

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-1.9>

М. П. Стрюк, аспірант кафедри публічного права
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

У статті йдеться про науковий доробок, який висвітлює питання управління сектором безпеки й оборони України з погляду адміністративного права. Зазначається, що проблематика управління сектором безпеки й оборони перебуває в межах досліджень науки державного управління у сфері державної безпеки й охорони громадського порядку, адміністративного права, тому використовувати можна науковий доробок із різних наук для дослідження адміністративно-правових аспектів зазначеної теми. Усі дослідження умовно можна поділити на компіляції авторами нормативно-правових джерел, норми яких регулюють відносини у сфері сектора безпеки й оборони України; дисертаційні дослідження, автореферати, монографії, наукові статті, підручники та посібники, де фігурує проблематика сектора безпеки й оборони України; видання довідкового характеру й тези конференцій, інші матеріали, що стосуються наукових конференцій. Також акцентується увага на тому, що серед особливостей наукового доробку щодо адміністративно-правового регулювання сектора безпеки й оборони України виступає чинник суттєвих змін, які відбулись на законодавчому рівні після 2014 року щодо силового блока, правоохоронних інституцій, а також після ухвалення у 2018 році Закону «Про національну безпеку», тому праці, які вийшли раніше, необхідно розглядати у вигляді загальних теоретичних напрацювань. Серед компіляцій правових актів акцентується увага на збірці актів авторів А. Гриценка, А. Єрмолаєва, Ф. Флурі, а одним із перших словників виділяється «Державне управління у сфері національної безпеки». Одну з перших монографій з адміністративно-правових засад окресленої проблематики запропонувала Г. Пономаренко у 2007 році. Наголошується на важливості посібника В. Ліпкана, де визначається роль права в гарантуванні національної безпеки. Аналізуються також праці таких авторів: Г. Ситника, О. Власюка, А. Качинського. Аналізується та підкреслюється наукова цінність дисертації 2019 року А. Рубана, оскільки вона спирається на новітню нормативно-правову базу. Наголошується у статті на необхідності досліджень саме адміністративно-правового спрямування рівня монографій та дисертацій щодо управління сектором безпеки й оборони України.

Ключові слова: національна безпека; нормативно-правова база; науковий доробок; монографії; дисертації.

M. P. Striuk. Management of the security and defense sector of Ukraine as an object of administrative and legal research

The article deals with the scientific work that covers the management of the security and defense sector of Ukraine in terms of administrative law. It is noted that the issues of security and defense sector management are within the research of public administration science in the field of public security and public order, administrative law, so you can use the scientific achievements of various sciences to study the administrative and legal aspects of this topic. All studies can be divided into compilations by the authors of regulatory sources, the rules of which regulate relations in the security and defense sector of Ukraine; dissertation research, abstracts, monographs, scientific articles, textbooks and manuals, which feature issues of the security and defense sector of Ukraine; reference publications and conference abstracts and other materials related to scientific conferences. It is also emphasized that among the features of scientific work on administrative and legal regulation of the security and defense sector of Ukraine is the factor of significant changes that occurred at the legislative level after 2014 regarding the power bloc, law enforcement agencies, and after the adoption in 2018 of the Law "On national security", so the works published earlier should be considered in the form of general theoretical developments. Among the compilations of legal acts, attention is paid to the collection of acts by the authors A. Hrytsenko, A. Yermolaev, F. Flury, and one of the first dictionaries is "Public Administration in the field of national security". One of the first monographs on the administrative and legal principles of the outlined issues was made by G. Ponomarenko in 2007. The importance of V. Lipkan's manual is emphasized, which defines the role of law in ensuring national security. The works of such authors as G. Sytnyk, O. Vlasjuk, A. Kaczynski are also analyzed. The scientific value of A. Ruban's dissertation 2019 is analyzed and emphasized, as it is based on the latest legal framework. The article emphasizes the need for research on the administrative and legal direction of the level of monographs and dissertations on the management of the security and defense sector of Ukraine.

Key words: national security; normative-legal base; scientific achievements; monographs; dissertations.

Постановка проблеми. Кожна держава у світі виконує низку функцій, однією з найважливіших є функція оборони держави. Від ефективності всіх елементів, які використовуються для виконання функції оборони держави, багато в чому залежить існування та виживання держави. Якщо вдивлятися в українську історію, можна побачити приклади, коли українські паростки державності зникали через те, що недостатньо уваги приділяли саме безпеці й обороні, і найяскравішим прикладом можна вважати Українську Народну Республіку (далі – УНР), коли сектор безпеки й оборони перебував поза пріоритетом уваги центральної влади.

