

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2025.1.8>**О. І. Нікітенко**доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України**І. В. Журавель**аспірант
Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ЛЕГІТИМАЦІЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАХИСТУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

Тема наукового дослідження даної статті є широкомасштабна та, безпосередньо, стосується адміністративно-правової легітимації поліцейської діяльності у сфері захисту безпеки України в прикордонних районах країни від протиправних посягань, захисту суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, захисту державного кордону країни покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави. Не випадково вибраний масштаб дослідження – адміністративно-правова легітимація поліцейської діяльності та діяльності правоохоронних органів. Використовуючи міжнародне право щодо забезпечення суверенітету, територіальної цілісності та правопорядку в Україні, верховенство права, законності, доброчесності й етичної поведінки. Категорія «доброчесність» належить до фундаментальних категорій науки, під нею розуміють високу моральну чистоту, чесність. Виходячи з цього, діяльність суб'єктів публічної адміністрації має відбивати особистості стійкі позитивні моральні якості, спрямовані на досягнення добра, «публічного інтересу» як для окремої особи, так і суспільства загалом. В свою чергу, принцип законності є похідним від принципу верховенства права і не дає йому суперечити. Ідея верховенства правового закону – фундаментальна складова принципу законності, підґрунття існування правової держави.

Використовуючи міжнародне право щодо забезпечення суверенітету, територіальної цілісності, правового порядку держави є довготривалою історією забезпечення територіальної цілісності країни. Здійснення реформаційних процесів у сфері правоохоронної діяльності в Україні та унормування статусу правоохоронних органів в Конституції України перш за все, потребує з'ясування сутності терміну «правоохоронні органи», виявлення їх функціонального призначення і, виходячи з цього, – визначення системи цих органів. Поняття «правоохоронні органи» є одним із найбільш невизначених в українському правознавстві, внутрішньо-суперечливим та надмірним за обсягом. Але названа проблема має ще один аспект, який поки що не притягнув увагу науковців, спеціалістів, практиків принаймні в Україні. Розмова йде про те, що внаслідок названих процесів інтеграції сфера боротьби зі злочинністю та забезпечення внутрішньої безпеки країни перестає бути зоною лише внутрішньої справи інтересів однієї держави. Правоохоронна система кожної держави повинна бути готовою до таких процесів усіх ланках боротьби зі злочинністю.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, Національна поліція України, державна безпека, правоохоронний орган, верховенство права, законність, легітимація, доброчесність, етичність, адміністративне право.

Постановка проблеми та актуальність. Адміністративно-правова легітимація поліцейської діяльності у сфері захисту безпеки України правоохоронними органами врегульована Конституцією України та українським законодавством. Крім того, адміністративне та полі-

цейське право це управління у сфері діяльності правоохоронних органів, спрямоване на межі забезпечення державної безпеки України. В свою чергу, правоохоронні органи – це існуючи в суспільстві й державі установи й організації, що здійснюють правозастосовну та правоза-

хисну функції, основне завдання яких полягає в забезпеченні законності, в захисті прав та законних інтересів громадян. Правоохоронні органи країни є ключовими у системі органів виконавчої влади та є необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності та правопорядку, захисту суверенітету та територіальної цілісності України, дотримання прав і свобод людини і громадянина та охорони державної безпеки від внутрішніх та зовнішніх загроз.

Отже, владний характер правоохоронної діяльності полягає у захисті суспільних відносин, яким завдається шкода, або яким загрожує завдання шкоди від протиправних посягань. А сама правоохоронна діяльність – така державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу із суворим дотриманням установленого законом порядку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематику забезпечення адміністративно-правової легітимності правоохоронних органів у сфері забезпечення державної безпеки досліджували В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко, О. М. Бандурка, В. В. Галуцько, А. Т. Комзюк, В. К. Колпаков, А. М. Куліш, О. М. Музичук, Н. Р. Нижник, О. І. Нікітенко, В. Ф. Опришко, В. В. Цветков, В. Я. Тацій, Ю. С. Шумшученко та інші вчені. Разом з тим у вітчизняній літературі проблеми легітимності у діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення державної безпеки ще не достатньо висвітлені.

