

УДК 351.74

**Рудой
Катерина Миколаївна,**

*кандидат юридичних наук, доцент
м. Одеса*

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ БЕЗПЕКИ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Досліджено механізм адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ у сфері міжнародної безпеки. Розглянуто правоохоронну діяльність органів внутрішніх справ як суб'єкта міжнародної безпеки.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, правоохоронна діяльність, органи внутрішніх справ, міжнародна безпека, правопорядок, захист прав і свобод людини.

Исследуется механизм административно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере международной безопасности. Рассматривается правоохранительная деятельность органов внутренних дел как субъекта международной безопасности.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, правоохранительная деятельность, органы внутренних дел, международная безопасность, правопорядок, защита прав и свобод человека.

The article is devoted to the mechanism of the internal affairs in the field of international security is investigated. The author proves that law enforcement activities of internal affairs as a subject of international security.

Keywords: administrative and legal mechanism, law enforcement activities, internal affairs, international security, legal order, protection of human rights and freedoms.

Реагування на сучасні виклики та загрози в умовах послідовного входження України у світову економічну і політичну систему та активних внутрішньополітичних демократичних перетворень потребує фор-

мування принципово нової системи національної безпеки. Вона має відповідати масштабам існуючих загроз, бути дієво інтегрованою у систему міжнародної і регіональної безпеки як їх невід'ємна складова. Для демократичної держави особливої актуальності набувають основоположні принципи захисту прав людини та верховенства права.

Зважаючи на актуальність проблеми врегулювання криз та локальних конфліктів за межами кордонів України, безпекова політика держави не може обійти питання щодо залучання її збройних сил для проведення миротворчих операцій або операцій примусу до миру як одноосібно, так і у складі миротворчих підрозділів ООН, ОБСЄ, НАТО чи ЄС. Так само, як і не може ігнорувати загрозу міжнародного тероризму, протидія якому потребує застосування заходів превентивної оборони. Усвідомлення суспільної небезпечності зазначених антигромадських явищ зумовило необхідність прийняття Радою національної безпеки і оборони України рішення «Про нову редакцію Военної доктрини України», «Про заходи щодо посилення боротьби з тероризмом в Україні» [1; 2]. Проголошена у новій Военній доктрині України военна політика як складова державної політики націлена на підтримання міжнародної безпеки, запобігання воєнним конфліктам, забезпечення обороноздатності держави.

У міжнародному просторі виникають нові міжнародні механізми та режими, що поєднують у собі елементи колективної безпеки та безпеки на засадах співробітництва. Вони створюються для координації зусиль у сфері протидії новим транснаціональним загрозам. Спостерігається тенденція до взаємовпливу та взаємопроникнення вже існуючих і заново створюваних багатосторонніх механізмів безпеки.

На думку Ю. Тодики, використання в юридичній літературі категорії “механізм” пов’язано з усвідомленням того, що недостатньо мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, а потрібні чіткі механізми їх втілення в життя, що повною мірою стосується і конституційно-правової сфери [5, с. 337].

Складність застосування в науці поняття “механізм” пов’язана з тим, що воно може трактуватися у кількох значеннях, які виходять як з його етимології (переклад із грецької означає знаряддя, споруду [6, с. 108-109; 7]), так і з використання у різних науках для аналізу взаємодії певних елементів протягом здійснення складного процесу. Конкретні механізми частіше за все трактуються як сукупність способів, методів, важелів, через які суб’єкт впливає на об’єкт для досягнення певної мети.

Словник сучасної української мови поняття “механізм” тлумачить неоднозначно: 1) пристрій, що передає або перетворює рух; 2) внутрішня будова, система чого-небудь, устрій; 3) сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [8, с. 619]

Загалом термін “механізм” розуміється переважно як спосіб функціонування, система засобів впливу [9, с. 383]. Доречно в даному контексті погодитися з тим, що всі правові механізми тісно переплітаються, взаємопов’язані, а в деяких випадках і поглинаються один одним [10, с. 159].

У словнику-довіднику за редакцією В. Князева та В. Бакуменка “механізми державного управління” визначаються як “практичні заходи, засоби, важелі та стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей” [11, с. 116].

Реалізація правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ відбувається через такі основні механізми: організаційний, правовий, економічний.

