

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.4.6>**Р. В. Шаповал**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Н. Ю. Цибульник**

кандидат юридичних наук,  
здобувач наукового ступеня доктора наук  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,  
старший викладач кафедри правоохоронної діяльності та поліцейської  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## **ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

*У статті зазначено, що забезпечення національної безпеки полягає в упорядкуванні суспільних відносин, ефективній превентивній діяльності, попередженні різного роду загроз. Проаналізовано публічне адміністрування сектору безпеки України, а саме наведена нормативно-правова база, що регулює роботу публічної адміністрації в межах діяльності сектору безпеки та охорони України, а також відповідний перелік суб'єктів, які є відповідальними за таку роботу. Розкрито питання адміністративно-правового регулювання, зокрема запропоновано його авторську дефініцію. Виділено зміст адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування у секторі безпеки України. У статті розглянуто питання змісту адміністративно-правового регулювання через встановлення певного порядку в безпосередній організації діяльності. Зазначено зміст такого регулювання сектору безпеки та охорони, щодо якого також запропоноване авторське визначення. Окреслено актуальність цієї тематики та стан дослідження її на цей час на основі чинного законодавства, узагальнено практику та наукові доробки щодо цієї тематики. Авторами звернено увагу на дефініцію безпеки, що передбачає стан без будь-якого ризику та загрози для життя, здоров'я, майна та навколишнього середовища, а також розкриті значення сектору безпеки, його зміст, складники, завдання, суб'єкти тощо. Зазначено, що сектор безпеки є однією з основних систем, що забезпечує дотримання державності, суверенності і демократії у країні. Забезпечення ефективності сектора безпеки та охорони є ускладненим через існування досить проблемних питань, особливо у сфері управління й нормативно-правового забезпечення такого сектора.*

*У висновках вказується на значимість та важливість сектору безпеки та охорони України як засобу формування, існування та розвитку держави. Виділено провідну роль суб'єктів публічно-правової діяльності у забезпеченні національної безпеки. Зазначено, що сектор безпеки України як система відповідних органів забезпечення захисту національних інтересів потребує суттєвих законодавчих удосконалень та наукових досліджень.*

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

**Постановка проблеми.** Національна безпека держави охоплює захищеність суверенітету, цілісність територій та недоторканість кордонів, захист прав та свобод громадян, захист національних інтересів, забезпечення стабільності

конституційного ладу. З усього перерахованого витікає, що забезпечення національної внутрішньої та зовнішньої безпеки є навіть не першочерговим, а позачерговим завданням діяльності держави. Адже від якісного забезпечення оборони та захисту безпосередньо залежить стан та статус держави. Національна безпека неодмінно є частиною суспільного життя, її неможливо ізолювати або ж відокремити. Також, розглядаючи безпеку держави, важко говорити про діяльність окремих органів чи осіб, це обов'язково є сума зусиль органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань і, звісно, громадян.

Останнім часом відповідно до змін у напрямках державного розвитку та пріоритетах 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. Також важливим буде відмітити, що контроль та упорядкованість суспільних відносин полягає у забезпеченні соціального балансу. Тобто важливим є існування балансу між бажаним та отриманим громадянами від власної держави, а саме від системи юридичних засобів. Відповідно, публічне адміністрування – це своєрідний інструмент досягнення балансу та загального задоволення. Аналогічно ефективно публічне адміністрування відносин у сфері забезпечення безпеки публічною владою, суб'єктами, які потребують систематизації та чіткого законодавчого визначення правового статусу, повинно досягати можливого апогею для суцільного забезпечення якісної роботи та результативності. Це є досить актуальним для України сьогодні, враховуючи відповідні зміни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наразі досить актуальною є проблема оновлення категоріального апарату. Загальну інформацію про публічну адміністрацію можна отримати з досліджень В. Авер'янова, О. Джафарової, В. Колпакова, Т. Кравцової, О. Кузьменко, Ю. Панейко та багатьох інших авторів.

