

*Древаль Ю. Д., д.держ.упр., НУЦЗУ, м. Харків*

*Dreval Yu., Doctor in Public Administration, Full Professor, Professor of the Department of Occupational Safety, Technogenic and Ecological Safety, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ПРОБЛЕМАТИКА ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ У СФЕРАХ СОЦІАЛЬНОЇ ТА ОСОБИСТІСНОЇ БЕЗПЕКИ**

### **PROBLEMMING FORMING LEGAL MECHANISM IN SOCIAL AND PERSONAL SAFETY**

*Аналізується питання щодо основоположних засад формування та вдосконалення правового механізму у сфері безпеки. Додатково обґрунтовано положення про те, що законодавче врегулювання соціальної безпеки у різних її проявах є нагальною потребою сучасного українського державотворення. Охарактеризовано сутність правового простору безпеки та простору безпеки в цілому, які мають ґрунтуватися на належному механізмі правового регулювання.*

**Ключові слова:** *безпека, глобальна безпека, правовий механізм, соціальна безпека, особистісна безпека, правовий простір безпеки, простір безпеки.*

*The question of the basic principles of the formation and improvement of the legal mechanism in the field of safety is analyzed. In addition, the provision that the legislative regulation of social safety in its various manifestations is an urgent need of modern Ukrainian statehood is grounded. The essence of the legal space of safety and the space of safety in general, which should be based on the proper mechanism of legal regulation, is described.*

**Key words:** *security, global security, legal mechanism, social security, personal safety, legal security space, security space.*

**Постановка проблеми.** «Legis virtus haes est: imperare, vetare, permittere, punire» – сила закону полягає в тому, щоб наказувати, забороняти, дозволяти, карати (у перекладі з латинської). Таке розуміння суспільних правовідносин, яке було висловлене ще стародавніми римлянами, повністю зберігає силу і в складних умовах сьогодення. Проблематика нормативно-правового регулювання набуває особливо великої значущості для тих сфер суспільних відносин, які безпосередньо стосуються життя і здоров'я переважної більшості громадян. Якраз до таких сфер відноситься безпека у різних її проявах і формах, починаючи від безпеки конкретної особистості і закінчуючи забезпеченням цивілізованих умов для життєдіяльності соціуму в цілому.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Різнобічні аспекти сучасного феномену безпеки привертають значну увагу дослідників, що першочергово завдячує стрімкому примноженню різнобічних загроз та посиленню нестабільності у різних сферах життєдіяльності людини. Все частіше аналізується і проблематика правового механізму та нормативно-правових засад державного регулювання безпеки у різних її проявах. Це, наприклад, праці Д. Беззубова, І. Зозулі, О. Довганя, В. Ліпкана, В. Фатхутдінова та деяких інших авторів.

Очевидним є також і те, що проблемна сфера безпеки життєдіяльності швидкоплинно змінюється, що і вимагає подальших розвідок у даному науковому напрямі. В якості ж концептуальної основи для подальших досліджень доцільно скористатися вже загальноновизнаним твердженням про те, що безпека – це не відсутність загроз і не життя без небезпек, а спроможність адекватного реагування на різнобічні виклики та загрози. Все це і зумовлює нагальну необхідність дослідження питання щодо нормативно-правового регулювання феномену безпеки.

**Постановка завдання.** Завданням статті визначено з'ясування та обґрунтування значущості механізму правового регулювання безпеки у різних її проявах, як підстави для обґрунтування концепту правового простору безпеки та основи для вдосконалення державно-управлінських відносин.

**Виклад основного матеріалу.** Проблематика безпеки у різних її проявах завжди була актуальною, адже взаємодія людей між собою та з природою завжди містила певну частку загроз і небезпек. Сучасності ж властиве стрімке наростання різноманітних небезпек, які загрожують безпечному існуванню окремих людей та життєдіяльності соціуму в цілому. Сучасна глобалізація, відображаючи об'єктивний процес посилення взаємозалежності соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, стрімко примножує кількість різнобічних викликів та загроз.

У цьому сенсі слід звернути додаткову увагу на висловлювання Р. Войтович, що «фактично глобалізація призвела до різкого збільшення кількості недержавних суб'єктів міжнародного життя, які володіють не меншими фінансовими ресурсами та відповідними політичними інструментами, ніж інші уряди, проте вони здатні діяти на території десятка країн, не дотримуючись при цьому ніяких міжнародно-правових норм» [1, с. 6].

Не випадково дослідники при ідентифікації небезпек все частіше виходять з того факту, що «все впливає на все» (тобто джерелом небезпек може бути будь-яка поведінка людини чи явище природи, і така небезпека може загрожувати всім суспільним верствам та формам життєдіяльності). Відтак, джерелом чи носієм небезпек можуть бути як людські дії, що містять загрозу безпеки, так і природні явища та техногенно-екологічні процеси.

