

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.48>

Н. Ю. Цибульник

кандидат юридичних наук, доцент, здобувач
Науково-дослідний інститут публічного права

СУЧАСНИЙ СТАН ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Стаття присвячена дослідженню правових технологій діяльності органів публічної влади у секторі безпеки держави. Встановлено, що правова технологія – це певний нормативно визначений як можливий спосіб впорядкування конкретного виду суспільних відносин, який уповноважено застосовувати конкретного суб'єкта. Сформовано тезу про специфікацію правових технологій в залежності від двох чинників: 1) того, хто застосовуватиме правову технологію (суб'єктний критерій); 2) сфери, для якої буде сформовано правову технологію (об'єктний критерій).

Акцентовано увагу на тому, що в Україні функціонує стала система публічно-владних інституцій, елементи якої можуть бути задіяні в регулюванні певних суспільних відносин або ні. Тому, первісного значення має виокремлення законодавчо визнаних публічних інституцій в якості органів публічної влади, що наділені повноваженнями в секторі національної безпеки.

Встановлено, що поняття «органи публічної влади, які уповноважені в секторі безпеки» є ширшим за поняття «сектор безпеки», яке перелічує органи, що є спеціально уповноваженими на забезпечення безпеки держави. До органів публічної влади, які уповноважені в секторі безпеки віднесемо: 1) тих, що в значенні профільного законодавства в секторі безпеки держави уповноважено здійснювати демократичний цивільний контроль; 2) тих, що значенні профільного законодавства віднесено до сектору безпеки. Запропоновано зміни до Закону України «Про національну безпеку» в частині деталізації статусу судів як органів публічної влади, що наділені повноваженнями в сфері безпеки держави.

Визначено, що правові технології діяльності органів публічної влади в секторі безпеки – це сукупність нормативно встановлених способів забезпечення національної безпеки держави, які можуть застосовуватись суб'єктами демократичного цивільного контролю та суб'єктами, що входять до сектору безпеки. Будь-які правові технології, що застосовуються органами публічної влади в секторі безпеки мають відповідати таким вимогам: 1) застосовуватись виключно за умови дотримання принципу верховенства права; 2) застосовуватись виключно у межах компетенції конкретного суб'єкта; 3) застосовуватись для забезпечення публічних інтересів.

Ключові слова: орган публічної влади, сектор безпеки держави, правові технології, спосіб впорядкування, метод правового впливу.

Вступ. Постійна трансформація загроз національній безпеці Української держави опосередковує потребу в переформатуванні не лише державного регулювання в секторі безпеки, але і всіх його можливих складових (включаючи забезпечення законності в секторі безпеки), що повинно бути основою для стабільного існування та розвитку суспільства. Одним із дієвих чинників національної стабілізації без-

пекових питань є оптимізація діяльності органів публічної влади, які можуть своїми рішеннями впливати на стан безпеки в державі. Примітно, що пошук оптимізації впливу на формування та забезпечення належного стану національної безпеки актуалізовано з одного боку, діджиталізацією суспільних відносин з одночасним перенесенням інформації в цифрову площину, а з іншого – глобалізацією суспільних відносин, що супроводжується розмиттям національних кордонів в частині

втілення безпекових питань. Встановленню умов та засад сектору безпеки присвячено дослідження, яких проведено В.Б. Авер'яновим, О.М. Бандуркою, Ю.П. Битяком, Р.А. Калюжним, В.А. Ліпканом, Ю.В. Мех, В.Я.Настюком, В.С. Цимбалюком, Р.В.Шаповалом та іншими [1, 2, 3]. Проте, беручи до уваги оновлення якісних характеристик національної безпеки держави в цілому, а також необхідність виокремлення рис, що притаманні для управлінських структур в означеній сфері, можна стверджувати, що питання діяльності органів публічної влади в секторі безпеки держави не розглядалось на належному доктринальному рівні. Тому **метою статті** є здійснення дослідження сучасного стану формування правових технологій діяльності органів публічної влади в секторі безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що категорія «технологія» використовується для позначення сукупності знань, методів, способів та інструментів, які супроводжують певний тип діяльності. Для цілей визначення змістовного наповнення категорії «технологія» у праві доцільним є звернення уваги на висновки Адамюк Д.І. щодо тлумачення цього поняття як такого, що відображає складний результат інтелектуальної діяльності, включає в себе сукупність систематизованих науково-технічних знань (або науково-технічних результатів), виражених у формі об'єктів прав інтелектуальної власності чи інших не охоронюваних законом результатів інтелектуальної діяльності, які застосовуються при організації й функціонуванні конкретного виробничого процесу, виконанні робіт чи наданні послуг, під час збуту або споживанні [4, с. 37]. Таким чином, правова технологія – це певний нормативно визначений можливий спосіб впорядкування конкретного виду суспільних відносин, який уповноважено застосовувати конкретного суб'єкта.

