простору; необхідністю встановлення правопорядку в державі та забезпечення демократичних аксіологічних патерн; встановленням єдиної державницької ідеології; розвитком правової культури та правосвідомості суспільства» [4, с.50]. З огляду на зазначене вище, державно-правова політика – це законодавчо регламентований, стратегічний курс діяльності держави щодо забезпечення ефективного та стабільного функціонування вітчизняної правової системи шляхом формування нормативно-правової основи, гарантій прав та свобод людини і громадянина, підтримки законності та верховенства права в усіх сферах суспільно-правових відносин, а також організації функціонування правотворчих інституцій.

В умовах дії правового режиму надзвичайного стану державно-правова політика змінюється, зокрема, в частині порядку та інтенсивності діяльності суб'єктів її формування та реалізації. Законодавством передбачено гарантії безперервності їх функціонування та, як наслідок, непорушності державно-політичної діяльності. Мін'юст, як головний орган, що відповідає за формування та реалізацію державно-правової політики, відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 02.07.2014 №228 забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, вирішення питань цивільного захисту, стабільну роботу органів і установ в умовах особливого періоду і надзвичайного стану, додержання правового режиму надзвичайного чи воєнного стану в разі його введення в Україні або в окремих її місцевостях, здійснення інших заходів відповідно до законодавства [5].

Наступний момент, який характеризує специфіку реалізації державно-правової політики в умовах дії надзвичайного стану, – це дія особливого набору гарантій, які забезпечують стабільність правової системи. Так, відповідно до статті 21 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» в умовах правового режиму забороняються: зміна Конституції України; зміна Конституції Автономної Республіки Крим; зміна виборчих законів; проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; обмеження прав і повноважень народних депутатів України. На період дії надзвичайного стану продовжується, у разі закінчення, строк повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Верховної Ради України [6].

Третім фактором, яким відрізняється процес реалізації державно-правової політики в умовах надзвичайного стану, є зміна підходу до забезпечення прав, свобод, інтересів людини і громадянина. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 №1550-III установлює, що нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, що обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, тимчасово не застосовуються. Крім того, можливі обмеження прав та свобод людини і громадянина відповідно до норм не тільки Закону, але й Конституції і ряду міжнародних договорів. Разом із цим, такі обмеження є вичерпними і розширеному тлумаченню не підлягають. Строк їх застосування не перевищує строку, на який вводиться надзвичайний стан. Введення інших обмежень забороняється [6].

Варто відзначити, що майнові та трудові права громадян також отримують додаткові гарантії захисту та реалізації про що йдеться в статтях 25 та 26 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану». Так, особам, які втратили житло у зв'язку з обставинами, пов'язаними з дією надзвичайного стану, в тому числі з проведенням робіт по їх відверненню або ліквідації, відповідно до закону надаються жилі приміщення. Особам, які постраждали від надзвичайних ситуацій, в тому числі при проведенні аварійно-рятувальних робіт, відшкодовуються заподіяні матеріальні збитки та надається інша необхідна допомога на умовах і в порядку, встановленому законом. Юридичним особам, майно і ресурси яких використовувалися для відвернення або ліквідації ситуацій, що стали причиною введення надзвичайного стану, відшкодовується їх повна вартість у встановленому законом порядку. Якщо майно, що було примусово відчужене у юридичних і фізичних осіб, після скасування правового режиму надзвичайного стану збереглося, колишній власник або уповноважена ним особа має право вимагати повернення такого майна у судовому порядку або вимагати надання йому взамін іншого майна, якщо це можливо. В свою чергу, особам, тимчасово переведеним на роботу, не обумовлену трудовим договором, а також залученим до робіт по ліквідації надзвичайних ситуацій у випадках гарантується оплата праці відповідно до чинного законодавства [6].

Останнім моментом, на який варто звернути увагу, – це врахування в документах стратегічного планування державно-правової політики заходів та операцій пов'язаних із подоланням наслідків надзвичайних ситуацій та уведенням в державі надзвичайного стану. Так, метою Указу Президента України «Про Національну стратегію у сфері прав людини» є забезпечення пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника у процесі формування та реалізації державної політики, здійснення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, ведення господарської діяльності. Результатом реалізації Стратегії має стати запровадження системного підходу до забезпечення прав і свобод людини, узгодженості дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання, створення в Україні ефективного механізму реалізації та захисту прав і свобод людини, усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі порушень, виявлених Європейським судом. Однією з цілей Стратегії є забезпечення прав осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та членів їх сімей. За рахунок реалізації даного завдання передбачено: запровадити систему координації стосовно встановлення місця перебування осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, або місць їхнього поховання у випадку встановленого факту смерті; забезпечити права осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та членів їх сімей, зокрема сімей військовослужбовців (резервістів), що зникли безвісти під час участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, на соціальний захист, психологічну та правову допомогу у порядку, визначеному законодавством і таке інше [7].

Переходячи до розгляду реалізації безпекової державної політики, в першу чергу, необхідно також звернутись до сутності категорії, яку розкрито не тільки у науковій літературі, але й в деяких законодавчих положеннях. В офіційних джерелах остання розглядається як частина комплексного стратегічного курсу діяльності країни в сфері оборони і безпеки регульованого Законом України «Про національну безпеку України». Відповідно до статті 2 зазначеного нормативно-правового акту державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина – життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності людини; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної

цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій; української мови як державної; національної пам'яті Українського народу та культурної спадщини [8].