У такому разі мова першочергово має йти про феномен глобальної безпеки, який стосується безперешкодного розвитку окремої людини та будь-яких сфер суспільних відносин. У цьому сенсі важливо звернути дода-

ткову увагу на глобальний перехід від Цілей розвитку тисячоліття до Цілей стійкого розвитку, прийнятий Генеральною асамблеєю ООН у вересні 2015 р., який включає 17 цілей сталого розвитку та 169 завдань. У формулюванні цілей лише зрідка наводиться категорія «безпека», проте зміст усіх 17 цілей та більшості із заявлених завдань безпосередньо якраз і стосується феномену глобальної безпеки. Так, у розділі «Новий порядок денний» у п. 18 вказується, що ці цілі та завдання «мають комплексний і неподільний характер», а в п. 35 особливо наголошується на тому, що «забезпечення сталого розвитку неможливо без миру і безпеки, а без стійкого розвитку мир і безпека опиняться під загрозою» [2].

Водночас беззаперечним має бути і те, що сучасна держава за будь-яких умов має бути ефективно працювати в рамках відведених їй повноважень та в особі відповідних державних органів ефективно здійснювати власні функції з метою забезпечення національної безпеки та захисту прав і свобод громадян.

Все це зумовлює необхідність законодавчого врегулювання соціальної безпеки у різних проявах, адже закон якраз і є нормативно-правовим актом найвищої юридичної сили, що приймається в особливому порядку і в сукупності правових норм спрямовується на регулювання найбільш важливих сфер суспільних відносин.

Найбільшу юридичну силу мають конституційні норми, які регулюють найбільш важливі відносини, що виникають у процесі взаємодії індивіда, суспільства та держави. У ст. 3 Конституції України наголошено на тому, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю».

Як стверджують автори науково-практичного коментаря, це базисна стаття, яка характеризує самі підвалини того суспільного й державного ладу, що закріплюється Конституцією [3, с. 19]. За нашою ж оцінкою, у переліку окреслених цінностей найперше на увагу заслуговує якраз феномен безпеки, поза яким неможливо гарантувати всі інші напрями захисту якихось інтересів чи цінностей; відтак, і при формуванні державної політики у будь-яких сферах публічних відносин має враховуватися фактор безпеки суспільства, держави та окремої особистості [4, с. 32-33].

Конституційні положення конкретизуються в спеціалізованих законах та підзаконних нормативно-правових актах. Природно, що вони мають різну юридичну силу і стосуються окремих аспектів та сфер життєдіяльності людини.

У цьому сенсі найперше на увагу заслуговує Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р., в якому окрім іншого надається чітке тлумачення термінів «громадська безпека і порядок» та «державна безпека». Так, у ст. 1 названого закону чітко вказується, що громадська безпека і порядок - захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріорите-

тним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз; державна безпека - захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру [5].

Водночас перед відповідальними особами у процесі регулювання безпеки у різних її проявах постає чимало складних проблем, від ефективного розв'язання яких залежить і вдосконалення певного спектру суспільних відносин і загальний розвиток демократичного владарювання. Чи не найбільш важливою є проблема меж правового регулювання відповідного спектру суспільних відносин, яка виходить далеко за межі суто формального захисту від всебічних викликів і загроз. Такий захист має гармонійно узгоджуватися з базовими принципами сучасної демократичної держави, гуманізму та свободи особистості.

Так, одним із пріоритетних напрямів діяльності Європейського Союзу вважається поступове формування простору свободи, безпеки та юстиції (ПСБЮ). У ст. 67 ДФЄС (Договору про функціонування ЄС) якраз і зазначено, що Союз є простором свободи, безпеки та правосуддя, де поважаються основоположні права та різні правові традиції та правові системи держав-членів [6]. І хоча всі компоненти європейського простору є взаємопов'язаними, кожен із них має свої цілі і зміст. Так, у даному документі свобода означає свободу переміщень, яка підсилена гарантуванням прав і свобод людини. Безпека першочергово передбачає безпечні умови життя. Юстиція ж має гарантувати полегшення доступу до правосуддя.

На увагу заслуговують і зауваження П.-А. Альбрехта, який у річищі кримінально-правової проблематики вказує на суперечливість гасла «свобода через безпеку» і стверджує: «Якщо стан загроз ущемляє свободу людини, то обіцяна безпека можлива лише як тотальна державна безпека, яка є, однак, державним тероризмом» [7, с. 13].

Прикметним у цьому відношенні є також витяг з інтерв'ю Г. Баума, який, обіймаючи в середині 1970-х рр. посаду міністра внутрішніх справ ФРН, відзначав, що на той час він опікувався питаннями безпеки і відповідав якраз за захист приватної особистісної сфери та «особистісного простору» (ставши ініціатором першого в країні закону про захист особистісної сфери людини) [8].

