

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v6.2022.23>*Н. Ю. Цибульник**orcid.org/0000-0002-5128-0511**старший викладач кафедри правоохоронної діяльності та поліцейстики
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Відповідно до ст. 17 Конституції України, захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [1]. З вищенаведеного слідує, що національна безпека держави охоплює цілісність територій та недоторканість кордонів, захищеність суверенітету, захист прав та свобод громадян, захист національних інтересів, забезпечення стабільності конституційного ладу. Таким чином, забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, особливо в умовах дії воєнного стану на території України, має бути першочерговим та пріоритетним завданням діяльності держави.

У юридичній науці аспектам правового забезпечення національної безпеки приділяли увагу такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук та ін. Так, К. В. Бондаренко проаналізувала організаційно-правові засади публічного адміністрування національно безпековою сферою [2]; А. Г. Мосейко досліджувала публічне адміністрування у сфері національної безпеки України [3]; А. М. Михненко зі співавторами вказав на правові проблеми публічного управління та національної безпеки [4]; Ю. М. Павлютін досліджував загальнотеоретичний вимір національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування [5] тощо. Однак, питання сектору безпеки України як об'єкта публічного адміністрування залишається не дослідженим сучасною адміністративно-правовою доктриною.

Варто вказати, що єдиного поняття «публічного адміністрування» в наукових джерелах немає. Окремі вчені вказують, що «публічне адміністрування» – це регламентована законами й іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг. Інші дослідники «публічне адміністрування» визначають у широкому розумінні. Вони пропонують трактувати його як підзаконну, юридично владну діяльність органів держави виконав-

чо-розпорядчого характеру, спрямовану на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Інші вчені наводять термін «публічне адміністрування» у вузькому підході: як виконання певних завдань у рамках інструкцій, тобто зводять його до організаційно-процедурного забезпечення реалізації управлінських рішень, проте в широкому розумінні це поняття, на їхню думку, включає також контроль за виконанням управлінських рішень [6, с. 5]. На наш погляд, публічне адміністрування – це організаційно-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації, яка законодавчо врегульована та направлена на забезпечення й реалізацію публічних інтересів.

На жаль, сьогодні бракує узагальненого комплексного дослідження адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки України в аспекті окремих складників. Отже, дослідження діяльності суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України складає високу актуальність і користь у нашій державі. Такі роботи є особливо важливими та нагальними для доктринального розуміння проблематики національної безпеки та усунення невідповідностей у цій сфері з огляду на діяльність в умовах надзвичайного стану.

Для з'ясування сектору безпеки України як об'єкта публічного адміністрування спочатку розглянемо його сутність. За даними Глосарію Програми розвитку публічного адміністрування ООН, публічне адміністрування має два тісно пов'язані значення:

1. цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується з державного бюджету й відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади, його взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

2. управління й реалізація всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням

законів, постанов і рішень уряду та управління, пов'язаних із наданням публічних послуг [7].

Державне управління та публічне адміністрування є підвидами соціального управління. Основними елементами публічного адміністрування є суспільство й публічна влада, а саме об'єктом публічного адміністрування є суспільство [8, с. 45]. На думку К. В. Бондаренко, об'єктом публічного адміністрування є специфічна система – триада, яка складається із соціально-організованого суспільства (інституційний складник), відносин усередині такого суспільства між його членами (динамічний складник), а також правових станів (статичний складник) [2, с. 2]. Серед закономірностей, характерних для публічного адміністрування у сфері національної безпеки, варто виділити цілісність (у системі виникають якості, якими не володіють її елементи); цілеспрямованість (організаційні системи завжди створюються для досягнення певних цілей); ієрархічність (система публічного адміністрування у сфері національної безпеки є соціальною, а такі системи завжди мають ієрархічну структуру); комунікативність (система публічного адміністрування у сфері національної безпеки як соціальна система не може бути ізольована від навколишнього середовища); упорядкованість (стійкість певним чином орієнтованих елементів системи); історичність (будь-яка соціальна система проходить певні етапи становлення, розквіту та занепаду або перетворення); еквіфінальність (здатність соціальних систем досягати певного стану, який залежить виключно від параметрів системи); стабільність (проявляється в залежності від кількості зав'язків між елементами системи; чим їх менше, тим стабільніша система) [3, с. 37]. Вищенаведені ознаки публічного адміністрування можна застосувати в дослідженні.

