

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.2.25>**Олександр Шевчук,**

докт. юрид. наук, доцент,

професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

СЕКТОР БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

У статті розглянуто особливості регламентації сектору безпеки України як об'єкта публічного адміністрування. Установлено ознаки та види публічного адміністрування сектору безпеки України. Зазначається, що впровадження й розвиток публічного адміністрування сектору безпеки України визначає Угода про Асоціацію України з Європейським Союзом (2014 р.), Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегія національної безпеки України (2020 р.) та інші нормативно-правові акти. Проаналізовано правові категорії «сектор безпеки», «сектор безпеки та оборони», «публічне адміністрування», «об'єкт публічного адміністрування», «національні інтереси України». Аргументовано, що публічне адміністрування – це організаційно-розпорядча діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка врегульована законодавством і направлена на забезпечення й реалізацію публічних інтересів. Запропоновано авторське визначення поняття «публічне адміністрування в секторі безпеки України».

Акцентовано увагу на потребі розробки у сфері публічного адміністрування сектору безпеки України новітніх законопроектів стосовно розвитку воєнної, державної, економічної, громадської, інформаційної, екологічної, кібербезпеки, енергетичної безпеки, а також біобезпеки, які б визначали шляхи й інструменти їх реалізації, були спрямовані на протидію наявним і прогнозованим загрозам національній безпеці та національним інтересам України. Наведено напрями вдосконалення участі суспільства у сфері розвитку публічного адміністрування в секторі безпеки України, а саме: (1) створення правових, організаційних умов для залучення громадських організацій і громадян до процесу формування й реалізації державної політики з питань національної безпеки; (2) створення умов для здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю складників сектору безпеки й оборони; (3) сприяння участі громадських організацій у підвищенні готовності складників сектору безпеки й оборони.

Ключові слова: сектор безпеки України, сектор безпеки й оборони, адміністративно-правове регулювання, публічне адміністрування, публічний інтерес, об'єкт публічного адміністрування.

Постановка проблеми. Побудова ефективної системи управління сектору безпеки й оборони України є пріоритетним завданням держави. 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]. Нагальну потребу активного впровадження публічного адміністрування сектору безпеки України визначає Угода про Асоціацію України з Європейським Союзом. Посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини й основоположних свобод передбачено Угодою [2]. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» указує на доцільність удосконалення системи національної безпеки й оборони в напрямі підвищення обороноздатності держави, реформування Збройних Сил України та інших військових

формувань України відповідно до сучасних вимог [3]. У Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України визначено потребу формування й підтримання безпекових спроможностей, що дасть змогу гарантовано забезпечити адекватне та гнучке реагування на весь спектр загроз національній безпеці України, раціонально використовуючи наявні в держави можливості й ресурси [4]. Тому актуальним завданням правової науки є з'ясування адміністративно-правових аспектів сфери безпеки України як об'єкта публічного адміністрування.

У юридичній науці окремим аспектам правового забезпечення національної безпеки приділяли увагу такі вчені, як В.Б. Авєр'янов, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук та ін. Так, К.В. Бондаренко звернула увагу на організаційно-правові засади публічного адміністрування національно-безпековою сферою [5]; А.Г. Мосейко досліджувала публічне адміністрування у сфері

національної безпеки України [6]; А.М. Михненко зі співавторами звернув увагу на правові проблеми публічного управління та національної безпеки [7]; Ю.М. Павлютін вивчив загальнотеоретичний вимір національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування [8] тощо. Однак питання сектору безпеки України як об'єкта публічного адміністрування залишається не дослідженим сучасною адміністративно-правовою доктриною.