© М. П. Стрюк, 2021

Сумні події 2014 р. зумовили особливу актуальність досліджень, які спрямовані на покращення нормативно-правової бази щодо управління сектором безпеки й оборони, оскільки Україна зазнала збройної агресії Російської Федерації та виявилось, що ані система правових актів, ані інституції, які займаються забезпеченням оборони держави, її безпекою, які діють відповідно до зазначених актів, не виявились ефективними, у кризових та важких умовах Україна вибудовувала систему управління безпекою й обороною та відповідну правову базу, які забезпечили б відсіч агресору.

Станом натепер така система управління та відповідне нормативно-правове забезпечення управління сектором безпеки й оборони України існує, ці явища привертають увагу дослідників для вивчення з різних поглядів (сфера науки правової, у сфері національної безпеки тощо) сильних та слабких сторін, шляхів покращення наявної ситуації із системою управління безпекою й обороною, історичних аспектів становлення та розвитку такої системи за часів незалежності, а також системи управління на українських землях у межах тих державних систем, які існували тут раніше (наприклад, у радянський час, за часів УНР, ЗУНР, Української Держави П. Скоропадського, Російської імперії, українського козацтва тощо). Водночас дослідження щодо управління сектором безпеки й оборони України мали місце й до 2014 р. Отже, актуальним в умовах збройної агресії Російської Федерації буде узагальнення наявного наукового доробку, де сектор безпеки й оборони України виступає об'єктом правового дослідження, оскільки це сприятиме виявленню подальших перспективних напрямів висвітлення окресленої проблематики для покращення відповідної нормативно-правової бази та системи управління сектором безпеки й оборони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До наукового доробку проблематики управління сектором безпеки й оборони України як об'єкта адміністративно-правового дослідження зробили внесок такі дослідники: В. Абрамов, С. Андреев, О. Баранов, О. Береза, О. Власюк, Д. Венцковський, В. Горбулін, А. Гриценко, О. Дзьобань, А. Єрмолаєв, С. Домбровська, Ю. Древаль, А. Качинський, В. Колокольцев, Н. Косолапов, М. Криштанович, М. Лобко, Я. Малик, В. Ліпкан, В. Мамонов, В. Манілов, В. Настюк, Н. Нижник, С. Павленко, В. Пилипчук, С. Пирожков, Г. Пономаренко, С. Пономарьов, І. Проценко, А. Рубан, І. Руснак, Ф. Саганюк, А. Семенченко, О. Симонова, В. Смолянчук, Г. Ситник, Ш. Султанов, М. Сунгуровський, О. Соснін, В. Столбовий, Т. Стукалін, О. Устименко, Ф. Флурі, Ф. Фролов та інші.

Мета статті – аналіз наявного наукового доробку, де висвітлюється проблематика адміністративно-правового регулювання управління сектором безпеки й оборони України.

Виклад основного матеріалу. Питання управління сектором безпеки перебуває в межах сфери державного управління у сфері державної безпеки й охорони громадського порядку, адміністративного права також. Тому питанням правового регулювання сектора безпеки й оборони, його управління присвячені праці з різних наук. Через обмеженість обсягу даної наукової статті будуть розглядатись сучасні праці, які присвячені питанням адміністративно-правового регулювання сектора безпеки й оборони. Варто зауважити, що, як уже зазначалось вище, питання адміністративно-правового регулювання порушуються не лише в суто адміністративно-правових дослідженнях, а й у тих, які стосуються інших аспектів управління сектором безпеки й оборони, теоретичних та практичних відповідних питань, можуть розглядатись правові аспекти проблематики. Увесь науковий доробок можна класифікувати за низкою ознак, серед яких відповідно до форми джерел можна виділити дисертаційні дослідження, монографії, підручники та посібники, які суто присвячені або частково висвітлюють проблематику правового регулювання сектора безпеки й оборони України, або стосуються загальнотеоретичних питань безпеки й оборони; статті в періодичних виданнях, які розглядають аспекти адміністративно-правового регулювання сектора безпеки й оборони, а також тези конференцій, де висвітлюються наведені вище аспекти.

Окрім того, можна поділити науковий доробок на компіляції авторами нормативно-правових джерел, норми яких регулюють питання суспільних відносин щодо сектора безпеки й оборони України; докторські та кандидатські дисертації, автореферати, монографії, наукові статті, у яких фігурує проблематика адміністративно-правового регулювання сектора безпеки й оборони України; видання, що мають довідковий характер, тези конференцій або інші матеріали, які стосуються наукових конференцій.