Крім того на особливу увагу заслуговує дослідження поняття та принципів існування сектору безпеки, адже для того, щоб оцінювати роботу суб'єктів сектору безпеки, варто визначити завданнями та компетенцією органів, які здійснюють їх реалізацію. На окрему увагу заслуговує поняття «безпека», що є ключовим та визначальним в даних правовідносинах. Так, під «безпекою» розуміють відсутність будь-якого ризику, що може заподіяти шкоду життю, здоров'ю та майну громадян, навколишньому середовищу. Забезпечення безпеки полягає у здійсненні заходів, які запобігають настанню шкоди, можуть забезпечити захищеність населення, довкілля та майна від небезпеки, якщо така існує, тощо. Таким чином, сектор безпеки являє собою систему органів, які за своїм функціональним призначенням спрямовані на захист національних інтересів від загроз [2].

Важливу та основну роль у процесі здійснення адміністративно-правового регулювання сектору безпеки України відіграє діяльність суб'єктів щодо забезпечення належної ефективності безпекового сектору. Так, відповідно до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» [9] суб'єктами сектору безпеки визначені:

- Президент України;
- Рада національної безпеки і оборони України;
- Міністерство внутрішніх справ України;
- Національна гвардія України;
- Національна поліція України;
- Державна прикордонна служба України;
- Державна міграційна служба України;
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
- Служба безпеки України;
- Управління державної охорони України;
- Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;
- Державна спеціальна служба транспорту, координаційний орган із питань розвідувальної діяльності при Президентові України та розвідувальні органи України;
- Апарат Ради національної безпеки і оборони України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, інші складники, що визначені законами України.

На нашу думку в даному переліку не вистачає органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях. Зокрема, на законодавчому рівні закріплено, що місцеві державні адміністрації забезпечують здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, а сектор безпеки України, має у своєму складі чотири взаємопов'язані частини: сили безпеки, сили оборони, оборонно-промисловий комплекс, громадяни та громадські організації [10].

У свою чергу Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII визначає, що силами безпеки є правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України. Водночас силами оборони визначено Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією

та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави. Оборонно-промисловий комплекс України визначений як сукупність органів державного управління, підприємств, установ і організацій промисловості та науки, що розробляють, виробляють, модернізують і утилізують продукція військового призначення, надають послуги в інтересах оборони для оснащення та матеріального забезпечення сил безпеки і сил оборони, а також здійснюють постачання товарів військового призначення та подвійного використання, надання послуг військового призначення під час виконання заходів військово-технічного співробітництва України з іншими державами. Щодо громадян та громадських об'єднань відзначено, що вони добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки [11].

З вищенаведеного ми можемо спостерігати юридичну неточність. Зокрема у визначенні термінів, які вживаються у законі сектор безпеки та оборони законодавцем визначений через систему органів реалізації захисту національних інтересів України та залучених до процесу забезпечення національної безпеки України окремих суб'єктів. За викладом тексту в ч. 1 статті 12 Закону, сектор безпеки та оборони складаються із чотирьох об'єктних складових, сутність трьох із яких розкрита через реалізація функцій щодо забезпечення національної безпеки України та оборони. Слід враховувати, що суб'єкти забезпечення національної безпеки України та оборони є значно ширшою категорією ніж суб'єкти захисту національних інтересів. Їх не можна вважати тотожними, адже забезпечення поглинає захист, як і охорону.

Що стосується завдань сектору безпеки, то серед них можна виділити: особисту безпеку громадян, громадський порядок; національну безпеку; військову безпеку [12]. Варто зауважити, що науковці визначають сектор безпеки як систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості, що на різних рівнях реалізують державну політику у сфері забезпечення безпеки.

Щодо адміністративно-правових засад діяльності сектору безпеки в, то в першу чергу необхідно виділити публічний інтерес, який безпосередньо пов'язаний із забезпеченням національних інтересів держави. Досягнення системності, сталості, злагодженості в сфері даного регулювання має бути пріоритетом державної політики та одним із ключових завдань органів виконавчої влади. З вищенаведеного слідує, що головним завданням адміністративно-правових структур у межах сектору є: захист територіальної цілісності та недоторканості кордонів, устрою держави; захист конституційних прав і свобод людини і громадянина; комплексний моніторинг

факторів, що мають вплив на національну безпеку: виявлення, прогнозування та оцінка можливих загроз; належна підготовка та підтримка особового складу, озброєння, техніки; боротьба з організованими злочинними угрупованнями; розробка заходів щодо захисту національних інформаційних ресурсів тощо.

