

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.130>

АДМІНІСТРАТИВНИЙ СТАТУС СУЧАСНИХ СУБ'ЄКТІВ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Мех Ю.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцентка кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0191-1020>
e-mail: yulimex@ukr.net

Головко В.Р.,

студент 2 року навчання
першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
спеціальності 293 «Міжнародне право» міжнародно-правового факультету
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
e-mail: vladgolovko2003@ukr.net

Горобець Д.Д.,

студентка 2 року навчання
першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
спеціальності 293 «Міжнародне право» міжнародно-правового факультету
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
e-mail: dashulkagorobes@gmail.com

Мех Ю.В., Головко В.Р., Горобець Д.Д. Адміністративний статус сучасних суб'єктів сектору безпеки держави.

Стаття присвячена дослідженню адміністративного статусу сучасних суб'єктів сектору безпеки в контексті впровадженого правового режиму воєнного стану. В якості об'єкта дослідження обрано законодавчо визнані публічні інституції, що наділені повноваженнями в секторі національної безпеки. Натомість, адміністративний статус суб'єктів, яких не наділено владними повноваженнями (наприклад, фізичних осіб – громадян) є єдиним та може конкретизуватись, до прикладу, на рівні забезпечення окремих прав фізичних осіб в секторі безпеки держави.

Визначено, що специфіка суспільних відносин в сфері національної безпеки, опосередковує відсутність можливості ототожнення понять «суб'єкт, уповноважений в секторі безпеки» та «суб'єкт публічної адміністрації». До суб'єктів, уповноважених в секторі безпеки будуть віднесені органи державної влади незалежно від їх віднесення до законодавчих, судових чи виконавчих органів, а також незалежно від виконуваних ним функцій.

Проаналізовано положення Закону України «Про національну безпеку», якими закріплено перелік суб'єктів, уповноважених в секторі безпеки та положення профільного законодав-

ства, якими регулюється статус кожного з цих суб'єктів. Обґрунтовано доцільність групування суб'єктів, уповноважених в секторі безпеки держави залежно від їх правового статусу таким чином: органи виконавчої влади; військові формування; державні органи спеціального призначення; розвідувальні органи України. Зазначено, що: група виконавчих органів представлена центральними органами виконавчої влади, які наділяються повноваженнями, що можна трактувати як повноваження в сфері безпеки держави; адміністративний статус виконавчих органів влади врегульовано переважно підзаконними нормативно-правовими актами; військові формування як суб'єкти, наділені повноваженнями в секторі безпеки держави входять до структури конкретних центральних органів виконавчої влади; адміністративний статус військових формувань впорядковано на законодавчому рівні; державні органи спеціального призначення об'єднує те, що це державні органи, яких наділено виключною компетенцією; розвідувальні органи не підлягають розширенню, а їх адміністративний статус впорядковано на законодавчому рівні профільного характеру.

Ключові слова: адміністративний статус, сектор безпеки, суб'єкти, компетенція, правовий режим воєнного стану, національна безпека.

Meh Y.V., Golovko V.R., Horobets D.D.
Administrative status of modern subjects of the state security sector.

The article is devoted to the study of the administrative status of modern subjects of the security sector in the context of the introduced legal regime of martial law. Legally recognized public institutions empowered in the national security sector were chosen as the object of the study. On the other hand, the administrative status of entities that are not empowered with authority (for example, natural persons - citizens) is uniform and can be specified, for example, at the level of ensuring individual rights of natural persons in the state security sector.

It was determined that the specificity of public relations in the field of national security mediates the lack of the possibility of identifying the concepts «entity authorized in the security sector» and «entity of public administration». Subjects authorized in the security sector will include state authorities, regardless of whether they belong to legislative, judicial or executive bodies, as well as regardless of the functions they perform.