Перед тим, як розглядати наявний науковий доробок, варто висвітлити понятійний категоріальний апарат щодо сектора безпеки й оборони, який міститься в наявних нормативно-правових актах. П. 16 ч. 1 ст. 1 Закону «Про національну безпеку» 2018 р. визначає поняття сектора безпеки й оборони: «<...> система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення із 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 громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України» [11].

Варто наголосити, що однією з особливостей наукового доробку щодо адміністративно-правового регулювання сектора безпеки й оборони України є те, що суттєві зміни відбулись на законодавчому рівні протягом останніх декількох років, які, зокрема, пов'язані з ухваленням у 2018 р. нового Закону «Про наці-

ональну безпеку», також із 2014 р. усі силові та правоохоронні інституції зазнали фундаментальних змін, тому науковий доробок, який побачив світ раніше, можна використовувати й аналізувати як загальнотеоретичні напрацювання в царині безпеки й оборони, варто зосередити увагу на сучасних працях.

Серед компіляцій правових актів та документів необхідно виділити колектив авторів (А. Гриценко, А. Єрмолаєв, Ф. Флурі), як видали збірку нормативно-правової бази в секторі безпеки й оборони України. За розділами автори поділили нормативно-правові акти, які стосуються конституційних засад політики сектора безпеки й оборони; концептуальних засад гарантування національної безпеки; правового регулювання розбудови й реформування ЗСУ; законодавчого забезпечення діяльності оборонно-промислового комплексу; правових основ гарантування державної безпеки; демократизації сектора безпеки й оборони [5, с. 4–7]. Серед словників варто згадати «Державне управління у сфері національної безпеки», що вийшов одним із перших у 2012 р. Тут міститься приблизно 450 термінів, що стосуються державного управління сектором безпеки й оборони України. Хоча словник розрахований здебільшого на спеціалістів зі сфери державного управління, він може використовуватись під час досліджень у сфері адміністративного права [4]. Серед таких термінів наведено «сектор безпеки» тощо.

Серед авторів монографій, дисертацій, підручників та посібників однією з перших, хто здійснив дослідження на монографічному рівні з погляду адміністративно-правових засад управління у сфері безпеки держави, є науковець Г. Пономаренко, у 2007 р. вийшла її праця «Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади» [9]. На основі тогочасного законодавства та теоретичних концепцій авторка розглядає засади гарантування внутрішньої безпеки держави. Вона також завдяки розгляду методологічних засад управління у сфері безпеки держави питання управління у сфері гарантування безпеки розглядає як складову частину адміністративно-політичної діяльності, визначає особливості такої діяльності (це є необхідною умовою життєдіяльності особи, суспільства та держави, а в її діяльності беруть участь різні суб'єкти гілок влади тощо). Авторка переосмислює категоріальний апарат, а саме терміни «державна безпека», «національна безпека», «внутрішня безпека» [2].

У 2008 р. в дисертації А. Семенченко здійснив аналіз стану чинної нормативної бази, яка врегулює питання стратегічного планування у сфері національної безпеки, ним було запропоновано комплекс рекомендацій органам державної влади щодо підвищення ефективності державної політики захисту національних інтересів, а також стратегії планування, увагу приділено категоріальному апарату у сфері сектора безпеки й оборони [14].

Посібник В. Ліпкана «Національна безпека України», хоча й вийшов у 2009 р., має велике значення для дослідження адміністративно-правових аспектів управління сектором безпеки й оборони, оскільки в розділі 3 розглядаються поняття та зміст нормативно-правового забезпечення національної безпеки України, а також загальна роль права в гарантуванні національної безпеки. Хоча законодавство щодо безпеки й оборони відтоді зазнало фундаментальних змін, дане дослідження важливе з теоретичних аспектів [7]. В. Ліпкан зазначає, що «поняття «нормативно-правове забезпечення національної безпеки» включає його нормативне регулювання і дотримання права як засобу управління стосовно сфери національної безпеки. Воно розуміє під цим також сприяння пошуку шляхів удосконалення існуючих та створюваних нових правових норм, необхідних для виконання принципово нових завдань у сфері національної безпеки» [7]. «Нормативна база являє собою організаційно-функціональний образ системи національної безпеки, виражений юридичною мовою і який відповідає її цільовому призначенню. При цьому правові норми забезпечують моделювання як самої системи національної безпеки, так і її підсистем, нормування та формалізацію їх функціональних, організаційних та інформаційних структур, а також самі виконують інформаційну функцію» [7]. Автор визначає завдання законодавства про національну безпеку, принципи формування законодавчої бази з гарантування національної безпеки, засоби забезпечення законодавчої діяльності.