Специфікація правових технологій залежатиме від двох чинників: 1) того, хто застосовуватиме правову технологію (суб'єктний критерій); 2) сфери, для якої буде сформовано правову технологію (об'єктний критерій). Встановлення черговості їх застосування є недоцільним в

правовому полі. З одного боку, визначену сферу суспільних відносин може впорядковувати лише той суб'єкт, якого на це уповноважено нормою права. З іншого боку, суб'єкти владних повноважень при здійсненні будь-яких дій або при утриманні від їх вчинення та прийнятті рішень мають суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до формули правового регулювання «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом», що знайшло своє відображення у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та у ст. 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [5].

В Україні функціонує стала система публічно-владних інституцій, елементи якої можуть бути задіяні в регулюванні певних суспільних відносин або ні. Тому, первинно звернемо увагу на законодавчо визначених публічних інституціях в якості органів публічної влади, що наділені повноваженнями в секторі національної безпеки.

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку», сектор безпеки держави визначається через «...діяльність уповноважених суб'єктів – систему державних інституцій, утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, діяльність яких за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України» [6]. Проте поняття органів публічної влади, які уповноважені в секторі безпеки є ширшим за поняття «органів управління сектор безпеки», яке перелічує органи, що є спеціально уповноваженими на забезпечення безпеки

держави. До органів публічної влади зараховуються: органи державної влади, їх посадові та службові особи, незалежно від їх віднесення до законодавчих, судових чи виконавчих органів; державні інституції, яких не віднесених до жодної з гілок влади, типу Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО); органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи – у випадках та у спосіб, яких встановлено законом. Таким чином, до органів публічної влади, які уповноважені в секторі безпеки віднесемо: 1) тих, що в значенні профільного законодавства в секторі безпеки держави уповноважено здійснювати демократичний цивільний контроль; 2) тих, що значенні профільного законодавства віднесено до сектору безпеку.

Акцентуємо увагу на використанні терміну «демократичний цивільний контроль» для цілей законодавства в секторі безпеки держави як категорії, що об'єднує різного роду органів публічних влади, що наділені певними повноваженнями в секторі безпеки. Йдеться про передбачені Законом України «Про національну безпеку»: Президента України, якого уповноважено здійснювати контроль за сектором безпеки і оборони; РНБО як спеціально уповноваженого суб'єкта в секторі безпеки держави (ст. 5); Верховну Раду України в частині здійснення парламентського контролю та законотворчої діяльності (ст. 6); Кабінет Міністрів України щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сферах національної безпеки і оборони (ст. 7); Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в частині здійснення цивільного контролю за виконанням підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності, службовими (посадовими) особами і громадянами законів України, інших нормативно-правових актів з питань національної безпеки і оборони (ст. 8), а також суди (ст. 9) [6].

Доцільним видається зміна формулювання ст. 9 Закону України «Про національну безпеку» з конкретизацією змісту

її положення таким чином: «Рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, посадових і службових осіб з питань національної безпеки і оборони можуть бути оскаржені в суді.

2. Контроль за виконанням судових рішень з питань національної безпеки і оборони здійснюють суди».

Отже, правові технології діяльності органів публічної влади в секторі безпеки – це сукупність нормативно встановлених способів забезпечення національної безпеки держави, які можуть застосовуватись суб'єктами демократичного цивільного контролю та суб'єктами, що входять до сектору безпеку.

Будь-які правові технології, що застосовуються органами публічної влади в секторі безпеки мають відповідати таким вимогам: 1) застосовуватись виключно за умови дотримання принципу верховенства права; 2) застосовуватись виключно у межах компетенції конкретного суб'єкта; 3) застосовуватись для забезпечення публічних інтересів.

Змістовно правова технологія в секторі безпеки визначає захід, який використано в якості регулятора, а зовнішньо вона ідентифікується в визначеній правовій формі. Так, наприклад, суть правових технологій в діяльності органів публічної влади у секторі безпеки складатимуть їх права та обов'язки щодо здійснення цивільного демократичного контролю.