На особливу увагу заслуговує те, що адміністративно-правові відносини охоплюються нормами, які регулюють суспільні відносини в окремих галузях: охорони правопорядку, протидії незаконній міграції, захисту державних кордонів, державного управління тощо [11]. Таким чином, суспільні відносини, які виникають у секторі безпеки, першочергово регулюються нормами адміністративного права, що встановлюють порядок формування суб'єктів сектору безпеки, наділення їх владними повноваженнями, компетенцією, розподіл зобов'язань тощо. Все наведене безпосередньо спрямоване на формування чітких цілей та завдань перед будь-якими військовими формуваннями держави, їх належну організацію та реалізацію.

Не зазначати неможливо в розрізі аналізованого питання про регулювання та становлення громадського контролю безпекового сектору. Його необхідно розуміти як загальну систем ключових аспектів, які виходять та впливають на формування надважливих заходів, здійснення та забезпечення яких лягає в основу діяльності інститутів громадського суспільства. Головною метою громадського контролю є належне та прозоре дотримання основоположного принципу верховенства права а також таких принципів, як законність, дотримання прав людини та правова визначеність.

Система громадського контролю наповнена функціоналом різного призначення, зокрема, але не виключно, яке покликане вирішувати проблеми та питання встановленої та визначеності міри відповідальності, яка має застосовуватись до суб'єктів безпекового сектору, що в силу приписів чинного законодавства України, на противагу його приписам, можуть ухвалювати рішення без урахування позиції та потреб громад кості. Також надзвичайно важливим аспектом в сфері діяльності та впливу громадського контролю на суб'єктів сектору безпеки є необхідності контролю за визначенням та дотриманням обов'язково встановленої звітності, що може виражатись у різних формах: як то письмові, так й в усній. Звичайно, ключовим в сфері впливу суспільства на органи державної влади виступає безпосередня участь в ухваленні важливих та критичних для країни рішень, що може проявлятися через громадські ради при суб'єктах сектору безпеки.

Загалом, таке явище як громадський контроль за законною діяльністю суб'єктів органів держав-

ної влади, зокрема, органів безпеки та оборони, виступаю надзвичайно нагальною компонентою на ряду розвитку прозорості, демократичної держави, загальний функціонал органів влади якої лягає в площину сервісності, а не в караності.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене можна дійти висновку, що сектор безпеки займає першочергову позицію у формуванні, підтримці та сприянні розвитку держави. Це фундамент, який відповідає за національну безпеку, територіальну цілісність, приватні інтереси фізичних та юридичних осіб, основні цінності держави. В свою чергу, суб'єкти публічно-правової діяльності є одним із головних елементів системи забезпечення національної безпеки і, як наслідок, визначають провідні функції держави. Тобто органи законодавчої, виконавчої та судової влади, правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання та громадяни – це складові системи суб'єктів, що забезпечують національну безпеку нашої держави. В свою чергу, стан окремого суб'єкту є важливим на рівні забезпечення повноцінного існування держави. У зв'язку з тим, що суспільні відносини зазнають постійних змін, а разом з ними їх правове регулювання, отже, організаційно-структурний характер діяльності органів публічної адміністрації має бути основним в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки.

Література

1. Конституція України. Закон України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>;
2. Бондаренко К.В. Публічне адміністрування національно-безпековою сферою в Україні: теоретичні, правові та організаційні засади. Монографія. Одеса. 2019. 404 с;
3. Мосейко А.Г. Публічне адміністрування у сфері національної безпеки України. Дисертація. Запорізький національний університет. Запоріжжя. 2019. 220 с;
4. Михненко А.М., Грущинська Н.М. Публічне управління та національна безпека. Монографія. Київ. Національний авіаційний університет. 2019. 340 с;
5. Павлютін Ю.М. Загальнотеоретичний вимір національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування. Честь і закон. 2020. № 2 (73). С. 115–121;
6. Миронюк Р.В. Публічне адміністрування: конспект лекцій. Дніпро. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2016. 81 с;
7. Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН. URL: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>;
8. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 3. С. 41–45;
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.03.2016 р. «Про Концепцію

розвитку сектору безпеки і оборони 142 2/2021 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС України». Указ Президента України № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#n2>;

10. Цибульник Н.Ю. Деякі питання сектору безпеки України як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Адміністративне право і процес. 2021. №1. С. 154–155;

11. Про національну безпеку України. Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. ст. 241;

12. Миронюк Р.В. Публічне адміністрування: конспект лекцій. Дніпро. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2016. 81 с.