Цього ж року колектив авторів (В. Пилипчук, О. Дзьобань та В. Настюк) у монографії «Система і компетенція державних органів зі спеціальним статусом у сфері національної безпеки України» проаналізували тогочасні правові акти та документи у сфері державної безпеки, висвітлили категоріальний апарат у сфері безпеки й оборони, вивчили систему органів державної влади, які беруть участь у гарантуванні безпеки й оборони України. Вартим уваги також є висвітлення правових актів НАТО, країн Європейського Союзу в царині сектора безпеки й оборони. Важливі також рекомендації щодо шляхів удосконалення правової науки в галузі безпеки України, що також може бути використано в дослідженнях з адміністративного права [8].

Вагомий внесок щодо дослідження управління у сфері національної безпеки здійснив Г. Ситник. У 2012 р. вийшла його монографія «Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади)» [17]. У монографії автор розглядає категоріальний апарат щодо сектора безпеки й оборони, визначає місце, роль, суб'єктів та об'єктів державного управління національною безпекою (а отже, сектором безпеки й оборони). Також тут розглядаються функції та завдання державного управління державною безпекою. Для дослідження адміністративно-правових аспектів управління сектором безпеки й оборони цінним є науковий матеріал дослідника щодо організаційно-правових та інституційних засад розроблення політики національної безпеки. Автор розглядає також правові підвалини діяльності суб'єктів державної політики щодо національної безпеки, їхню компетенцію. На особливу увагу заслуговує

науковий доробок автора щодо демократичного цивільного контролю за сектором безпеки й оборони України, хоча тут здійснений аналіз застарілої законодавчої бази із цієї проблематики, цінними є теоретичні напрацювання автора щодо предмета та принципів цивільного контролю, а також висвітлення відповідного досвіду у країнах Європейського Союзу [17]. Г. Ситник цікавився питаннями управління сектором безпеки й оборони раніше, у 2004 р. вчений захистив докторську дисертацію [15], ним була видана монографія [16].

У 2016 р. вийшла праця О. Власюка «Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики», у розділі 8 він торкається деяких аспектів реформування сектора безпеки, зокрема аналізує питання виконання Державної програми реформування та розвитку Збройних сил України, пропонує шляхи вдосконалення державного контролю за процесом планування та фінансування сектора безпеки й оборони, розглядає деякі елементи цивільного контролю за українськими спецслужбами, деякі інші питання сектора безпеки й оборони України [3]. У навчальному посібнику 2016 р. «Соціально-економічна безпека» колектив авторів розглядає окремі аспекти загальнодержавного рівня щодо економічної безпеки. У першому розділі підручника в контексті генези економічної та національної безпеки зазначаються та розглядаються в історичній ретроспективі законодавчі та підзаконні акти, які стосувалися сектора безпеки й оборони, національної безпеки України [18, с. 12–13].

У 2017 р. вийшла фундаментальна монографія «Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика» [13]. У першому розділі приділена увага категоріальному апарату сектора безпеки й оборони. Тут розкриваються поняття «сектор безпеки» та «сектор безпеки і оборони держави», зазначається, що ці поняття в літературі можуть трактуватись як відмінні категорії [13, с. 9]. У монографії наводяться правові ознаки сектора безпеки й оборони, а саме об'єкт (предмет), суб'єкти (або, як виділяють автори, складові частини) сектора безпеки й оборони, межі даного сектора або сфери, також суб'єктивна ознака сектора безпеки й оборони [13, с. 12–19]. У 2017 р. за авторства А. Качинського вийшла монографія «Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень». У ній автор розглядає суто теоретичні аспекти щодо національної безпеки, дотично наводить деякі акти, що стосуються управління сектором безпеки й оборони [6].