Формування правових технологій з оновленим змістом пов'язується з зобов'язанням України реформувати законодавство відповідно до стандартів ЄС, а також наявним рівнем суспільних відносин. До прикладу, одним із напрямів реформування сектору безпеки та новою правовою технологією, яку мають використовувати органи публічної влади в секторі безпеки є оборонний менеджмент всіх рівнів організації і регулювання організаційної діяльності. Первинно відбувається формулювання політики на вищих рівнях командування й уряду, і поширюється на керівництво і контроль, іноді в найменших деталях, щодо всіх аспектів службової діяльності. Керівники повинні правильно оцінити обстановку для того, щоб планувати, організувати, направляти, коор-

динувати і контролювати зусилля підпорядкованих організації. Як організаційний процес, оборонний менеджмент перебуває між формуванням політики оборони і фактичним управлінням збройними силами. Цей процес повинен охоплювати такі області діяльності, як управління оборонними ресурсами, управління персоналом і управління закупівлями. Оборонний менеджмент є важливим способом впорядкування сектору безпеки, оскільки він прагне до ефективності й економічності сил оборони, створюючи їм умови для виконання своїх обов'язків щодо забезпечення державної безпеки і захисту від зовнішніх загроз найефективнішим чином. Завдяки тому, що ресурси витрачаються відповідально і стратегічно правильно, у відповідності до більш широкої політики національної безпеки, оборонний менеджмент сприяє ефективному управлінню. Це передбачає суворе дотримання прозорості та підзвітності на всіх організаційних рівнях та наявності ефективної системи контролю [7].

В якості прикладу оновлення змістовної частини правової технології, що використовується органами публічної влади для впорядкування суспільних відносин в сфері національної безпеки, може слугувати забезпечення поступальної прозорості в сфері національної безпеки. Згідно Ініціативи щодо прозорості та підзвітності, державні діячі, держслужбовці, керівники й директори компаній та організацій тощо зобов'язані діяти відкрито, передбачувано і зрозуміло, заохочуючи залучення й підзвітність. Інститути сектору безпеки надають безпеку як суспільне благо. Тому, прозорість і підзвітність гарантів безпеки, з точки зору як продукту/послуги, так і процесу, тут дуже важлива, оскільки вони прямо впливають на якість цього суспільного блага. Інформація може бути оприлюднена у річних звітах, «Білих книгах» з питань оборони та безпеки, публікаціях річного бюджету тощо. Публікація таких документів та іншої відповідної інформації обов'язкова для забезпечення прозорості та підзвітності. Станом на теперішній час, перелік посадових осіб і відкритих документів, які допомагають забезпечити прозорість

інститутів сектору безпеки, залишається доволі коротким [8]. Для забезпечення якості цивільного демократичного контролю в секторі безпеки, вагоме значення матиме й підзвітність як елемент правових технологій, що має включати комплекс незалежних та ефективних судових органів; процесуальні та санкційні механізми; схеми інформування, моніторингу та нагляду, разом з міцним та активним громадянським суспільством.

Практичне втілення правових технологій органів публічної влади в секторі безпеки відобразатиметься через:

1) видання Президентом України наказів і директиви з питань оборони, указів і розпоряджень з питань національної безпеки і оборони, які є обов'язковими до виконання на території України [6];

2) видання у межах повноважень наказів організаційно-розпорядчого характеру Міністерством оборони України з питань, що стосуються національної безпеки (перелік закріплено в п. п. 4 п. 3 Положення про Міністерство оборони України [9]);

3) видання директив і наказів військам (силам) Збройних Сил, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, Держспецтрансслужбі і Держспецзв'язку, що залучаються до виконання завдань у сфері оборони начальником Генерального штабу Збройних Сил України [10];

4) видання Головою Адміністрації Держспецтрансслужби наказів, розпоряджень і директив з питань здійснення організаційних заходів щодо забезпечення стійкого функціонування транспорту, що використовується в інтересах оборони держави, в мирний час та в особливий період [11] тощо.

Можливим проявом реформування форми закріплення правової технології в діяльності органів публічної влади у секторі безпеки є поширення практики використання адміністративних договорів. У цілому, поняття «договір» застосовується у фінансових, зобов'язальних, цивільних та трудових правовідносинах. Використання вказаного терміну в сфері національної безпеки пов'язано з здійсненням особливого виду діяльності – управлінням суспільними справами, що одночасно свідчить про часткове застосування дис-

позитивного методу для впорядкування публічно-правових правовідносин. Визначення поняття «адміністративний договір» міститься в Кодексі адміністративного судочинства України, відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 4 якого «...це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; для делегування публічно-владних управлінських функцій; для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; для врегулювання питань надання адміністративних послуг [12].