Вимагає додаткової уваги і проблема тлумачення в нормативно-правових актах базових понять, які стосуються забезпечення безпеки та охорони прав громадян. Вона привернула додаткову увагу дослідників у зв'язку з прийняттям Закону України «Про національну поліцію» (від 02.07.2015 р.), в якому декілька разів наводиться термін «публічна безпека» (наприклад, у ч. 1 ст. 1, п. 1 ч. 1 ст. 2 і п. 10 ч. 1 ст. 23).

Цей термін на відміну від терміну «громадська безпека» не формулюється в Основному Законі і недостатньою мірою кореспондується з базовим поняттям «публічність» (очевидно, у даному разі має йтися не лише про загальнодоступні місця перебування людей, але і про публічність та публічну владу, як організацію суспільного життя, що виступає у формі державної влади та влади місцевого самоврядування, і здійснюється на основі повноцінного залучення громадян та інститутів громадянського суспільства).

Якраз наведені положення нарівні з деякими іншими аргументами і спричинили палку дискусію. Так, І. Зозуля та О. Довгань стверджують, що законодавець у даному законі, вживаючи терміни «публічна безпека» та «громадська безпека», не тільки не ототожнює їх, але й відносить термін публічної безпеки до базових, а термін громадської безпеки – до другорядних [9]. При цьому А. Крищенко слідом за В. Фатхутдіновим зазначає, що з метою унормування законодавчої термінології шляхом внесення змін і доповнень до Закону України «Про Національну поліцію» доцільно замість поняття «публічна безпека і порядок» застосовувати раніше вживані терміни «громадський порядок» і «громадська безпека» (в іншому разі змін потребуватимуть понад 5 тис. нормативно-правових актів) [10, с. 212].

Сукупність правових норм з відповідною сферою регулювання має складати зміст правового простору безпеки («безпекового правового простору»), а також, у більш широкому визначенні, – простору безпеки («безпекового простору»).

Виходячи з того, що наведені категорії ще не мають однозначного чи загальноприйнятого тлумачення, в якості вихідної для аналізу зазначених правових явищ має бути категорія «правовий простір». Такий простір у загальному розумінні є сферою суспільних відносин, що врегульовується правом; або ж сферою регламентації юридичними нормами моделей правомірної поведінки у межах певної території та конкретного історичного часу. При цьому, як слушно вважає В. Кравчук, первинним і головним у концепції правового простору є правовий простір особи як одна із багатьох форм її екзистенції, що є чутливою до її поведінки та яка визначається сукупністю її прав і обов'язків, інтересів, потреб та вимог (домагань), а також свободою та волею у їх здійсненні та задоволенні [11, с. 29].

З огляду на зазначене, правовий простір безпеки має охоплювати суспільні відносини у сфері безпеки, які регламентуються правом і в сукупності правових норм спрямовуються на забезпечення безпеки людини, держави та суспільства в цілому. Відтак, простір безпеки, – це цілісна система функціонування соціуму чи його окремих підсистем, яка визначається однією з підвалин життєдіяльності та в сукупності державно-владних та соціальних регуляторів забезпечує безпеку людини, держави та суспільства в цілому.

**Висновки.** Сутність правового механізму регулювання безпеки полягає в тому, що держава у межах відведених їй повноважень забезпечує захищеність життєво важливих для суспільства та особи аспектів життєдіяль-

ності у різних її проявах. Проблематика повноцінного функціонування такого механізму в складних умовах сьогодення першочергово полягає в стрімкому примноженні різнобічних загроз та небезпек, а також в оновленому розумінні місця держави у сфері забезпеченні прав і свобод людини. Відтак важливою є проблема дотримання принципу щодо гармонійного співвідношення між безпекою і свободою, адже безпека має розглядатися в якості необхідної умови для гарантування прав і свобод особи. Даний принцип втілюється в чинних на сьогодні нормативно-правових актах з відповідною сферою регулювання, в яких розкривається та деталізується зміст правового простору безпеки.

Правовий простір безпеки та простір безпеки в цілому визначаються в якості основоположних засад сучасного українського державотворення і мають забезпечуватися належним механізмом правового регулювання. Все це має важливе значення і для державно-управлінської діяльності, яка в кінцевому рахунку спрямовується на повноцінне ствердження особистості в якості найвищої соціальної цінності. Водночас, правовий механізм регулювання безпеки вимагає постійного розвитку та вдосконалення, про що свідчать і суперечності в тлумаченні базових понять із забезпечення безпеки у різних сферах суспільних відносин.