Метою статті є визначення змісту й з'ясування правових аспектів діяльності сектору безпеки України як об'єкта публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. 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 [9]. 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 [10, с. 45]. На думку К.В. Бондаренко, об'єктом публічного адміністрування є специфічна система – тріада, яка складається із соціально-організованого суспільства (інституційний складник), відносин усередині такого суспільства між його членами (динамічний складник), а також правових станів (статичний складник) [5, 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 зв'язків між елементами системи; чим їх менше, тим стабільніша система) [6, с. 37]. Вищенаведені ознаки публічного адміністрування можна застосувати в дослідженні.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про національну безпеку України», правову основу державної політики у сферах національної безпеки й оборони становлять Конституція України, цей та інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана ВР країни, а також видані на виконання Конституції та законів України інші нормативно-правові акти [11]. Відповідно до положень Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, також важлива роль і місце відводиться суспільству в розвитку сектору безпеки. У Концепції окреслено основні його напрями: (1) створення правових, організаційних умов для залучення громадських організацій і громадян щодо реалізації державної політики з питань безпеки й оборони; (2) створення умов для здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю вищенаведених складників; (3) сприяння участі громадських організацій у підвищенні готовності складових сектору безпеки й оборони [11]. У Стратегії національної безпеки України, прийнятій у 2020 році, проголошено людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека найвищою соціальною цінністю в Україні. Реалізація цієї норми Конституції України – головна мета державної політики національної безпеки [12]. Отже, забезпеченню безпеки людини, суспільства й держави відводиться пріоритетна роль у секторі безпеки України.

Стосовно розуміння змісту термінів «сектор безпеки» та «сектор безпеки та оборони» у сфері публічного адміністрування, то в Законі України «Про національну безпеку України» визначено тільки термін «сектор безпеки і оборони». Сектор безпеки і оборони – це система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних і 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 й законів України, за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України (п. 16 ст. 1) [11]. Сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складників, таких як сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки [11]. У наукових джерелах указується, що термін «сектор безпеки України» – це система органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості, які реалізують державну політику у сфері забезпечення національної безпеки держави [13, с. 43]. Із цієї думкою автора варто погодитися. Серед складників сектору безпеки України окремі вчені указують (а) особисту безпеку громадян, громадський порядок (забезпечуються правоохоронними органами); (б) національну безпеку (забезпечують спецслужби); (в) безпеку військову, забезпечує Воєнна організація України [14]. Діяльність із забезпечення безпеки, на думку О.В. Длугопольського, варто розглядати у двох взаємопов'язаних вимірах: (1) горизонтальному, який стосується діяльності із забезпечення безпеки особи, підприємства, регіону, держави, суспільства, міжнародної спільноти, та (2) вертикальному, до якого належить забезпечення політичної, військової, економічної, інформаційної, науково-технічної безпеки [15, с. 196]. Отже, можна запропонувати види публічного адміністрування сектору безпеки України: (1) зовнішній і (2) внутрішній.

Єдиного поняття «публічного адміністрування» в наукових джерелах має. Окремі вчені указують, 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 [16, с. 5]. Інші дослідники «публічне адміністрування» визначають у широкому розумінні. Вони пропонують трактувати його як підзаконну, юридично-владну діяльність органів держави виконавчо-розпорядчого характеру, спрямовану на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини в усіх сферах життєді-

яльності суспільства [17, с. 97]. 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 [18, с. 196]. На наш погляд, публічне адміністрування – це організаційно-розпорядча діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка врегульована законодавством і направлена на забезпечення й реалізацію публічних інтересів.

Згідно із Законом України «Про національну безпеку України», державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо, а загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються в Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються РНБО України й затверджуються указами Президента України [11]. Стратегія національної безпеки 2020 року вказує на потребу розроблення таких основних документів щодо планування у сфері сектору безпеки, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації: Стратегії воєнної безпеки України; Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України; Стратегії економічної безпеки; Стратегії енергетичної безпеки; Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату; Стратегії біо-безпеки та біологічного захисту; Стратегії інформаційної безпеки; Стратегії кібербезпеки України; Стратегії зовнішньополітичної діяльності; Стратегії забезпечення державної безпеки; Стратегії продовольчої безпеки; Національної розвідувальної програми [12]. Отже, вищенаведені нормативно-правові акти відображають окремі елементи реалізації публічного адміністрування в секторі безпеки України.