Розмиття публічного та приватного в сфері національної безпеки є наслідком використання диспозитивного інструментарію в традиційно імперативно врегульованих сферах як прояву людиноцентризму та демократизації публічних інституцій. Застосування адміністративного договору в секторі безпеки покликано забезпечувати розвиток нових форм солідарності, партнерства і співробітництва, коли традиційний владно-розпорядчий характер відповідної активності стабілізується шляхом впровадження альтернативного варіанту у вигляді адміністративно-погоджувального та впорядковуючого формату взаємодії. Незважаючи на всю перспективність застосування адміністративних договорів як інструмента діяльності публічних інституцій, на сьогоднішній день існує розрив між теоретичними розробками цього явища правової дійсності та намаганнями на їх базі створити концептуальні засади договірного регулювання суспільних відносин в сфері безпеки держави.

Висновки. Підсумовуючи приходимо до висновку, що правові технології діяльності органів публічної влади в секторі безпеки – це сукупність нормативно встановлених способів забезпечення національної безпеки держави, які можуть

застосовуватись суб'єктами демократичного цивільного контролю та суб'єктами, що входять до сектору безпеку. Змістовно правова технологія визначає захід, який використано в якості регулятора, а зовнішньо вона ідентифікується в визначеній правовій формі. Виокремлено напрями реформування сектору безпеки в частині формування правових технологій діяльності органів публічної влади: а) змістовного характеру, типу впровадження оборонного менеджменту всіх рівнів організації і регулювання організаційної діяльності, забезпечення поступальної прозорості в секторі безпеки держави; б) формального характеру, типу поширення практики використання типових адміністративних договорів.

Список використаної літератури:

1. Shapoval, R. V., Nastyuk, V. Y., Bezpalova, O. I., Khrystynchenko N. P. Path towards national security in the European Union: genesis and further development processes. *Journal of Security and Sustainability*. 2018. Issues 8 (1). P. 45-54.
2. Мех Ю.В. Сучасний погляд на адміністративно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в секторі безпеки України. *Правова позиція*. 2022. № 4 (37). С.300-303.
3. Mekh Y., Georgiievskiy I., Ignatchenko I., Maslova I., Kostenko I. Public-Private Partnership in the Security Sector: Updating in the Conditions of Counteracting the COVID-19 and Armed Aggression in Eastern Ukraine. *Revista De La Universidad Del Zulia*. Volume: 13, Issue: 37, 2021. P. 347-361.
4. Адамюк Д.І. Поняття технології: встановлення змісту та співвідношення з іншими суміжними поняттями. *Право та інноваційне суспільство*. 2015. № 1 (4). С. 34-41.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
7. About defence management. URL: <https://securitysectorintegrity.com/defence-management/about-dm/>

8. Bonn International Center for Conversion (BICC) (2002), Voice and accountability in the security sector. Paper 21.
9. Про затвердження положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>
10. Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 21.06.2006 р. URL: https://ips.ligazakon.net/document/U769_06?an=9
11. Питання Державної спеціальної служби транспорту: Указ Президента України від 06.08.2004 р. № 873. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/873/2004#Text>
12. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

Tsybulnyk N. Yu. The current state of formation of legal technologies for the activities of public authorities in the security sector of the state

The article is devoted to the study of legal technologies of public authorities in the state security sector. It was established that legal technology is a certain normatively defined as a possible way of organizing a specific type of social relations, which is authorized to be used by a specific subject. A thesis was formed about the specification of legal technologies depending on two factors: 1) who will apply the legal technology (subject criterion); 2) areas for which legal technology will be formed (objective criterion).

Attention is focused on the fact that in Ukraine there is a permanent system of public-authority institutions, the elements of which may or may not be involved in the regulation of certain social relations. Therefore, it is of primary importance to distinguish legally recognized public institutions as public authorities empowered in the national security sector.

It was established that the concept of «public authorities authorized in the security sector» is broader than the concept of «security sector», which lists the bodies that are specifically authorized to ensure the security of the state. The public authorities authorized in the security sector include: 1) those authorized to exercise democratic civil control in the security sector of the state under the relevant legislation; 2) those whose values are assigned to the security sector by the relevant legislation. Amendments to the Law of Ukraine «On National Security» are proposed in terms of detailing the status of courts as public authorities empowered in the field of state security.

It was determined that the legal technologies of the activities of public authorities in the security sector are a set of normatively established ways of ensuring the national security of the state, which can be applied by subjects of democratic civil control and subjects included in the security sector.

Any legal technologies used by public authorities in the security sector must meet the following requirements: 1) be used exclusively under the condition of compliance with the principle of the rule of law; 2) to be applied exclusively within the competence of a specific subject; 3) be used to ensure public interests.

Key words: public authority, state security sector, legal technologies, method of regulation, method of legal influence.