#### Список використаних джерел:

1. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): Монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. 680 с.
2. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года / Генеральная Ассамблея ООН, 18 September 2015. URL.: <https://documents-dds-ny.un.org> (дата звернення: 15.11.2017).
3. Конституція України. Науково-практичний коментар. Харків: Право, 2011. 1128 с.
4. Древаль Ю.Д. Безпека як складний соціальний і управлінський феномен. *Вісник Національного університету цивільного захисту України: зб. наук. праць. Серія "Державне управління"*, 2018. Вип. 1 (8). С. 31-37.
5. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
6. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01). *Офіційний вісник Європейського Союзу*. 30.3.2010. URL.: [old.minjust.gov.ua/file/23491.docx](http://old.minjust.gov.ua/file/23491.docx)
7. Альбрехт П.-А. Забытая свобода. Принципы уголовного права в европейской дискуссии о безопасности / [пер. с нем. Г.Г. Мошака]. Харьков: Право, 2012. 184 с.
8. «Мы стремились ограничить государство»: Интервью с Герхартом Баумом. *Вестник Европы*. 2017. № 48. URL.: <http://magazines.russ.ru/vestnik/2017/48>
9. Зозуля І.В., Довгань О.І. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? *Форум права*. 2015. № 5. С. 85-92. URL.: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2015\\_5\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_5_16)
10. Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і по-

рядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 206-214.

11. Кравчук В.М. Поняття правового простору: філософсько-правова інтерпретація. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74. С. 26-31.

#### References:

1. Voitovich, R.V. *Impact of globalization on the system of public administration (theoretical and methodological analysis): Monograph*. [Vplyv hlobalizatsiyi na systemu derzhavnoho upravlinnya (teoretyko-metodolohichnyy analiz): Monohrafiya]. Kyiv: Vyd-vo NADU, 2007. Print.

2. “The Transformation of our World: An Agenda for Sustainable Development until 2030. United Nations General Assembly, 18 September 2015”. [Preobrazovanye nasheho myra: Povestka dnya v oblasti ustoychyvoho razvytyya na peryod do 2030 hoda. Heneralnaya Assambleya OON, 18 September 2015]. <<https://documents-dds-ny.un.org>>.

3. “Constitution of Ukraine. Scientific and practical commentary [Konstytutsiya Ukrayiny. Naukovo-praktychnyy komentar].” Kharkiv: Pravo, 2011. Print.

4. Dreval, Yu.D. “Security as a complex social and managerial phenomenon [Bezpeka yak skladnyy sotsialnyy i upravlinskyy fenomen].” *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrayiny: zb. nauk. prats. Seriya "Derzhavne upravlinnya" 1* (2018): 31-37. Print.

5. “On National Security of Ukraine: Law of Ukraine dated June 21, 2018 No. 2469-VIII [Pro natsionalnu bezpeku Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 21.06.2018 r. № 2469-VIII].” *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* (31) 2018: 241. Print.

6. “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2010 / C 83/01) [Konsolidovani versiyi Dohovoru pro Yevropeyskyy Soyuz ta Dohovoru pro funktsionuvannya Yevropeyskoho Soyuzu (2010/S 83/01)].” *Ofitsiyyny visnyk Yevropeyskoho Soyuzu* 30.3.2010: <[old.minjust.gov.ua/file/23491.docx](http://old.minjust.gov.ua/file/23491.docx)>.

7. Albrecht, P.-A. *Forgotten freedom. Principles of criminal law in the European debate on security / [trans. with him. G.G. Moshak] [Zabytaya svoboda. Printsipy ugovnogo prava v yevropeyskoy diskussii o bezopasnosti / [per. s nem. G.G. Moshaka]*. Kharkiv: Pravo, 2012. Print.

8. “We sought to limit the state”: Interview with Gerhart Baum [«My stremilis' ogranicit' gosudarstvo»: Interv'yu s Gerkhartom Baumom].” *Vestnik Yevropy* (48) 2017: <<http://magazines.russ.ru/vestnik/2017/48>>.

9. Zozulya, I.V. and Dovgan, O.I. “The Law of Ukraine "On National Police": public or public security? [Zakon Ukrayiny «Pro Natsionalnu politsiyu»: publiczna chy hromadska bezpeka?].” *Forum prava* 5 (2015): <[http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2015\\_5\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_5_16)>.

10. Krischenko, A.E. “Features of the definition of the term "public security and order" [Osoblyvosti vyznachennya termina «publiczna bezpeka i poryadok»].” *Naukovyy visnyk Natsionalnoyi akademiyi vnutrishnikh sprav* (1) 2017: 206-214. Print.

11. Kravchuk, V.M. “Concept of legal space: philosophical and legal interpretation [Ponyattya pravovoho prostoru: filosofsko-pravova interpretatsiya]” *Aktualni problemy derzhavy i prava* (74) 2014: 26-31. Print.