Метою статті є дослідження проблем демократичної легітимізації діяльності правоохоронних органів в умовах політичного плюралізму правоохоронних органів, які керуються принципом нейтралітету, відповідно до концепції реформи адміністративного права, що актуалізують наукові дослідження проблематики забезпечення адміністративно-правової легітимності правоохоронних органів у сфері забезпечення державної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Правоохоронні органи України відіграють ключову роль у забезпеченні законності, правопорядку та державної безпеки. До цієї категорії належать не лише класичні правоохоронні структури, а й інші органи виконавчої влади, які відповідно до законодавства виконують одну або декілька функцій правоохоронного характеру. Основними завданнями цих органів є охорона

державної безпеки, підтримка громадського порядку, нагляд за дотриманням чинного законодавства, виявлення правопорушень, розслідування злочинів, застосування адміністративних стягнень, а також проведення заходів із запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням. Окрім охоронної функції, правоохоронні органи виконують також управлінську діяльність, що відрізняє їх від інших державних структур.

Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року містить офіційне визначення поняття «правоохоронні органи». До них відносяться: органи прокуратури, Національна поліція, Служба безпеки України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Державна митна служба, органи та установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохоронні служби, державна лісова охорона, а також інші державні органи, що здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Різноманітність завдань і обов'язків, покладених на правоохоронні органи, вимагає постійного удосконалення законодавчої бази та механізмів їх діяльності з метою ефективного захисту національних інтересів і прав громадян. [2, с. 3]

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

Легітимність відіграє важливу роль у формуванні політичної системи та діяльності влади, оскільки вона не лише затверджує політичний курс і урядові рішення, а й надає їм суспільне виправдання та правову основу. Зокрема, у сфері адміністративно-правової легітимності правоохоронних органів, які відповідають за забезпечення державної безпеки, легітимність сприяє створенню, функціонуванню та реформуванню політичних структур, їх модернізації

або заміні відповідно до потреб суспільства та викликів часу.

Головним завданням легітимації є забезпечення громадської покірності, згоди та активної політичної участі населення без примусового впливу. Однак, якщо добровільне визнання влади та її рішень не досягається, легітимація також може бути спрямована на виправдання використання примусових заходів, включаючи застосування сили та інших ресурсів, якими володіє держава. Влада, яка володіє високим рівнем легітимності, має довіру громадян, що робить її політику більш авторитетною та ефективною.

В історичному розвитку політичних систем виділяються різні рівні легітимації, зокрема ідеологічний, структурний та персональний. У сфері адміністративно-правової легітимації правоохоронних органів, які виконують функції забезпечення державної безпеки, ці рівні використовуються для нейтралізації як внутрішніх, так і зовнішніх загроз. Вони охоплюють боротьбу з розвідувально-підривною діяльністю іноземних спецслужб, запобігання і протидію загрозам, що походять від окремих організацій, груп чи осіб, а також виявлення та розслідування злочинів, які ставлять під загрозу національну безпеку. До таких злочинів належать акти тероризму, корупція, злочини проти миру та безпеки людства, а також інші протиправні дії, що можуть завдати шкоди життєво важливим інтересам України. Таким чином, процес легітимації відіграє ключову роль у забезпеченні ефективного функціонування правоохоронних органів, сприяючи їхній довірі з боку суспільства та підвищенню рівня національної безпеки. [4, с. 124]

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

Як принцип всієї практичної діяльності державних правоохоронних органів, всіх її органів та посадових осіб за ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість функціонування держави і є найвищою соціальною цінністю. [3, с. 3] Обов'язковою умовою ефективної адміністративно-правової легітимації правоохоронних органів у сфері забезпечення внутрішньої і зовнішньої державної безпеки, дотримання верховенства права, принципу законності є похідним від терміна «закон» і охоплює всі сторони життя

права. На нашу думку, законність – це дотримання (виконання) вимог не лише законів, а й інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

На думку професорів В. Галуцького, П. Діхтієвського та О. Кузьменко, існують декілька методологічних підходів до визначення принципів адміністративно-правової легітимації діяльності правоохоронних органів у сфері державної безпеки України. Принципи в адміністративному праві у сфері державної безпеки країни щодо легітимації правоохоронних органів є провідною категорією всіх європейських країн. У принципах зміст права розкривається поглиблено, у них виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби.