Зміст публічного інтересу в наукових джерелах розуміють як сукупність потреб, що визнаються державою, реалізація яких гарантується засобами публічного управління та сприяє забезпеченню прав і свобод людини. Національні інтереси України є сукупністю публічних інтересів [19, с. 241]. Отже, реалізація публічних інтересів у секторі безпеки України як об'єкту публічного адміністрування

пов'язана із забезпеченням національних інтересів України. Так, Закон України «Про національну безпеку України» визначає національні інтереси України як життєво важливі інтереси людини, суспільства й держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності й добробут її громадян (п. 10 ст. 1). У цьому Законі до фундаментальних національних інтересів України зараховано: (1) державний суверенітет і територіальну цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; (2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства й держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; (3) інтеграцію України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами [11].

У Стратегії національної безпеки України, прийнятій у 2020 році, пріоритетами національних інтересів України та забезпечення національної безпеки є: (1) відстоювання незалежності й державного суверенітету; (2) відновлення територіальної цілісності в межах міжнародного визнаного державного кордону України; (3) суспільний розвиток, насамперед розвиток людського капіталу; (4) захист прав, свобод і законних інтересів громадян України; (5) європейська та євроатлантична інтеграція [12]. Наприклад, Л.О. Золотухіна до основних носіїв публічних внутрішніх інтересів у сфері національної безпеки зараховує: Український народ, суспільство, територіальні громади, об'єднання громадян, державу України, українців, українську націю, юридичних осіб України, людину і громадянина. Авторка вважає, що носіями публічних зовнішніх інтересів у сфері національної безпеки є Український народ, територіальні громади України, об'єднання громадян, держава Україна, українці, українська нація, юридичні особи України, іноземні громадяни, іноземні держави, іноземні та міжнародні організації [19, с. 246]. Загалом можна погодитися з такою позицією.

Стосовно змісту об'єкта публічного адміністрування в секторі безпеки України, то В.Г. Мосейко об'єктом публічного адміністрування у сфері національної безпеки вважає суспільні відносини з приводу створення правових норм; визначення адміністративно-правового статусу учасників адміністративно-охоронних відносин; запобігання порушенням і припинення порушень установленого режиму національної безпеки; притягнення до юридичної відповідальності за

вчинення цих порушень. Сфера національної безпеки України як об'єкт публічного адміністрування – це сукупність взаємопов'язаних суспільно-правових інститутів, складовими елементами якої є: (1) об'єкти в національній безпеці України; (2) система вітчизняного й міжнародного законодавства про національну безпеку України; (3) суб'єкти публічного адміністрування у сфері національної безпеки України; (4) інститут юридичної відповідальності за порушення встановленого режиму національної безпеки України [6, с. 3]. К.В. Бондаренко надає визначення національно-безпекової сфери як об'єкта публічного адміністрування, а саме: це комплексна сфера публічного адміністрування, яку варто розглядати як систему суспільних відносин, а також правові стани, що складаються у сфері забезпечення існування Української держави та її ефективного функціонування, на яку справляє публічний керуючий вплив суспільство та держава в особі спеціально визначених суб'єктів [5, с. 2].

Висновки

Державне управління та публічне адміністрування в секторі безпеки України є підвидами соціального управління. Публічне адміністрування – це організаційно-розпорядча діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка врегульована законодавством і направлена на забезпечення й реалізацію публічних інтересів. Публічне адміністрування в секторі безпеки України – це діяльність суб'єктів публічного адміністрування, яка регламентована законодавством і спрямована на реалізацію законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень для захисту прав людини, суспільства й держави, територіальної цілісності, недоторканності, суверенітету від загроз національній безпеці.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжн. док-нт від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 30.01.2021).
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. *Офіц. вісн. Президента України*. 2015. № 2. Ст. 154.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.03.2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони

України»: Указ Президента України № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#n2> (дата звернення: 30.01.2021).