Проблема адміністративно-правового забезпечення у секторі безпеки все ще потребує відповідної гідної уваги з боку науковців. До того ж за допомогою аналізу нормативно-правових актів цієї сфери була виявлена велика кількість прогалин та недоліків. Загально-теоретичними питаннями з цієї тематики займаються такі науковці, як О. Бандурка, С. Буткевич, А. Берлач, О. Безпалова, І. Гармашов, Ю. Гуленко, М. Гуцало, І. Голосніченко, В. Горшеньов, В. Верхогляд, О. Джафарова, В. Комзюк, О. Кузьменко, С. Кузніченко, В. Ліпкан, В. Настюк, О. Негодченко, А. Носач, В. Олефір, Г. Пожидаєв, А. Собакарь, А. Стародубцев, В. Трофімцов, М. Тищенко, А. Фоменко, С. Шатрава, Р. Шаповал, О. Юнін та інші.

Варто зазначити праці, в яких вдало розкривається ця тематика: В. Сокурено «Публічне адміністрування сферою оборони України» (2016), С. Чумаченко «Адміністративно-правовий статус суб'єктів національної безпеки України» (2017), А. Носач «Адміністративно-правові форми діяльності служби безпеки України з протидії тероризму» (2017) тощо.

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 та користь у нашій державі. Такі роботи є особливо важливими для доктринального розуміння проблематики національної безпеки та усунення невідповідностей у цій сфері.

**Метою статті** є – на основі чинного законодавства, практики його застосування та відповідного узагальнення наявного наукового підґрунтя визначити та окреслити зміст адміністративно-правового регулювання в межах діяльності суб'єктів публічного адміністрування саме сектору безпеки України. А також, користуючись теоретичними надбаннями, виокремити рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення та розвитку адміністративно-правового регулювання у секторі безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Усі дії суб'єктів публічних адміністрацій спрямовані на реалізацію адміністративно-правових основ функціонування задля висвітлення головного змісту адміністративно-правового регулювання загалом. Зміст, згідно з трактуваннями академічних словників, має не одне значення: 1) те, про що говориться та розповідається; 2) суть, внутрішня особливість чого-небудь; 3) мета, призначення чого-небудь [1]. Однак всі значення різняться лише прикладним значенням і висвітлюють єдину головну суть: зміст – це суть та головна ідея будь-чого, що супроводжує певне явище від його зародження до повної реалізації мети. Зміст адміністративно-правового регулювання окреслений різноманітною діяльністю законодавчих та нормотворчих органів. Наприклад, це формування відповідного робочого інструментарію, що є актуальним та дієвим у певних реаліях, або ж дії, пов'язані з визначенням співвідношення нормативних та індивідуальних засобів адміністрування в об'єктивних реаліях сьогодення. Практична адміністративно-правова діяльність сектору безпеки реалізується як форма державної політики, а саме визначення політичних, соціальних та правових засад діяльності суб'єктів сектору. Отже, змістом адміністративно-правової діяльності є безпосередньо практична діяльність суб'єктів публічного адміністрування.

Адміністративно-правова діяльність суб'єктів обов'язково підлягає адміністративно-правовому регулюванню. Адміністративно-правове регулювання діяльності сектору безпеки здійснюється за допомогою передбачених законів, указів Президента, рішень і постанов Кабінету Міністрів, а також нормативно-правових актів інших центральних органів виконавчої влади. Відповідні суспільні відносини, що відображаються у реалізації питань забезпечення заходів захисту прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави, знаходяться під цілеспрямованим впливом адміністративних норм, що й являє собою адміністративно-правове регулювання [2]. Ця система контролю

та управління є найбільш тісно пов'язаною з громадськістю і тому має неабияке практичне значення, особливо в секторі безпеки. Як метод регулювання в адміністративному праві адміністративно-правовий метод представлений односторонніми відносинами з домінуванням суб'єкта над об'єктом управління [3]. Волевиявлення суб'єктів є домінуючим над волевиявленням об'єктів, проте це не заперечує діяльність суб'єкта згідно з приписами законодавства. Основним регуляторним засобом адміністративно-правового регулювання є приписи, тобто вказівки щодо обов'язкового вчинення, також існують й заборони та дозволи, що є менш ефективними в загальній практиці. Отже, адміністративно-правове регулювання – це сукупність певних засобів та прийомів, що застосовують органи виконавчої влади в процесі правозастосування для забезпечення контролю та регулювального впливу на управлінські відносини з боку адміністративного права [4].