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

Принцип доброчесності та етичної поведінки у процесі легітимації діяльності правоохоронних органів, а також у сфері забезпечення державної безпеки, є фундаментальною складовою правової та адміністративної науки. Він охоплює поняття високих моральних стандартів, чесності, прозорості та відповідальності, які спрямовані на досягнення загального блага, як у приватному, так і в публічному вимірі. Дотримання принципів етики у діяльності правоохоронних органів сприяє зміцненню довіри громадян до інституцій влади та забезпеченню ефективного виконання покладених на них обов'язків.

Принципи етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації охоплюють основоположні моральні та правові засади, що регулюють діяльність представників влади. Вони ґрунтуються на нормах природного права, положеннях Конституції України, міжнародних актах, таких як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, а також на законодавчих актах України, зокрема у сфері публічної

служби та запобігання корупції. До ключових принципів належать:

- Служіння народу та суспільству – забезпечення інтересів громадян і суспільства має бути першочерговою метою діяльності посадових осіб.

- Гідна поведінка – державні службовці та представники правоохоронних органів повинні демонструвати ввічливість, толерантність та повагу у спілкуванні з громадянами, колегами та підлеглими.

- Неупередженість і політична нейтральність – діяльність органів правопорядку має бути вільною від політичних впливів, забезпечуючи рівне ставлення до всіх осіб незалежно від їхніх переконань.

- Сумлінність та орієнтація на публічний інтерес – виконання службових обов'язків має здійснюватися відповідально, ефективно та з урахуванням потреб суспільства.

- Дотримання конфіденційності – нерозголошення службової або приватної інформації, отриманої в процесі виконання професійних обов'язків, є обов'язковою умовою дотримання етичних стандартів.

Дотримання цих принципів не лише сприяє підвищенню авторитету правоохоронних органів, а й забезпечує ефективний правопорядок, зміцнення демократичних засад та посилення захисту державних інтересів. Висока моральна відповідальність та правова культура представників правоохоронних органів є запорукою суспільної довіри та стабільності правової системи України.

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

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

Адміністративно-правова легітимація у сфері забезпечення державної безпеки, захисту прав і свобод людини, утвердження принципу верховенства права, а також збереження суверенітету та територіальної цілісності України відіграє ключову роль у функціонуванні держав-

ного механізму. Громадяни мають гарантоване право на мирні зібрання, мітинги, демонстрації, походи та інші форми колективного вираження своїх поглядів за умови дотримання законодавчих норм. Діяльність правоохоронних органів, спрямована на управління та забезпечення внутрішньої безпеки держави, є важливим чинником стабільності суспільства та його демократичного розвитку. Ефективне функціонування правоохоронної системи дозволяє не лише підтримувати громадський порядок, а й зміцнювати правові механізми захисту державного суверенітету, протидіяти зовнішнім і внутрішнім загрозам, а також забезпечувати економічну та інформаційну безпеку країни.

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

В адміністративно-правовій науці активізувалися дослідження проблем державного управління у сферах і галузях адміністративно-правовій легітимації у діяльності правоохоронних органів у сфері внутрішньої безпеки України. Особливості адміністративно-правової легітимації у діяльності правоохоронних органів щодо державної безпеки, а також деякі аспекти забезпечення внутрішньої безпеки країни, які в свого часу досліджували В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, В. В. Галуцько, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, О. М. Музичук, О. І. Нікітенко, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко, Х. П. Ярмак та інші.