Організаційний механізм забезпечується діяльністю сукупності установ, через які відбувається відповідний вплив на основні об’єкти міжнародної безпеки. До таких установ належать органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадські організації. Проте всі вони мають насамперед упорядкувати процес реалізації державної політики як на центральному, так і на територіальному рівні.

Правовий механізм у даному випадку забезпечується сукупністю норм та правил, які регулюють відносини, що виникають у процесі забезпечення міжнародної безпеки. Він включає як набір відповідних законодавчих та підзаконних актів, так і інструменти та засоби їх реалізації.

Економічний механізм включає засоби економічної та фінансової підтримки реалізації правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ у сфері міжнародної безпеки.

Безумовно, всі зазначені механізми є важливими самі по собі, проте особливої значущості набуває їх об’єднання в єдиний національний механізм.

Сутність національного механізму полягає в розробці та впровадженні державної політики, що передбачає розробку, заохочення, реалізацію, виконання, контроль, оцінку, пропаганду та мобілізацію підтримки цієї політики. Відтак функціонування цього національного механізму має бути забезпеченим відповідним законодавством та його впровадженням, а також проведенням досліджень, навчань, розробкою спеціальних програм, проектів, планів дій тощо.

Слід згадати з цього приводу думку К. Левченко, яка наголошує, що «національний механізм формування та реалізації будь-якого напрямку політики на рівні держави – це сукупність органів державної влади, міжнародних, неурядових, науково-дослідних організацій, які перебувають в тісній взаємодії, мають координуючий орган і спрямовують спільно свою діяльність на вирішення завдань щодо розробки, заохо-

чення, реалізації, виконання, контролю, оцінки ефективності, законодавчого, науково-інформаційного, кадрового, фінансового забезпечення конкретного напрямку державної політики» [12]. Натомість деякі інші автори розуміють категорію механізму правового регулювання дещо ширше. Так, наприклад, В.Н. Шабалін до елементів системи механізму правового регулювання відносить «усі ті правові явища, єдність і взаємодія яких роблять її цілісною, відносно замкнутою управляючою системою і надають їй своєрідного – юридичного характеру». Такими елементами, на його думку, є правосвідомість, правотворчість, юридичні норми, правовідносини, законність та правопорядок [13, с. 142].

Для України як порівняно молодій державі не існує альтернативи входженню до глобальної системи світової економіки й політики. Україна не може перебувати в стані ізоляції, концентруючи увагу переважно на проблемах власної економіки і відмежовуючись від іншого світу. Такий шлях прирікає країну на довічне відставання від інших держав і матиме наслідком у кінцевому підсумку її занепад, а то й поставить у залежність від домінуючих в добу глобалізації сил. Ізольована від світових технологічних новацій країна самотужки неспроможна забезпечити прогрес і неодмінно програє. Процес входження України у світовий простір може спиратися на реальні ресурсні можливості її економічного, соціально-політичного і духовно-інтелектуального потенціалу. Проголошена нею мета – стати стабільною демократичною державою – не тільки не суперечить принципам побудови майбутньої Європи, але й навпаки, буде найкращим чином узгоджуватися з європейською безпекою в цілому.

Розбудова державності та системи національної безпеки має здійснюватися таким чином, щоб виключити можливість виникнення загроз національним інтересам з боку інших країн. У цьому процесі в інтересах України формування стабільного і безпечного міжнародного середовища. Реалізація цих прагнень стимулює інтеграцію України у світове співтовариство за рахунок розширення міжнародних контактів, сприяє зростанню її впливу у різних регіонах світу, розвитку торгово-економічних зв'язків і виробничої кооперації, пошуку перспективних ринків збуту продукції. Орієнтація національної стратегії розвитку на європейську цивілізаційну модель означає радикальну зміну усталеної політико-економічної системи і перехід до побудови нової економіки – складової частини глобальної економічної системи.

Для української держави важливе створення системи національної безпеки, адекватної до масштабів і значення загроз і викликів глобалізаційного типу. Без розбудови ефективної системи національної безпеки входження країни як повноправного суб'єкта у світовий політичний і економічний простір, в існуючі системи міжнародної безпеки стає про-

блематичним. Це є одним з найголовніших пріоритетів, що гарантують її виживання і розвиток. Виникнення і розбудова української держави співпали в часі з драматичними змінами біполярного світу, що утворився після закінчення Другої світової війни, з процесами формування принципово нових підходів і структур глобальної і євроатлантичної безпеки, які ще дуже далекі від свого завершення.

