

ЦИБУЛЬНИК Н. Ю.,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
правоохоронної діяльності
та поліцейстики
(Харківський національний університет
внутрішніх справ),
здобувач наукового ступеня доктора наук
кафедрі адміністративного права
та адміністративної діяльності
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.24>

ДЕЯКІ ПИТАННЯ СЕКТОРА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті проаналізовано загальні питання безпекового сектора України й виділено зміст адміністративно-правового регулювання цієї галузі. Чітко аргументовано актуальність тематики цього дослідження та окреслено нині проведені дослідження питань сектора безпеки вченими-адміністративістами і науковцями інших галузей права. Також описано сучасний стан сектора безпеки України та виділено історію становлення безпекової галузі із зумовленими чинниками такого становлення й розвитку.

Зазначено, що сектор безпеки є однією з основних систем дотримання державності, суверенності і демократії в країні, ефективність такого сучасного сектора має досить багато проблемних й невирішених питань, особливо у сфері управління й нормативно-правового забезпечення. Безумовно, у статті вказані основні законодавчі акти, які врегульовують відносини в безпековій галузі, та акцентовано на необхідних доопрацюваннях.

У дослідженні розкрито сутність питання правового регулювання й адміністративно-правового регулювання зокрема. Запропоновано авторську дефініцію поняття «адміністративно-правове регулювання сектора безпеки України». Також виділено основні структурні елементи механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки, а саме: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини та акти реалізації прав і обов'язків учасників таких відносин.

У статті розкрито такі структурні елементи (компоненти) сектора безпеки: об'єкт; суб'єкт; об'єктивна складова частина (межі (сфери) сектора безпеки); суб'єктивна складова частина (загрози різного характеру спрямовані на порушення безпеки) та стратегічне прогнозування й моделювання можливих потенційних загроз та викликів. Під об'єктами визначено людину і громадянина, суспільство та державу. Суб'єкти окреслені відповідно до чинного законодавства України, включаючи державні та недержавні інститути. Також виділено основні сфери сектора безпеки, наведено приклади нинішніх та ймовірних безпекових загроз, висвітлено основні функції стратегічного прогнозування й моделювання можливих потенційних загроз сектору безпеки України.

У результаті дослідження доведено, що сектор безпеки України потребує суттєвих законодавчих удосконалень та наукових досліджень, а також запропо-



новано доопрацювання і прийняття кількох нормативно-правових документів, які б збільшили ефективність державного управління в цій сфері.

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

Tsybulnyk N. Yu. Some issues of the security sector of Ukraine as an object of administrative and legal regulation

The article analyzes the general issues of the security sector of Ukraine and highlights the content of administrative and legal regulation of this industry. The relevance of the topic of this study is clearly argued, and study has now been carried out on the security sector by administrative scientists and scientists from other branches of law. It also describes the current state of the security sector of Ukraine and highlights the history of the security industry, with the factors of such formation and development.

It was noted that the security sector is one of the main systems of observance of statehood, sovereignty and democracy in the country and it was emphasized that the effectiveness of such modern sector has a lot of problematic and unresolved issues, especially in the field of management and regulatory support. Undoubtedly, the article indicates the main legislative acts regulating relations in the field of security and focuses on the necessary improvements.

The study reveals the essence of the issues of legal regulation and administrative and legal regulation in particular. The author's definition of the concept "administrative and legal regulation of the security sector of Ukraine" is offered. The main structural elements of the mechanism for applying administrative and legal means of ensuring security are also highlighted, namely: norms of administrative law, administrative legal relations, and acts of exercising the rights and obligations of participants in such relations.

The article reveals such structural elements (components) of the security sector as: an object; subject; objective component (limits (spheres) of the security sector); subjective component (threats of various nature are aimed at breaching security) and strategic forecasting and modeling of possible potential threats and challenges. Under the objects are defined human and citizen, society and the state. The subjects are defined in accordance with the current legislation of Ukraine, including state and non-state institutions. The main spheres of the security sector are also highlighted, examples of existing and probable security threats are given, and the main functions of strategic forecasting and modeling of possible potential threats to the security sector of Ukraine are highlighted.