На особливу увагу заслуговує дисертація А. Рубана «Державне управління у сфері національної безпеки України» [12], оскільки захист відбувся у 2019 р., вона базується на чинній нормативній базі, яка регулює питання управління сектором безпеки й оборони України. Хоча дисертація захищена за спеціальністю «Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку», науковець порушує важливі питання управління сектором безпеки й оборони з погляду адміністративно-правових відносин. У дисертації узагальнений досвід закордонних країн щодо сфери управління національною безпекою, наведено низку проблем, що нині існують: «відсутність цілком сформованого національного сектора безпеки й оборони, який являв би собою як цілісне функціональне об'єднання, що підлягало б управлінню з єдиного центру; слабкість з інституційної точки зору; відсутність професійності кадрового корпусу; наявність структурної незбалансованості державних органів, що відносяться до сектора безпеки й оборони; брак необхідного обсягу ресурсів і їх неефективне застосування в межах сектора безпеки й оборони; неефективність гарантій безпеки України на міжнародному рівні» [12, с. 2]. У підрозділі 2.2. «Оцінка вітчизняного організаційно-правового забезпечення державного управління у сфері національної безпеки» автор аналізує сучасний стан нормативно-правової бази, яка визначає систему управління сектором безпеки й оборони, визначає складові частини даного сектора [12, с. 99–108].

Праці в періодичних виданнях здебільшого в питаннях сектора безпеки й оборони порушують вузьку проблематику. Наприклад, категоріальними питаннями цікавляться дослідники О. Баранов [1], С. Пономарьов [10]. Т. Стукалін розглядає загальні питання системи державного управління у сфері оборони держави [20]. В. Столбовий у 2019 р. здійснив важливий аналіз такої сфери нормативно-правового забезпечення в питаннях національної безпеки, як службові правовідносини [19].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, проблематика управління сектором безпеки й оборони висвітлюється в монографіях, дисертаційних дослідженнях, підручниках і посібниках переважно в контексті науки державного управління, там розглядаються деякі аспекти організаційно-правових засад діяльності в даній сфері, аналізується наявна нормативно правова база. Науковий доробок з адміністративного права потребує такого рівня досліджень, які були б направлені суто на висвітлення явища управління сектором безпеки й оборони з адміністративно-правового погляду. Водночас деякі праці в періодичних виданнях висвітлюють специфічну проблематику сектора безпеки й оборони саме як об'єкта адміністративно-правового дослідження.

Список використаних джерел:

1. Баранов О., Устименко О. Уточнення понять «воєнна організація держави» та «сектор безпеки». *Економіка та держава*. 2014. № 1. С. 115–119.
2. Битяк Ю., Червякова О. Рецензія на монографію Г.О. Пономаренко «Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади». Харків, 2007. 448 с. *Проблеми законності* : республіканський міжвідомчий науковий збірник. Харків, 2008. Вип. 95. С. 217–219.

3. Власюк О. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики. Київ : НІСД, 2016. 528 с.
4. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / Г. Сытник и др. Киев : НАДУ, 2012. 496 с.
5. Гриценко А., Єрмолаєв А., Флурі Ф. Нормативно-правова база в галузі безпеки і оборони України. Київ : Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2012. 793 с.
6. Качинський А. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень : монографія. Київ : НІСД, 2013. 101 с.
7. Ліпкан В. Національна безпека України : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2009. 574 с.
8. Пилипчук В., Дзьобань О., Настюк В. Система і компетенція державних органів зі спеціальним статусом у сфері національної безпеки України : монографія. Харків : Право, 2009. 200 с.
9. Пономаренко Г. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави : адміністративно-правові засади. Харків, 2007. 448 с.
10. Пономарьов С. Поняття та сутність сектора безпеки. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 69–73.
11. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
12. Рубан А. Державне управління у сфері національної безпеки України : дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.05. Харків, 2019. 253 с.
13. Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика : монографія / Ф.В. Саганюк та ін. Київ : Академпрес, 2017. 180 с.
14. Семенченко А.І. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою : автореф. дис. ... докт. наук: 25.00.02. Київ, 2008. 32 с.
15. Ситник Г. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : автореф. дис. ... докт. держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2004. 30 с.
16. Ситник Г. Державне управління національною безпекою України : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 408 с.
17. Ситник Г. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 730 с.
18. Бережницька У., Савко О. Соціально-економічна безпека : навчальний посібник / ред. : М. Данилюк, У. Бережницька. Івано-Франківськ : Симфонія, 2016. 264 с. URL: <http://chitalnya.nung.edu.ua/node/3587>.
19. Столбовий В. Нормативно-правове забезпечення службових правовідносин у сфері національної безпеки України. *Підприємство, господарство і право* : науково-практичний юридичний журнал. 2019. № 2. С. 120–124.
20. Стукалін Т. Система державного управління у сфері оборони держави та основні напрями її розвитку в контексті реформування сектора безпеки і оборони. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 2. С. 213–220.