У системі функціонування будь-якої держави питання забезпечення національної безпеки завжди мають пріоритетне значення. Важливість цієї функції ще більш зростає через необхідність реагування на комплекс нових глобальних викликів. Протидія глобальним деструктивним силам є найважливішим пріоритетом кожної держави. Згідно з цим вибудовується і система її зовнішньополітичних орієнтирів, ведуться пошуки партнерів і союзників, формуються різні вектори зовнішньої і безпекової політики. Україна виходить з того, що однією з найважливіших гарантій її впевненого розвитку та підтримання системи колективної безпеки в європейському та трансатлантичному просторі є розвинена кооперація у політичній, економічній, гуманітарній, інформаційній та військовій сферах. Підґрунтя такого співробітництва створюють процеси глобалізації економічних відносин, а також посилення тенденцій взаємовпливу, необхідності узгодження позицій усіх зацікавлених сторін у питаннях можливого застосування військової сили в ситуаціях, пов'язаних із завданнями забезпечення довгострокового миру у громадянських, міжетнічних, міжконфесійних та інших конфліктних ситуаціях.

Нейтралізація зовнішніх загроз, а також участь у нейтралізації внутрішніх і транскордонних загроз є завданням системи національної безпеки держави і повинно здійснюватися у координації різних силових структур країни, а також з відповідними органами інших держав, з якими є такі домовленості. На сьогодні рівень військової загрози для безпеки України можна оцінювати як відносно невисокий.

Усвідомлення національних інтересів, їх розуміння та зведення до злагодженої несуперечливої системи мусить здійснюватися за умови обов'язкового урахування сучасної геополітичної ситуації. Тільки тоді можливе чітке визначення національно-державних цілей, обґрунтування пріоритетних завдань, правильного співвідношення питань стратегії і тактики у межах обраного політичного курсу.

Найважливішим пріоритетом національного інтересу є посилення позицій країни у процесі світового економічного розвитку, тому що у ході глобалізації виявилась майже абсолютна закономірність: жодна країна не здатна досягти серйозного економічного росту добробуту населення без зростаючого залучення в світову економіку.

У структурі національних інтересів на перший план також виходить прагнення до володіння передовими технологіями, що забезпечують

сумісність із найсучаснішими засобами інформації, зв'язку та транспорту. Разом з тим глобалізація вносить свої зміни у сферу національної та міжнародної безпеки та визначенні засобів протидії сучасним загрозам у будь-якій сфері.

На порядку денному постає питання про демократизацію механізмів прийняття політичних рішень на глобальному рівні. У рамках національних держав цю проблему було вирішено за допомогою механізмів колективного вибору та демократичного прийняття рішень.

Реалії національної безпеки впливають на стан безпеки інших країн та міжнародної спільноти в цілому. Захист демократії, прав і свобод громадян перетворюється на міжнародну проблему, а боротьба з міжнародним тероризмом, організованою злочинністю, нелегальною торгівлею зброєю та наркотиками потребує верховенства міжнародних норм права над національними. Для цього важливо напрацьовувати відповідну законодавчу базу, створювати цілком прозорі правила гри, які мають бути однаковими для всіх міжнародних гравців. Ці правила повинні знайти відображення і на рівні національного законодавства, і тільки у цьому випадку ми можемо говорити про неподільний простір міжнародної безпеки.

Національна безпека зараз не може бути гарантована без тісної співпраці зі всіма активними міжнародними структурами безпеки: субрегіонального, регіонального, трансрегіонального та глобального рівня. Дбаючи про свою безпеку, кожна держава або група держав має більш інтенсивно включатися у процеси підтримання міжнародного порядку та стабільності, розцінюючи це як важливу складову власної національної безпеки. На перший план міжнародної співпраці висуваються завдання як посилення взаємодії з іноземними партнерами, так і зміцнення координаційних механізмів на внутрішньодержавному рівні.