5. Бондаренко К.В. Публічне адміністрування національно-безпековою сферою в Україні: теоретичні, правові та організаційні засади: монографія. Одеса: Фенікс, 2019. 404 с.

6. Мосейко А.Г. Публічне адміністрування у сфері національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запоріж. нац. ун-т. Запоріжжя, 2019. 220 с.

7. Публічне управління та національна безпека: монографія / за ред. А.М. Михненка, Н.М. Грушинської. Київ: НАУ, 2019. 340 с.

8. Павлютін Ю.М. Загальнотеоретичний вимір національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування. *Честь і закон*. 2020. № 2 (73). С. 115–121.

9. Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН. URL: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx> (дата звернення: 29.01.2021).

10. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 41–45.

11. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.09.2020 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Пре-

зидента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 30.01.2021).

13. Гончаренко Г.А. Управління сектором безпеки: поняття та сутність. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2020. Т. 31 (70). № 2. Ч. 2. С. 40–45.

14. Пономарьов С.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 513 с. URL: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/dissertations/25/1.pdf> (дата звернення: 30.01.2021).

15. Длугопольський О. Державна політика у сфері національної безпеки і оборони: фінансові та інституціональні аспекти. *Світ фінансів*. 2008. № 1 (14). С. 195–204.

16. Миронюк Р.В. Публічне адміністрування: конспект лекцій. Дніпропетровськ: Дніпропетровський держ. ун-т вн-х справ, 2016. 81 с.

17. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.

18. Лазор О.Д., Лазор О.Я., Юник І.Г. Основи публічного управління та адміністрування: навчально-методичний посібник. Київ: Ліра-К, 2017. 267 с.

19. Золотухіна Л.О. Публічний інтерес як адміністративно-правова категорія: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький нац. університет. Запоріжжя, 2019. 486 с.

Oleksandr Shevchuk. The security sector of Ukraine as a public administration object

The article discusses the features of the regulation of the security sector of Ukraine as an object of public administration. The features and types of public administration of the security sector of Ukraine are revealed. It is noted that the implementation of public administration in the security sector of Ukraine is determined by: the Association Agreement of Ukraine with the European Union (2014), the Strategy for Sustainable Development "Ukraine-2020", the Concept for the Development of the Security and Defense Sector of Ukraine, the National Security Strategy of Ukraine (2020). The legal categories "security sector", "security and defense sector", "public administration", "object of public administration", "national interests of Ukraine" are analyzed. It is argued that public administration is an organizational and administrative activity of subjects of public administration, regulated by law and aimed at ensuring and implementing public interests. The author's definition of "public administration in the security sector of Ukraine" is proposed: the activities of subjects of public administration, which are regulated by legislation and aimed at the implementation of laws and other normative legal acts through the adoption of administrative decisions to protect human rights, society and the state, territorial integrity, inviolability, sovereignty from threats to national security.

Attention is focused on the need to develop in the field of public administration of the security sector of Ukraine the latest draft laws on the development of military, state, economic, public, information, environmental, cybersecurity, energy security, as well as biosafety, which would determine the ways and tools for their implementation, were aimed at countering the current and predicted threats to national security and national interests of Ukraine. It is indicated that the main directions of improving the participation of society in the development of public administration in the security sector of Ukraine are: (1) creation of legal and organizational conditions for the involvement of public organizations and citizens in the process of forming and implementing state policy on national security issues; (2) creating conditions for effective public control over the activities of the security and defense sector components; (3) promoting the participation of civil society organizations in improving the preparedness of the security and defense sector components.

Key words: security sector of Ukraine, security and defense sector, administrative and legal regulation, public administration, public interest, object of public administration.