Змістом же адміністративно-правового регулювання, його головною метою виступає забезпечення відповідного добросовісного вчинення правозастосовної діяльності суб'єктів публічних адміністрацій шляхом застосування дозволів, заборон та приписів. Очікуваним результатом такого регулювання суспільних відносин є встановлення порядку організації та діяльності суб'єктів, як тих, що наділені адміністративною владою, так і тих, що її не мають [5].

Далі варто розібрати поняття та принципи існування сектору безпеки, адже для того, щоб судити про діяльність суб'єктів діяльності сектору безпеки, варто розібратися з завданнями та роботою цієї системи. Окрему увагу приділимо поняттю «безпека», що є ключовим, – це відсутність будь-якого ризику, що може заподіяти шкоду життю, здоров'ю та майну громадян, навколишньому середовищу. Забезпечення безпеки полягає у використанні ресурсів, які запобігають настанню шкоди, захищеності населення, довкілля та майна від небезпеки, якщо така існує, тощо. Отже, сектор безпеки – це відповідна система органів, які за своїм функціональним призначенням спрямовані на захист

національних інтересів від загроз [5]. 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. 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 [6]. Сектор безпеки України має у своєму складі чотири взаємопов'язані частини: сили безпеки, сили оборони, оборонно-промисловий комплекс, громадяни та громадські організації [6]. Завдання сектору безпеки поділяється вченими на такі складники: особиста безпека громадян, громадський порядок; національна безпека; військова безпека [7]. Крізь призму органів, які забезпечують державну безпеку, та їх територіальну підпорядкованість науковці визначають сектор безпеки як систему органів державної влади, орга-

нів місцевого самоврядування та громадськості, що на різних рівнях реалізують державну політику у сфері забезпечення безпеки. Щодо адміністративно-правових засад діяльності сектору безпеки визначимо спершу публічний інтерес, що безпосередньо пов'язаний із забезпеченням національних інтересів держави. Досягнення певного передбачуваного порядку в сфері такого регулювання і є те, що очікується державою, виконавчими органами від адміністративно-правового регулювання. З цього випливає, що головним завданням адміністративно-правових структур у межах сектору, що нас цікавить, 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. Також важливим є 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 [7].

Тобто, підсумовуючи, можна стверджувати, що відповідні 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.

Зрозуміло, що адміністративно-правові відносини охоплені нормами різних нормативно-правових актів, але базисом для регулювання сектору безпеки слугує Закон України «Про національну безпеку». Цей закон згідно зі статтями 1, 2,

17, 18 і 92 Конституції України визначає певні основи та принципи національної безпеки загалом, а також основні засади державної політики. Він описує фундаментальні інтереси України, структурну систему сектору безпеки, встановлює обсяг видатків на фінансування, визначає склад Збройних Сил України, а також окреслює цивільний контроль у цій сфері. Також цей закон оперує таким поняттям, як «демократичний цивільний контроль», що в своєму контексті виокремлює забезпечення верховенства права як одне із завдань демократичної держави. Демократичний цивільний контроль виступає як механізм нагляду за діяльністю органів у секторі безпеки та, відповідно, є позитивним поняттям з погляду захисту прав людини. Також Закон України «Про національну безпеку» визначає основним принципом дотримання міжнародно-правових зобов'язань України, що становлять велику частину національного законодавства.

Загалом цей закон є важливим у процесі регулювання сектору безпеки України, але через його певну новизну наразі існує певна кількість протиріч з іншими законодавчими актами, зокрема з Конституцією, і тому доречним є подальше проведення моніторингу та удосконалення його змісту. Наприклад, одним з протиріч є розуміння таких фундаментальних понять, як «національні інтереси», «національні цінності» та «фундаментальні цінності»: різне тлумачення в теорії та відсутність їх розмежування в законі може призвести до негативного впливу на реалізацію положень закону.

Узагальнюючи, маємо: зміст – головна суть явища, його ціль, мета. Адміністративно-правове регулювання – це сукупність певних засобів та прийомів, що застосовують органи виконавчої влади в процесі правозастосування для забезпечення контролю та регулювального впливу на управлінські відносини з боку адміністративного права. Своєю чергою зміст адміністративного регулювання – це забезпечення відповідного добросовісного вчинення правозастосовної діяльності суб'єктів публічних адміністрацій шляхом використання дозволів,

заборон та приписів. Сектор безпеки України – це відповідна система органів, які за своїм функціональним призначенням спрямовані на захист національних інтересів від загроз.