Характер сучасних викликів є таким, що з ними неможливо ефективно боротися в межах окремої держави, а отже, підвищується роль міжнародного співробітництва. Усвідомлюючи це, протягом 90-х років Україна стверджувала себе як відповідальний член ООН, в т.ч. посідаючи у 2000–2001 роках місце непостійного члена Ради Безпеки ООН. Наша держава залишається одним із найактивніших учасників миротворчих операцій у світі. Прийняття сучасної моделі безпеки є необхідною передумовою входження України до світової цивілізації на рівноправних засадах і основою здійснення самостійної внутрішньої і зовнішньої політики. Відсутність такої моделі спричиняє зневажливе ставлення до країни, змушеної йти у фарватері політики інших держав і посідати те місце, яке їй буде відведене.

Аналіз реальних характеристик глобалізаційних процесів підводить до положення про взаємопов'язаність усіх основних складових глобалі-

зації – глобальної економіки, міжнародної політики, світового інформаційного простору, соціально-економічного і гуманітарного розвитку людства. Внаслідок процесів глобалізації та радикальних змін у міжнародній політичній системі формується новий світоустрій, який визначатиме головні засади міжнародної стабільності загалом та безпеки кожної країни зокрема. Провідною суперечністю глобалізаційних процесів є протиріччя між глобальними потребами світового економічного і політичного розвитку та прагненнями національних держав до збереження власної ідентичності і суверенності. Будь-яка країна, що прагне уникнути маргінального і периферійного стану, має інтенсивно включатися у глобалізаційні та інтеграційні процеси, проте не повинна «розчинитися» у загальному глобалізаційному просторі. Протиріччя економічних і політичних інтересів глобальних корпорацій і держав-націй створює нові лнії напруги у міжнародній системі. Малі і слабкі країни можуть протиставити могутності глобальних корпорацій лише силу їх внутрішньої консолідації та групової регіональної інтеграції. Внаслідок нерівномірності розвитку окремих країн і регіонів дедалі більшого значення набуває формування асиметрії міжнародних відносин як небезпечне явище сучасної світової політичної системи. Динаміка глобалізації втягує всі держави, ігноруючи їх суверенітет, типи політичних режимів та рівень політичного розвитку. Нові актори все більше підривають роль держав у сферах безпеки, економіки, комунікацій, нівелюючи її монополію на використання силових засобів. Усе це не може не відбиватись на змісті національного інтересу, основних пріоритетах його реалізації.

Перед серйозними викликами глобалізації Україна має передусім забезпечити внутрішню збалансованість інтересів різних прошарків населення і, усвідомлюючи власні національні інтереси, виступати консолідовано перед зовнішнім світом. В умовах глобалізації Україна, позиціонуючи себе як впливового суб'єкта міжнародних відносин, має шанс використати її переваги для власного розвитку, тоді як залишаючись об'єктом дії зовнішніх сил, отримає лише її негативні наслідки.

Проблему національного розвитку України та визначення її національних інтересів слід розглядати враховуючи реальні перспективи країни у глобалізованій геополітичній структурі світу. Стратегія входження України у світовий простір має спиратися на існуючі ресурсні можливості, її економічний, соціально-політичний і духовно-інтелектуальний потенціал. Особливістю глобалізаційних загроз та викликів є те, що вони походять зі сфер, що не завжди піддаються контролю з боку держави і, на відміну від загроз геополітичного типу, формуються більше позадержавними суб'єктами. Серед основних загроз та викликів глобалізаційного типу можна виокремити конфлікт цінностей, маргіналізацію певних країн і регіонів, розпад політичних утворень і виникнення

«держав, що не відбулися», глобалізацію криміналу, тероризму, неконтрольоване розповсюдження зброї масового ураження та звичайних озброєнь, інформаційні технології впливу на безпеку держави, загострення локальних конфліктів, нелегальну міграцію тощо.

Європейська інтеграція є важливою складовою процесу глобалізації сучасного світу та продовженням магістрального шляху модернізації західної цивілізації. Розвиток процесів консолідації Європи вимагає від європейців визначення своїх геополітичних та геоekonomічних інтересів на глобальному рівні та практичного формування орієнтованого на Європу геоekonomічного простору з відповідним включенням суміжних країн у сферу європейських інтересів. Орієнтуючись на європейську модель розвитку, Україна позиціонує себе як європейську державу, спроможну зробити вагомий внесок у розбудову європейської економічної, політичної та безпекової систем. Проблему національного розвитку України необхідно розглядати не стільки під кутом зору її історичної долі та національної ідеї, а з урахуванням її реальних перспектив у глобалізованій геополітичній структурі світу. Стратегія посилення позицій України у міжнародній системі має спиратися на існуючі ресурсні можливості, її економічний, соціально-політичний і духовно-інтелектуальний потенціал.