The study proved that the security sector of Ukraine needs significant legislative improvements and research. It is also proposed to finalize and adopt several legal documents that would increase the efficiency of public administration in this sphere.

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

Вступ. Сектор безпеки для держав і для України зокрема є основоположним аспектом гарантій суверенності, незалежності, цілісності й недоторканності держави. Саме цьому наукові дослідження цієї сфери ніколи не втраять свою важливість та актуальність. В умовах сьогодення, з огляду на нестабільну ситуацію у світі, де мають місце терористичні акти, міждержавні та внутрішні збройні конфлікти, техногенні катастрофи та інші фактори, які загрожують безпеці країн, дедалі більш необхідними стають вивчення й аналіз проблемних питань безпекового сектора, їх виявлення, усунення та запобігання.

Загальнотеоретичні питання адміністративно-правового регулювання сектора безпеки вже досліджувалися багатьма ученими, в тому числі адміністративістами, але з огляду



на сучасний стан та розвиток сектора безпеки України і його постійну трансформацію, стає очевидним, що новітні і глибші узагальнені праці ще довго не втратять актуальності. Це дослідження ґрунтується на наукових працях таких учених, як О.М. Бандурка, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.В. Верхогляд, Р.А. Калюжний, В.Г. Комзюк, О.В. Кузьменко, В.Я. Настюк, А.В. Носач, В.І. Олефір, А.А. Стародубцев, В.В. Сокурєнко, М.М. Тищенко, М.В. Цвік та інших. При цьому, незважаючи на дослідження зазначених вище науковців, тематика розглядуваної сфери залишається доволі дискусійною. Особливої уваги потребують узагальнення й комплексне висвітлення квінтесенції адміністративно-правового регулювання сектора безпеки України, узагальнення структури та складових елементів останнього, аналіз сучасної державної політики безпекового сектора тощо.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення та узагальнення особливостей адміністративно-правового регулювання сектора безпеки України, поглиблене дослідження складників безпекового сектора, висвітлення проблемних питань останнього та узагальнення національної нормативно-правової бази, що регулює правовідносини у сфері безпеки України.

Результати дослідження. Сектор безпеки України є основним елементом забезпечення суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Саме тому за всіх часів та у всіх країнах без винятку безпека держави та її громадян ставала стратегічною метою діяльності влади. Очевидно, що державна політика, яку проводить країна, завжди має бути спрямована на контрольованість державних, управлінських, політичних і соціально-економічних процесів (як внутрішніх, так і зовнішніх), що стає неможливим без ефективної налагодженої роботи безпекового сектора.

Погоджуємося з думкою В.О. Антонова, який підкреслює, що функціонування системи безпеки здійснюється в рамках державної безпекової політики. Відповідно до неї прогноуються, плануються, організуються і здійснюються заходи безпекового характеру (доктрини, стратегії, концепції і програми), спрямовані на захист національних інтересів країни. Зокрема, історія становлення та розвитку української державності свідчить, що інститут безпеки зумовлювали такі чинники, як суспільний поділ праці, соціальна диференціація членів суспільства, боротьба за економічну та політичну владу, національно-визвольний рух за утвердження національної держави. У науковому пізнанні категорії безпеки вкрай важливе значення мають дослідження останньої як специфічного правового інституту і вироблення належної методології цього дослідження. Принциповим у підході до визначення безпеки є її розгляд під кутом зору забезпечення безпеки людини, що є найважливішою конституційно-правовою засадою вказаного інституту, визначальною для регламентації відносин у сфері забезпечення безпеки [1, с. 25–26].

Сучасний стан складників сектора безпеки України не дає змоги забезпечити гарантоване реагування на актуальні загрози. Нерозв'язаними проблемами в секторі безпеки залишаються такі: неефективність механізму запобігання та нейтралізації сучасних загроз національній безпеці України; недосконалість процесу формування, координації та взаємодії складників сектора безпеки під час вирішення спільних завдань із забезпечення безпеки; незавершеність процесу побудови ефективної системи управління ресурсами в кризових ситуаціях, що загрожують безпеці; недосконала система планування та спільного застосування військ (сил) та засобів, їх підготовки та забезпечення тощо [2, с. 6–7]. Тобто ми можемо говорити про те, що стан та ефективність сучасного сектора безпеки України має досить багато проблемних невіршених питань, що говорить про недостатнє й неефективне управління в цій сфері.