The provisions of the Law of Ukraine «On National Security», which fix the list of subjects authorized in the security sector and the provisions of the relevant legislation, which regulate the status of each of these subjects, have been analyzed. The expediency of grouping subjects authorized in the state security sector depending on their legal status as follows: executive power bodies; military formations; state bodies of special purpose; intelligence agencies of Ukraine. It is noted that: the group of executive bodies is represented by the central bodies of executive power, which are given powers that can be interpreted as powers in the field of state security; the administrative status of executive authorities is regulated mainly by subordinate legal acts; military formations as entities empowered in the security sector of the state are part of the structure of specific central bodies of executive power; the administrative status of military formations is regulated at the legislative level; special purpose state bodies are united by the fact that they are state bodies endowed with exclusive competence; intelligence agencies are not subject to expansion, and their administrative status is regulated at the legislative level of a profile nature.

Key words: administrative status, security sector, subjects, competence, legal regime of martial law, national security.

Постановка проблеми. Суб'єктний вимір управлінського впливу в секторі безпеки держави в умовах дії правового режиму воєнного стану було трансформовано внаслідок потреби пошуку нових підходів до впорядкування суспільних

відносин в секторі безпеки. В Україні спостерігається орієнтування на забезпечення досягнення стану захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [1] шляхом використання усього управлінського потенціалу. Йдеться як про розширення переліку суб'єктів, що наділені повноваженнями в секторі безпеки, так і про інтенсифікацію їх повноважень.

Аналіз наукових джерел. Засадничі характеристики управлінської діяльності в секторі безпеки держави у своїх наукових працях досліджували О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.М. Гусаров, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.А. Ліпкан, Н.П. Матюхіна, В.Я. Настюк, О.С. Проневич, В.В. Сокурєнко, О.Б. Червякова, Р.В. Шаповал, І.М. Шопіна та інші. Проте, детермінація діяльності суб'єктів, наділених владними повноваженнями в секторі безпеки в умовах теперішніх викликів, потребує уточнення.

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 адміністративного статусу сучасних суб'єктів сектору безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Національна система публічних інституцій, елементи якої можуть бути задіяні в регулюванні певних суспільних відносин, може бути оцінена за допомогою обраних конкретизуючих ознак: суб'єкт владних повноважень, суб'єкт публічної адміністрації, державний орган і тому подібне. Тому, первинно зазначимо, що для цілей цього дослідження було обрано законодавчо визнані публічні інституції, що наділені повноваженнями в секторі національної безпеки держави. Натомість, адміністративний статус суб'єктів, яких не наділено владними повноваженнями (наприклад, фізичних осіб – громадян) є єдиним. Він може конкретизуватись на рівні забезпечення прав фізичних осіб в секторі безпеки держави, притягнення до відповідальності за правопорушення в секторі безпеки і тому подібне.

Положеннями Закону України «Про національну безпеку» визначено перелік суб'єктів, яких уповноважено впорядковувати суспільні відносини в сфері безпеки держави. Примітно, що він наводиться нерозривно з суб'єктами, яких уповноважено забезпечувати оборону держави та іменується «сектор безпеки і оборони» («...державні інституції, утворені відповідно до законів України, військові формування, правоохоронні

та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту, діяльність яких 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» [1]). Нормативне розмежування суб'єктів сектору безпеки та оборони є пріоритетом в післявоєнний період.

У теорії адміністративного права суб'єктів, яких наділено владно-розпорядчими повноваженнями, прийнято іменувати «суб'єкти публічної адміністрації». Так, до визначення поняття «суб'єкт публічної адміністрації» у європейському праві застосовано два підходи: а) вузький та б) широкий. Вузький підхід полягає у визначенні суб'єкта публічної адміністрації як «регіональних органів, місцевих та інших органів публічної влади», «центрального уряду» та «публічної служби». Під органами публічної влади розуміються інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів. За широкого підходу до тлумачення поняття «суб'єкт публічної адміністрації» до цієї групи учасників адміністративних відносин, зараховано: органи публічної влади та суб'єктів, які не належать до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [2, с. 158-159]. Всі ці суб'єкти публічної адміністрації відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу. В цьому контексті публічний інтерес полягатиме в забезпеченні національної безпеки.