В науковій сфері визначення державної безпекової політики відрізняються від офіційного тлумачення. Наприклад, в роботах окремих категорія ототожнюється із поняттям національної безпеки в цілому. С.М. Домбровська, А.Л. Помаза-Пономаренко, С.Г. Порока та А. Урбанек обґрунтовують, що національна безпека – це захист інтересів особи і громадянина, суспільства й держави, за якого шляхом планування, своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації реальних та потенційних загроз таким інтересам забезпечуються сталий розвиток суспільства. Ключовим суб'єктом сфери національної безпеки є органи публічного управління. Використовуючи потенціал цієї сфери, органи публічного управління здійснюють управлінські впливи через органи законодавчої, виконавчої та судової влади, забезпечують захист і реалізацію національних інтересів шляхом здійснення правового та організаційного впливу на суспільні відносини. Процес забезпечення національної безпеки відбувається постійно і безперервно, навіть за відсутності реальних загроз та небезпек, а подекуди стрімкі зміни безпекового середовища змушують систему забезпечення національної безпеки України реагувати оперативно. При її розбудові враховуються досягнення науково-технічного прогресу, впроваджувати останні теоретичні та методологічні розробки у сфері національної безпеки, дотримуються загальні та спеціальні наукові підходи, сучасні моделі інформаційно-аналітичного забезпечення тощо [9, с.20].

О.Б. Березовська-Чміль трактує політику безпеки як «курс, який гарантує захист власної держави, її політичних і соціальних інтересів від будь-яких зовнішніх загроз та спрямований на постійний діалог, підтримання миру з можливим суперником, а також розв'язання основних суперечностей на шляху до компромісів і, за необхідності, підвищення рівня опору потенційному агресору» [10, с.23]. Т.А. Авакян пропонує безпекову політику тлумачити як напрям державної політики, метою якої є виявлення, попередження, усунення та відбиття загроз, що можуть спричинити шкоду правам і свободам людини та громадянина, власності, інтересам суспільства й держави, яку реалізують лише уповноваженими суб'єктами в межах та в спосіб, визначені законодавством України. Запропоноване визначення безпекової політики, на думку автора, містить у собі два аспекти. По-перше, статичний, завдяки якому безпекову політику розглядають як стан відносин, по-друге, – динамічний, у якому її усвідомлюють як діяльність уповноважених суб'єктів. «У такому двоаспектному контексті розширюється значення безпеки як загальнозначущого суспільного явища, тобто універсальної суспільної цінності, що існує не відокремлено, а є результатом діяльності уповноважених суб'єктів, що здійснюється у визначеній законом формі з певною метою за допомогою відповідних методів та на основі принципів», – відмічає Т.А. Авакян [11, с.127].

Отже, враховуючи вищенаведені законодавчі та доктринальні висновки, державна безпекова політика – це нормативно врегульований стратегічний курс діяльності держави, який націлений на забезпечення непорушності конституційного, демократичного ладу, територіальної цілісності, належного стану публічної безпеки і порядку, а також на захист та охорону прав, свобод, життя та здоров'я людини і громадянина від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз дає змогу дійти до висновку, що реалізація державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану є комплексним, багаторівневим процесом, що поєднує нормативно-правове регулювання, інституційну координацію та практичні механізми реагування на можливі та реальні загрози. Сучасний стан її реалізації в Україні свідчить про суттєве посилення спроможності держави оперативно реагувати на кризові явища, забезпечувати публічну безпеку, підтримувати функціонування органів влади та критичної інфраструктури. Водночас, практична реалізація досліджуваних напрямів державної політики ускладнюється наступними проблемними аспектами: по-перше, недостатня узгодженість між органами державної влади різних рівнів; по-друге, переважаність суб'єктів сектору безпеки та оборони, яка поєднується з обмеженістю їх ресурсного забезпечення; по-третє, відсутність балансу між необхідністю оперативного реагування та дотриманням прав і свобод людини, що в умовах надзвичайного стану зазнають певних, конституційно визначених обмежень.

Список використаних джерел:

1. Железняк Н.А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання): автореф... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Київ: Київський національний економічний університет. 2005. 15 с.
2. Железняк Н.А. Поняття державної правової політики та її загальна характеристика. *Наукові записки*. Том 21. 2003. С.1-14.
3. Любченко П.М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: дис... д.ю.н. : 12.00.02. Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2007. 436 с.
4. Жаровська І. Правова політика держави (теоретико-правовий аналіз). *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2020. №4(28). С.47-51.

5. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 №228. *Офіційний вісник України*. 2014. №54. Ст.1455.

6. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 №1550-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. №23. Ст.176.

7. Про Національну стратегію у сфері прав людини : указ, стратегія від 24.03.2021 №119/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. №26. Ст.1257.

8. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 №2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. №31. Ст.241.

9. Домбровська С., Помаза-Пономаренко А., Порока С., Урбанек А. Безпекова політика України в умовах євроінтеграції : монографія. Харків: НУЦЗУ, 2023. 252 с.

10. Березовська-Чміль О. Вплив російської агресії на політику безпеки у країнах Європи. *Вісник Прикарпатського університету*. Серія «Політологія». 2024. № 17. С. 20–27.

11. Авакян Т.А. Безпекова політика України в умовах Євроінтеграції. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4(97). С.125-135.