Основою сектора безпеки України, як і будь-якого інституту, є нормативно-правова база, яка регулює відносини в цій сфері, формує державну політику безпекового сектора та забезпечує її реалізацію. Очевидно, що така законодавча база має досить велику кількість документів, включаючи Основний закон держави – Конституцію України, закони, державні програми, стратегії, програми, підзаконні акти тощо. Якщо говорити про основні нормативні документи, на яких саме базується безпековий сектор, то варто звернути увагу на такі



закопи України: «Про Національну безпеку України» від 21 червня 2018 р., «Про Збройні сили України» від 6 грудня 1991 р., «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р., «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р., «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р., «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р., «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 р., «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 5 жовтня 2017 р., «Про оборонні закупівлі» від 17 липня 2020 р., «Про розвідку» від 17 вересня 2020 р. тощо. До того ж діє величезна кількість підзаконних актів, положення яких націлені на реалізацію та дотримання галузевих документів.

До речі, необхідно зазначити, що на основі всієї цієї національної нормативно-правової бази формується адміністративно-правовий механізм сектора безпеки України. Тобто для глибокого та комплексного теоретичного дослідження і вивчення сутності безпекового сектора України варто особливу увагу приділити саме адміністративно-правовому регулюванню сектора безпеки України.

По-перше, необхідно говорити про таку більш загальну категорію, як «правове регулювання». М.В. Цвік та О.В. Петришин визначають цю правову конструкцію як здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин із метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які вимагають правового гарантування [3, с. 207–208].

Очевидно, що сутність змісту правової конструкції «адміністративно-правове регулювання» набагато вужча, ніж зміст «правового регулювання». Саме тому Н.В. Галіцина робить висновок, що адміністративно-правове регулювання як різновид державного регулювання є механізмом імперативного-нормативного упорядкування організації і діяльності суб'єктів і об'єктів управління і формування стійкого правового порядку їх функціонування. Дещо схожу позицію транслює О.В. Голяшкін, для якого сутність адміністративно-правового регулювання полягає в механізмі імперативного-нормативного впорядкування організації і діяльності суб'єктів та об'єктів державного управління і формуванні стійкого порядку їх функціонування, яке, поєднуючись із нормами інших галузей права, «оформлює», «поглинає», «вводить» їх у дію на певному циклі, ситуації діяльності регульованих об'єктів [4, с. 147].

Тобто, якщо говорити саме про адміністративно-правове регулювання сектора безпеки України, то його можна визначити як засновану на адміністративно-правових нормах діяльність уповноважених державою суб'єктів публічного адміністрування з метою впорядкування, охорони та розвитку суспільних відносин у сфері безпекового сектора за допомогою адміністративно-правових засобів.

Також необхідно зауважити стосовно структурних елементів механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки: 1) це норми адміністративного права, що закріплюють права та обов'язки учасників взаємодії у сфері забезпечення безпеки; 2) це адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі спільної діяльності суб'єктів взаємодії у сфері забезпечення безпеки; 3) це акти реалізації прав та обов'язків учасників взаємодії, що виражаються у втіленні приписів норм адміністративного права у процесі взаємодії суб'єктів забезпечення безпеки [5, с. 33].

Загалом безпековий сектор забезпечується діяльністю системи відповідних структур сектора безпеки і законодавчим врегулюванням порядку прийняття і реалізації управлінських рішень у сфері забезпечення безпеки держави та суспільства зокрема. Загалом можна говорити, що сектор безпеки України своєю діяльністю обслуговує інтереси і цілі національної безпеки країни [6, с. 61].