Специфіка суспільних відносин в сфері національної безпеки опосередковує те, що поняття «суб'єктів, уповноважених в секторі безпеки» є ширшим за поняття «суб'єкт публічної адміністрації». До суб'єктів, уповноважених секторі безпеки, будуть віднесені органи державної влади незалежно від їх віднесення до законодавчих, судових чи виконавчих органів, а також незалежно від виконуваних ним функцій. Йдеться про Збройні Сили України, Службу безпеки України, Антитерористичний центр при Службі безпеки України, розвідувальні органи тощо.

Для визначення адміністративного статусу сучасних суб'єктів, уповноважених в секторі безпеки держави слід проаналізувати положення Закону України «Про національну безпеку», а саме ч. 2 ст. 12, якою закріплено перелік таких суб'єктів та профільне законодавство, яким регулюється статус кожного з цих суб'єктів. У результаті, доцільним є групування суб'єктів, уповноважених в секторі безпеки держави залежно від їх правового статусу таким чином:

1. Органи виконавчої влади. До них віднесемо: Міністерство оборони України як централь-

ний орган виконавчої влади (п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Міністерство оборони України» [3]), Міністерство внутрішніх справ України як центральний орган виконавчої влади (п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Міністерство внутрішніх справ України» [4]), Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» [5]), Державна міграційна служба України як центральний орган виконавчої влади (п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Державну міграційну службу України» [6]), Державна служба України з надзвичайних ситуацій як центральний орган виконавчої влади (п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» [7]), центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику – Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України (п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України» [8]).

2. Військові формування. До них віднесемо: Національну гвардію України як військове формування з правоохоронними функціями (ст. 1 Закону України «Національну гвардію України» [9]), Державну спеціальну службу транспорту як спеціалізоване військове формування (ст. 1 Закону України «Про Державну спеціальну службу транспорту» [10]), Збройні Сили України як військове формування (ст. 1 Закону України «Про Збройні Сили України» [11]).

3. Державні органи спеціального призначення. До них віднесемо: Державну прикордонну службу України як правоохоронний орган спеціального призначення (ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [12]); Службу безпеки України як орган спеціального призначення з правоохоронними функціями (ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» [13]), Службу судової охорони як орган у системі правосуддя для забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах (ст. 1 Рішення Вищої Ради Правосуддя «Про затвердження Положення про Службу судової охорони» [14]), Управління державної охорони України як державний правоохоронний орган спеціального призначення, підпорядкований Президентові України та підконтрольний Верховній Раді України (ст. 10 Закону України «Про державну охоронну органів державної влади України та посадових осіб» [15]), Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України як орган, якого призначено для забезпечення функціону-

вання і розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, активної протидії агресії у кіберпросторі (ст. 2 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [16]), Апарат Ради національної безпеки і оборони України як державний орган, що здійснює поточне інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України (п. 1 Указу Президента України «Про затвердження положення про Раду національної безпеки і оборони України» [17]).

4. Розвідувальні органи України (ст. 5 Закону України «Про розвідку» [18]). До них віднесемо: Службу зовнішньої розвідки України як розвідувальний орган України, який функціонує як окремий державний орган, що не належить до системи органів виконавчої влади та здійснює свою діяльність під загальним керівництвом Президента України та демократичним цивільним контролем (ст. 1 Закону України «Про Службу зовнішньої розвідки України» [19]); розвідувальний орган Міністерства оборони України; розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону.