В адміністративно-правовій науці досі відсутня єдина усталена термінологія для визначення специфічного типу управлінської діяльності, що здійснюється правоохоронними органами у сфері забезпечення державної безпеки України. Це питання залишається об'єктом активних наукових дискусій, і дослідники пропонують різні підходи до формування поняття адміністративно-політичної діяльності, її основних характеристик, особливостей та значення в контексті легітимації функціонування правоохоронних органів і гарантування державної безпеки.

Правоохоронні органи відіграють центральну роль у механізмі державного управління, виконуючи комплекс функцій, що спрямовані на підтримку правопорядку, зміцнення національної безпеки, а також захист прав і свобод громадян. Вони є ключовим силовим елементом

державної влади, який забезпечує виконання правоохоронних завдань, протидію загрозам національній безпеці, запобігання злочинності та підтримання соціальної стабільності. Водночас правоохоронні органи діють не лише як частина державного апарату, а і як автономні інститути безпеки, які функціонують у межах чинного правового регулювання, співпрацюють із іншими державними структурами та беруть участь у створенні ефективної системи управління безпекою держави.

Конституційно-правові обов'язки держави у сфері забезпечення захисту основоположних прав особи закріплені в адміністративному праві, поліцейському праві та адміністративному процесі. Поліцейське право та право державної безпеки мають конституційне та організаційне правове обґрунтування, що підтверджує їхню легітимність у системі державного управління. Основні завдання, які покладуються на правоохоронні органи, включають: підтримання правового порядку, забезпечення внутрішньої та національної безпеки, охорону державного кордону, захист прав і законних інтересів громадян, протидію злочинності, боротьбу з внутрішніми та зовнішніми загрозами, а також підтримку правопорядку в умовах зростаючих викликів глобального та регіонального характеру.

Таким чином, правоохоронні органи є важливими суб'єктами державної політики у сфері безпеки, які здійснюють комплексні заходи щодо захисту суспільства та державних інтересів. Їхня діяльність спрямована на формування ефективної системи управління безпекою, яка ґрунтується на принципах законності, професіоналізму, взаємодії з іншими державними та громадськими інституціями, а також на міжнародних стандартах захисту прав людини та правопорядку.

Висновок. Забезпечення державної безпеки, підтримання правопорядку, дотримання законності та розвиток правової держави є найголовнішими пріоритетами сучасної держави, які забезпечують її стабільність, безпеку та життєздатність. У цьому контексті адміністративно-правова легітимація поліцейської діяльності відіграє важливу роль, гарантує належний громадський порядок та сприяє реалізації державної політики у сфері захисту безпеки.

Виконання цих функцій неможливе без активної участі правоохоронних органів, таких як Національна поліція України, прокуратура, Служба безпеки України та інші правозахисні

інституції. Вони не лише здійснюють оперативні заходи для забезпечення правопорядку, але й формують основи для створення ефективної системи національної безпеки. Це відображає високий рівень координації між різними державними структурами, що об'єднує їх зусилля задля стабільності і збереження громадського спокою.

Державна безпека не тільки є невід'ємною складовою державної політики, але й характеризується як базовий елемент суспільного та державного життя, що охоплює всі аспекти взаємодії громадян із державою. Це критично важлива умова для розвитку країни, яка забезпечує захист інтересів держави, її територіальної цілісності, конституційного порядку, прав і свобод громадян.

На основі здійсненого аналізу адміністративно-правового регулювання та практики взаємодії правоохоронних органів було сформовано комплексну концепцію захисту безпеки держави. Ця концепція відображає системний підхід до забезпечення стабільності, включає широкий спектр правових, організаційних та оперативних заходів, що сприяють утворенню правової держави, забезпеченню громадського порядку та протидії загрозам, які виникають у сучасний період.

Таким чином, формування стійкої системи державної безпеки вимагає інтеграції всіх елементів державної влади, належної взаємодії правоохоронних органів, узгодження їх дій із загальними цілями державної політики. Державна безпека має розглядатися як стратегічно важливий напрямок, що гарантує безперервне функціонування державних інституцій, захист життєвих інтересів суспільства та створення умов для поступального розвитку країни. Вивчення загальнотеоретичних проблем забезпечення державної безпеки країни правоохоронними органами, дало підстави віднести до її напрямів: внутрішню безпеку, забезпечення внутрішньої економічної та інформаційної безпеки держави; психологічні, соціальні особливості діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення державної безпеки; особливості міжнародного співробітництва у сфері державної безпеки та забезпечення законності у діяльності правоохоронних органів.