Із досліджень інших науковців та аналізу нормативно-правових актів видно, що «сектор безпеки» – це інтегральна категорія, яка має такі структурні елементи (компоненти): 1) об'єкт; 2) суб'єкт; 3) межі (сфери) сектора безпеки (об'єктивна складова частина); 4) загрози різного характеру, націлені на порушення безпеки (суб'єктивна складова частина) [7, с. 145–146]; 5) стратегічне прогнозування й моделювання можливих потенційних загроз



та викликів, як зовнішніх, так і внутрішніх, тобто інформаційне забезпечення й детальний опис комплексу завдань та адміністративно-правових заходів, спрямований на реалізацію основної мети безпеки держави.

По-перше, об'єктами безпеки нині можна вважати людину і громадянина (їхні права та свободи й безпека реалізації останніх), суспільство (безпечне дотримання його моральних, культурних, історичних, матеріальних, природних цінностей) та державу (її суверенність, конституційність, демократію, територіальну цілісність й недоторканність).

Зазначена теза підтверджується тим, що чинним законодавством України закріплено, що державна політика у сфері безпеки спрямована на захист: людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій. А основними принципами, що визначають порядок формування державної політики у сфері безпеки, є верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектора безпеки та застосуванням сили, дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях із підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки та розвиток сектора безпеки як основного інструменту реалізації державної політики у сферах безпеки [8].

По-друге, важливу та основну роль у процесі здійснення адміністративно-правового регулювання сектора 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 р. «Про Концепцію розвитку сектора безпеки і оборони України» суб'єктами сектора 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 [9]. До таких складників необхідно зарахувати й органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади на місцях, наприклад, законодавством визначено, що місцеві державні адміністрації забезпечують здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю тощо [10].

Також у зазначеній вище Концепції вказано, що передбачається створити умови для широкого залучення недержавних організацій до виконання завдань в інтересах безпеки держави. Найбільш перспективними напрямками такої їхньої діяльності мають бути надання послуг в інтересах виконання миротворчих завдань Збройними силами України, функціонування мережі недержавних дослідних інституцій, що фахово опікуються проблемами безпеки тощо [9]. При цьому зазначимо, що правове поле недержавного сектора безпеки досі в Україні залишається мало врегульованим та потребує належного законодавчого закріплення з метою стабілізації безпекових проблем загроз як всередині держави, так і зовні.

Межі сектора безпеки (об'єктивна складова частина) – це відповідні сфери дій чи діяльності суб'єктів забезпечення безпеки [7, с. 148]. До таких сфер можна зарахувати зовнішньополітичну, внутрішньополітичну, сферу безпеки державного кордону, економічну, соціальну, гуманітарну, науково-технологічну, фінансову, інформаційну, цивільну, екологічну тощо.



Наступним структурним елементом є загрози різного характеру, спрямовані на порушення безпеки. А з огляду на нестабільну ситуацію у світі вважаємо за необхідне звернути увагу на чисельну кількість загроз, які постійно впливають та можуть порушити порядок управління й державність загалом. Таких загроз виникає безліч, в юридичній літературі їх поділяють на зовнішні та внутрішні. Враховуючи те, що сектор безпеки охоплює всі сфери життєдіяльності країни, загрози можна поділити залежно від сфери, а саме: на економічні, політичні, військові, соціальні, екологічні, інформаційні тощо. Вони можуть виявлятися в посяганні на державний суверенітет або територіальну цілісність країни, втручання у внутрішні справи країни з боку міжнародних організацій або інших держав, воєнних конфліктах як усередині країни, так і на її прикордонних територіях, поширенні корупції в органах державної влади, поширенні організованої злочинної діяльності, яка спрямована, в тому числі, проти миру та безпеки людства, прояві сепаратизму тощо.

Такий структурний елемент, як стратегічне прогнозування й моделювання, має надважливу функцію збору та обробки стратегічної інформації в безпековій сфері, аналізу та узагальнення такої інформації з метою попередження й запобігання посягань на безпеку держави, суспільства і громадянина зокрема. У контексті сказаного необхідно зазначити, що вчені у своїх працях до такої інформації під час стратегічного прогнозування й моделювання зараховують: визначення місії та цілей – загальна інформація про зовнішнє середовище та власні безпекові ресурси; аналіз зовнішнього середовища (SWOT-аналіз) – інформація про можливості та загрози, переваги та недоліки безпекового сектора; аналіз поточного стану – оцінка стану системи забезпечення безпеки, динаміки її розвитку, технологій, що використовуються; вибір стратегії – рекомендації стратегічного аналізу, досвід керівництва, поради науковців і фахівців; оцінка вибраної стратегії – інформація про відповідність вибраної стратегії реаліям через певний інтервал часу; виконання стратегії та контроль – інформація про хід, заходи та результати забезпечення безпеки внаслідок виконання стратегії [11, с. 4–5].