Отже, змістом адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування в секторі безпеки є забезпечення добросовісного виконання дій суб'єктами публічної адміністрації в сфері реалізації дій, спрямованих на захист національних інтересів від потенційних загроз, шляхом застосування приписів, заборон та дозволів.

**Висновки.** Сектор безпеки займає першочергову позицію у формуванні, підтримці та сприянні розвитку держави. Це базисне утворення, що безпосередньо відповідає за національну безпеку, територіальну цілісність, приватні інтереси фізичних та юридичних осіб, фундаментальні цінності держави тощо. Суб'єкти публічно-правової діяльності є необхідним елементом системи забезпечення національної безпеки. Забезпечення безпеки суб'єктами публічної адміністрації розглядається як фундаментальна провідна функція держави. Тобто органи законодавчої, виконавчої та судової влади, правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання та громадяни – це безпосередній склад системи суб'єктів, що забезпечують національну безпеку нашої держави. І, відповідно, стан окремого суб'єкту є важливим на рівні забезпечення повноцінного існування держави. Сьогодні є багато нововведень, які потребують постійного перегляду, моніторингу, удосконалення та співставлення з іншими законодавчими актами та міжнародними актами, прийнятими Україною. Отже, організаційно-структурний характер діяльності органів публічної адміністрації є головною ознакою в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки.

#### **Список використаної літератури:**

1. Словник української мови : в 11 томах. Том 3, 1972. с. 624.
2. Рудниченко С. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності державної судової адміністрації України.

- Адміністративне право і процес. 2017. №1. С. 149–150.
3. Чуприна Ю.Ю. Адміністративно-правові методи правового регулювання: сутність та зміст. *Адміністративне право і процес*. 2017. С. 27–51.
  4. Стеценко С.Г. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності державної судової адміністрації України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. С. 31–32.
  5. Шевчук О. Сектор безпеки України як об'єкт публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2021. №2. С. 139–140
  6. Цибульник Н.Ю. Деякі питання сектора безпеки України як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Адміністративне право і процес*. 2021. №1. С. 154–155.
  7. Закон України про національну безпеку від 01.08.2021.
  8. Безега В.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції як суб'єкта сектору безпеки і оборони. *Адміністративне право і процес*. 2020. С. 7–10.
- 

**Shapoval R., Tsybulnyk N. Content of the administrative and legal regulation of the activities of public administration entities in the security sector of Ukraine**

*The article states that ensuring national security is to regulate public relations, effective preventive activities, prevention of various threats. The public administration of the security sector of Ukraine is analysed, namely the regulatory framework governing the work of public administration within the activities of the security and protection sector of Ukraine, as well as the relevant list of entities responsible for such work. The issue of administrative and legal regulation is revealed; its author's definition is offered. The content of administrative and legal regulation of the activities of public administration entities in the security sector of Ukraine is highlighted. The article considers the issue of the content of administrative and legal regulation through the establishment of a certain order in the direct organization of activities. The content of such regulation of the security and protection sector is indicated, for which the author's definition is also proposed. The relevance of this topic is outlined, and the state of its research is indicated today based on the current legislation, the practice and scientific achievements on this topic are generalized. The authors draw attention to the definition of security, which assumes a state without any risk and threat to life, health, property and the environment, as well as the importance of the security sector, its content, components, tasks, entities, etc. It is noted that the security sector is one of the main systems that ensures the observance of statehood, sovereignty and democracy in the country. Ensuring the efficiency of the security and safety sector is complicated by the existence of very problematic issues, especially in the field of management and regulatory support of such a sector.*

*The conclusion of the study indicates the importance and significance of the security and protection sector of Ukraine as a means of formation, existence and development of the state. The leading role of subjects of public law activity in ensuring national security is highlighted. It is noted that the security sector of Ukraine, as a system of relevant bodies for the protection of national interests, needs significant legislative improvements and research.*

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