На стратегічний вектор розвитку української держави в умовах глобалізації впливають вагомі внутрішні чинники, а також зовнішні стимули і тиск з боку світових держав. Включення України у світову економічну і політичну систему, а отже, й у глобалізаційні процеси, можливе у трьох основних варіантах: самостійне (в економічному вимірі – самоізоляція та протекціонізм), через євразійську геополітичну модель (повернення під економічний контроль старого центру – Росії) та через європейську інтеграцію (розвиток демократії та ринкової економіки). У цьому контексті європейська інтеграція України має значення як найбільш ефективний засіб її включення у глобалізаційні процеси та систему міжнародної безпеки на максимально сприятливих для її розвитку умовах.

Регіональну політику України у глобалізаційному контексті можна вважати компліментарною до євроінтеграційних прагнень спробою набутти переваг у світовому політичному і економічному просторі шляхом створення локальних схем співробітництва, у яких вона займала б лідерські позиції. Але Україна, виходячи на рівень активної регіональної політики, все ж проводить її недостатньо інтенсивно і послідовно, а коли з боку деяких інших країн виникає потужний супротив її регіональним ініціативам, вона занадто легко піддається зовнішньому тиску і втрачає здобуті позиції. Потенціал регіонального співробітництва на усіх рівнях – від двосторонніх форм взаємодії до багатосторонньої співпраці у рамках міжнародних організацій, – за умов його повнішого розкриття, надає країні додаткові важелі протидії викликам глобалізації.

Визначення системи національних інтересів України мусить враховувати як її історичний досвід національного і державного розвитку, так і всі аспекти сучасної геополітичної, історико-культурної, цивілізаційної ситуації, повний спектр питань економічного, політичного, соціального та духовно-інтелектуального життя. З урахуванням цього Україна має виробити власну модель орієнтації у світовому просторі, власний погляд на події, які відбуваються у світі, на близьке і далеке оточення, з яким вона взаємодіє як самостійний суб'єкт міжнародних відносин. Для української держави важливе створення системи національної безпеки, адекватної до масштабів і значення загроз і викликів глобалізаційного типу. Це є також одним з найголовніших пріоритетів, що гарантують її виживання і розвиток в умовах глобалізації. Без розбудови такої системи входження країни як повноправного суб'єкта у світовий політичний і економічний простір, в існуючі системи міжнародної безпеки стає проблематичним. На національному рівні це означає посилення внутрішніх спроможностей щодо протидії глобалізаційним викликам та загрозам, на міжнародному – формування кооперативних та інтеграційних систем співробітництва.

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 р. «Про нову редакцію Военної доктрини України»: Указ Президента України від 15 червня 2012 р. № 648 (в редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 року № 390/2012).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 травня 2012 р. «Про заходи щодо посилення боротьби з тероризмом в Україні»: Указ Президента України від 8 червня 2012 р. № 388/2012.
3. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2013. – 576 с.
4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества: учеб. пособие / Ю. Н. Тодыка. – Х.: Факт, 2001. – 382 с.
6. Большой словарь иностранных слов. – М.: ЮНЕСКО, 1998. – 784 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005.
8. Новий тлумачний словник української мови: [в 4 т.] / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. – К.: Аконіт, 1998. – Т. II: Ж–О.
9. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник / С. А. Комаров. – [4-е изд., перераб и доп.]. – М.: Юрайт, 1998. – 416 с.
10. Скібіна О. О. Конституційний механізм реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами / О. О. Скібіна // Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 66. – С. 158–163.
11. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
12. Левченко К. Б. Управління процесами формування гендерної політики в Україні (організаційно-правові аспекти): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / К. Б. Левченко. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – 420 с.
13. Шабалин В. Н. Методологические вопросы правоведения (в связи с теорией и практикой социалистического управления) / В. Н. Шабалин. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. – С. 142.
14. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н. Г. Александров. – М.: Госюриздат, 1961. – С. 183–213.
15. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1966. – 186 с.