Особливості забезпечення державної безпеки України як виду наряду легітимації поліцейської та адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів полягають у тому, що: така діяльність є необхідною умовою життєдіяльності людей та держави.

Адміністративна діяльність правоохоронних органів як юридична дисципліна вивчає: закономірності державного управління у сфері боротьби з правопорушеннями, державної безпеки, охорони громадського порядку, основи та поняття громадського порядку, форми та методи адміністративно-правової охорони. На думку авторів, в Україні не створена система попередження злочинності, профілактика залишається занедбаною, тому існує необхідність її покращення; у цій діяльності беруть суб'єкти різних гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової), особливе місце серед яких займають наділені правом застосування примусових заходів; характер завдань, функції, форми і методи діяльності суб'єктів, які її забезпечують.

Державна політика щодо забезпечення державної безпеки країни визначає основні напрямки діяльності правоохоронних органів у цій галузі. Ці напрями обумовлені змістом національних інтересів України, суспільства та особистості. По суті, це є вірним, оскільки завданням заходів з державної безпеки є мінімізація шкоди через неповноту, несвоєчасність

та недостовірність інформації чи негативного інформаційного впливу через наслідки функціонування інформаційних технологій, а також несанкціоноване поширення інформації. Саме тому державна безпека передбачає наявність певних державних інститутів і мов існування їх суб'єктів, що встановлені міжнародним та вітчизняним законодавством.

Список використаної літератури:

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

Nikitenko O. I., Zhuravel I. V. Administrative and legal legitimacy of police activities in the sphere of protecting the security of Ukraine by law enforcement bodies

The topic of scientific research of this article is large-scale and directly concerns the administrative and legal legitimation of police activities in the field of protecting the security of Ukraine in the border areas of the country from unlawful encroachments, protecting the sovereignty and territorial integrity of Ukraine, ensuring its economic and information security, protecting the state border of the country is entrusted to the relevant military formations and law enforcement agencies of the state. It is not by chance that the scale of the study was chosen – administrative and legal legitimation of police activities and the activities of law enforcement agencies. Using international law to ensure sovereignty, territorial integrity and law and order in Ukraine, the rule of law, legality, integrity and ethical behavior. The category of «integrity» belongs to the fundamental categories of science, it is understood as high moral purity, honesty. Based on this, the activities of public administration subjects should reflect the individual's stable positive moral qualities aimed at achieving good, «public interest» for both the individual and society as a whole. In turn, the principle of legality is derived from the principle of the rule of law and does not allow it to contradict. The idea of the rule of law is a fundamental component of the principle of legality, the basis for the existence of a legal state.

Using international law to ensure sovereignty, territorial integrity, and the legal order of the state is a long-term history of ensuring the territorial integrity of the country. The implementation of reform processes in the field of law enforcement in Ukraine and the normalization of the status of law enforcement agencies in the Constitution of Ukraine, first of all, requires clarifying the essence of the term «law enforcement agencies», identifying their functional purpose and, based on this, defining the system of these agencies. The concept of «law enforcement agencies» is one of the most indefinite in Ukrainian jurisprudence, internally contradictory and excessive in scope. [Const. But the mentioned problem has another aspect, which has not yet attracted the attention of scientists, specialists, practitioners, at least in Ukraine. The point is that as a result of the mentioned integration processes, the sphere of combating crime and ensuring the internal security of the country ceases to be a zone of only the internal affairs of the interests of one state. The law enforcement system of each state must be ready for such processes at all levels of the fight against crime.

Key words: law enforcement, National Police of Ukraine, state security, law enforcement agency, rule of law, legality, legitimation, integrity, ethics, administrative law.