Таким чином, безпека є складним явищем і включає в себе систему взаємопов'язаних елементів. Ця система складається з певного набору концепцій та положень, соціальних та політико-правових аспектів, певних засобів, методів та форм, які забезпечують адекватну реакцію на будь-які небезпеки та загрози, що виникають [12, с. 8].

На завершення підкреслимо, що з огляду на теоретичні здобутки вчених та чинну національну законодавчу базу під сектором безпеки і оборони України розуміється система органів державної влади, Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і, відповідно до Конституції та законів України, за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні безпеки України [8].

Усі зазначені нами вище положення й елементи сектора безпеки становлять основу безпекової сфери та безпосередньо впливають й координують діяльність, спрямовану на дотримання затвердженої державної політики в цій царині.

Висновки. Аналізуючи сучасний стан та рівень сектора безпеки України та його законодавче забезпечення, можна дійти висновку, що нині він потребує суттєвих удосконалень та наукових досліджень. З урахуванням нещодавнього прийняття Стратегії національної безпеки України, вважаємо за необхідне звернути особливу увагу законодавця на прискорення опрацювання й прийняття також Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегії економічної безпеки, Стратегії біобезпеки та біологічного захисту, Стратегії інформаційної безпеки, Стратегії забезпечення державної безпеки, Стратегії енергетичної безпеки, Стратегії продовольчої безпеки та Національної розвідувальної програми. Також зауважимо, що бракує глибоких та комплексних досліджень науковців у вигляді невивченого



понятійно-категоріального апарату безпекового сектора, відсутнє розуміння та розмежування теоретичних категорій у цій сфері, мало вивчено та проаналізовано стан забезпечення українського сектора безпеки. Внаслідок належного вивчення цієї сфери можна врегулювати та підвищити ефективність безпекового сектора України шляхом налагодження управлінської діяльності в цій галузі, вдосконалення нормативно-правової бази, яка врегулює правовідносини у сфері безпеки, та подальшого опрацювання міжнародного співробітництва з метою дотримання безпеки та миру не тільки всередині країни, а й за її кордонами.

Список використаних джерел:

1. Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2018. 37 с.
2. Богданович В.Ю., Павловський О.В. Комплексна модель управління інтегрованим потенціалом протидії загрозам воєнного характеру для забезпечення визначеного рівня воєнної безпеки держави. *Розвиток та застосування Повітряних сил, інших видів Збройних сил України, удосконалення їх системи управління*. 2017. С. 6–11.
3. Цвік М.В., Петришин О.В., Авраменко Л.В. Загальна теорія держави і права : підручник. Харків : Право, 2009. 584 с.
4. Примаков К. Поняття та ознаки адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 145–150.
5. Березовська І.Р. Поняття і характеристика структурних елементів механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки України. *Науковий вісник національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 31–35.
6. Пономарьов С.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони України : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2018. 490 с.
7. Саганюк Ф., Романов І., Троцько В., Вещицький І. Сектор безпеки України: аспекти трансформації. *Політичний менеджмент*. 2008. № 3. С. 141–156.
8. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
9. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України : затв. Указом Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. *Офіційний вісник Президента України*. 2016. № 10. Ст. 195.
10. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.
11. Технологія стратегічного планування у сфері національної безпеки : практ. реком. / авт. кол. : Г.П. Ситник, В.І. Абрамов, Л.М. Шипілова; за заг. ред. Г.П. Ситника. Київ : НАДУ. 2013. 48 с.
12. Shapoval R.V., Nastyuk V.Y. International Expertise in Administrative Legal Support of National Security in Ukraine. *Indian Journal of Science and Technology*. 2016. № 9 (36). P. 1–9.