Акцентуємо увагу на тому, що: а) група виконавчих органів представлена центральними органами виконавчої влади, які наділяються повноваженнями, що можна трактувати як повноваження в сфері безпеки держави; б) адміністративний статус виконавчих органів влади врегульовано переважно підзаконними нормативно-правовими актами – постановами Кабінету Міністрів України; в) військові формування як суб'єкти, наділені повноваженнями в секторі безпеки держави входять до структури конкретних центральних органів виконавчої влади, наприклад, Національна гвардія України входить до структури Міністерства внутрішніх справ, а Державна спеціальна служба транспорту – до Міністерства оборони України; г) адміністративний статус військових формувань впорядковано на законодавчому рівні; г') державні органи спеціального призначення об'єднує те, що це державні органи, яких наділено виключною компетенцією. При цьому, до них належать як правоохоронні органи (Державна прикордонна служба України, Служба безпеки України, Управління державної охорони України), так і органи, що не виконують правоохоронну функцію спеціального призначення (Служба судової охорони, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної без-

пеки і оборони України); д) розвідувальні органи не підлягають розширенню, а їх адміністративний статус впорядковано на законодавчому рівні профільного характеру.

У цілому чинна структура управлінського апарату, що наділена повноваженнями в секторі безпеки, є досить розгалуженою та потребує вдосконалення як в цілому, так і по конкретним суб'єктам. Щодо загального вектору, то поза увагою законодавця залишається деталізація та статусу центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики з питань національної безпеки. Виходячи з того, що цим органом є Міністерство оборони України, в профільному положенні про нього виокремлюються завдання орієнтовані на оборону, а не забезпечення національної безпеки [3]. Вважаємо необхідним в післявоєнний період утворення окремого центрального органу виконавчої влади, що забезпечує та реалізує державну політику в сфері національної безпеки – Міністерства з питань національної безпеки, серед завдань якого, до прикладу, виокремлюватимуться: забезпечення формування та реалізації державної політики з питань захищеності конкретних державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, життєво важливих національних інтересів; здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з питань забезпечення національної безпеки; забезпечення прав службових та посадових осіб державних органів, які виконують повноваження з забезпечення національної безпеки; вироблення порядку застосування заходів, які спрямовані на забезпечення національної безпеки.

Про важливість конкретних статусних удосконалень наголошується і в Стратегії національної безпеки України. Наприклад, необхідним є: налагодження та зміцнення системи координації в сфері кібербезпеки; оптимізація структури, функцій та чисельності Служби безпеки України; забезпечення системності реформування Національної поліції України, посилення кримінальної поліції та органів досудового розслідування у сфері боротьби з організованою і транснаціональною злочинністю тощо [20].

Висновки. Підсумовуючи зазначимо, що визначення адміністративного статусу суб'єктів, наділених повноваженнями в секторі безпеки, є можливим в ході окреслення інституційної системи сектору безпеки в цілому та характеристики її окремих елементів. Обґрунтовано доцільність групування суб'єктів, уповноважених в секторі безпеки держави залежно від їх правового статусу таким чином: органи виконавчої влади; військові формування; державні органи спеціального призначення; розвідувальні органи Украї-

ни. Виявлено їх специфіку залежно від входження до конкретної групи. Запропоновано зміни до системи суб'єктів управління сектором безпеки держави в частині утворення Міністерства з питань національної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
2. Загальне адміністративне право України: підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.
3. 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>.
4. Про затвердження положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 828. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>.
5. Про національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
6. Про затвердження положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text>.
7. Про затвердження положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text>.
8. Про затвердження положення про Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.2020 р. № 819. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2020-%D0%BF#Text>.
9. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. № 876. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>.
10. Про Державну спеціальну службу транспорту: Закон України від 05.02.2004 р. № 1449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-15#Text>.
11. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1934. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>.
12. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. № 661. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.
13. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>.
14. Про затвердження Положення про Службу судової охорони: рішення Вищої Ради Правосуддя від 04.04.2019 р. № 1051. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1051910-19#Text>.
15. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закону України від 04.03.1998 р. № 160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
16. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 р. № 3475. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15#Text>.
17. Про затвердження положення про Раду національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14.10.2005 р. № 1446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005#n29>.
18. Про розвідку: Закон України від 17.09.2020 р. № 912. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20#Text>.
19. Про Службу зовнішньої розвідки України: Закону України від 01.12.2005 р. № 3160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3160-15#Text>.
20. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: указ Президента України; Стратегія від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020>.