Анотація

Цибульник Н. Ю. Деякі питання публічного адміністрування суб'єктів сектору безпеки України. – Стаття.

Стаття присвячена визначенню поняття сектору безпеки та визначенню її суб'єктів. У статті вказано, що для забезпечення національної безпеки необхідно упорядкувати суспільні відносини, здійснювати ефективну превентивну діяльність, попереджувати різного роду загрози. Установлено ознаки та види публічного адміністрування сектору безпеки України. Акцентовано увагу на необхідності розробки у сфері публічного адміністрування сектору безпеки України нового законодавчого регулювання стосовно розвитку воєнної, державної, економічної, громадської, інформаційної, екологічної, кібербезпеки, енергетичної безпеки, яке б визначило шляхи її інструменти її реалізації, було спрямовано на протидію наявним і прогнозованим загрозам національній безпеці та національним інтересам України. У висновках вказується значення сектору безпеки та охорони України як однієї із складових держави. Виділено провідну роль суб'єктів публічно-правової діяльності у забезпеченні національної безпеки. У зв'язку з останніми подіями, які пов'язані з державним розвитком та зміною політичних курсів, дуже важливим є якісне забезпечення адміністративно-правового регулювання усіх сфер. Механізм забезпечення національної безпеки являє собою відповідну сукупність юридичних засобів, що упорядковують суспільні відносини та відіграють превентивну роль, попереджуючи різного виду загрози. Варто зауважити, що контроль та упорядкованість суспільних відносин полягає у забезпеченні соціального балансу. Тобто важливим є існування балансу приватним та публічним інтересом, який в першу чергу залежить від системи юридичних засобів. Відповідно, публічне адміністрування – це своєрідний інструмент досягнення балансу. В свою чергу ефективно публічне адміністрування сектору безпеки, яке потребує систематизації та чіткого законодавчого регулювання, має забезпечувати якісну роботу та результативність. Крім того, варто звернути увагу на те, що даний напрямок врегулювання суспільних відносин є досить актуальним зважаючи на той суспільний лад який існує на даний час.

Ключові слова: безпека, сектор безпеки, адміністративно-правове регулювання, зміст адміністративно-правового регулювання, сектор безпеки України, адміністративне право.

Summary

Tsybulnyk N. Yu. Some issues of public administration of subjects of the security sector of Ukraine. – Article.

The article is devoted to defining the concept of the security sector and its subjects. The article states that

to ensure national security, it is necessary to organize social relations, carry out effective preventive activities, and warn against various threats. Signs and types of public administration of the security sector of Ukraine have been established. Attention was focused on the need to develop in the sphere of public administration of the security sector of Ukraine a new legislative regulation regarding the development of military, state, economic, public, information, environmental, cyber security, energy security, which would determine the ways and tools of its implementation, was aimed at counteracting existing and projected threats to national security and national interests of Ukraine. The conclusions indicate the importance of the security and defense sector of Ukraine as one of the components of the state. The leading role of subjects of public and legal activity in ensuring national security is highlighted. In connection with recent events related to state development and changes in political courses, high-quality provision of administrative and legal regulation of all spheres is very

important. The mechanism for ensuring national security is an appropriate set of legal means that regulate social relations and play a preventive role, warning of various types of threats. It is worth noting that the control and orderliness of social relations consists in ensuring social balance. That is, the existence of a balance between private and public interest, which primarily depends on the system of legal means, is important. Accordingly, public administration is a unique tool for achieving balance. In turn, effective public administration of the security sector, which requires systematization and clear legislative regulation, should ensure quality work and effectiveness. In addition, it is worth paying attention to the fact that this direction of regulation of social relations is quite relevant considering the social system that exists now.

Key words: security, security sector, administrative and legal regulation, content of administrative and legal regulation, security sector of Ukraine, administrative law.