

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.136>

## ІНСТРУМЕНТАРІЙ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Цибульник Н.Ю.,

кандидат юридичних наук, м. Харків, Україна

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5128-0511>

### Цибульник Н.Ю. Інструментарій оптимізації адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки України.

Стаття присвячена дослідженню інструментарію, за допомогою якого можливою є оптимізація адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки України. Акцентовано увагу на тому, що адміністративно-правове забезпечення окреслює межі суб'єктного складу регулятивної діяльності таким чином, що його можуть здійснювати не будь-які державні органи, а лише ті що виконують владні публічні управлінські функції. До суб'єктів адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки, віднесено: 1) тих, що здійснюють управління сектором безпеки; 2) тих, що входять до складу сектору безпеки та втілюють окремі заходи, спрямовані на належний стан національної безпеки.

Встановлено, що інструментарій адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки є сукупністю способів, прийомів та методів, які застосовуються уповноваженими суб'єктами для впорядкування суспільних відносин, зміст яких спрямовано на захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від можливих загроз.

Інструментарій адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки класифіковано за критеріями: 1) залежно від суб'єкта застосування; 2) залежно від форми зовнішнього закріплення; 3) залежно від спрямованості дії; 4) залежно від об'єкта, що підлягає забезпеченню безпеки; 5) залежно від часу застосування тощо. Звернуто увагу на потреби оптимізації інструментарію адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки. Проаналізовано важливість впровадження цифрових технологій в діяльність спеціально уповноважених суб'єктів в сфері безпеки. Зазначено, що особливість сектору безпеки детермінує додаткову потребу в оперативності реагування на виникаючі загрози та використанні гнучких механізмів їх ліквідації. Запропоновано внесення змін до законодавства шляхом встановлення можливості прийняття рішень РНБО у формі директив, які не потребують

додаткового введення в дію шляхом прийняття відповідного указу Президентом України, мають загальнообов'язкове значення та приймаються в період дії правового режиму воєнного стану.

**Ключові слова:** інструментарій, адміністративно-правове забезпечення, сектор безпеки, цифровізація, трансформація.

### Tsybulnyk N.Yu. Toolkit for optimization of administrative and legal provision of the security sector of Ukraine.

The article is devoted to the study of the toolkit, with the help of which it is possible to optimize the administrative and legal provision of the security sector of Ukraine. Attention is focused on the fact that administrative and legal support outlines the boundaries of the subject structure of regulatory activity in such a way that it can be carried out not by any state bodies, but only by those that perform powerful public management functions. Subjects of administrative and legal support of the security sector include: 1) those that manage the security sector; 2) those that are part of the security sector and implement separate measures aimed at the proper state of national security.

It has been established that the toolkit of administrative and legal provision of the security sector is a set of methods, techniques and methods used by authorized entities to regulate social relations, the content of which is aimed at protecting state sovereignty, territorial integrity, the democratic constitutional order and other national interests of Ukraine from possible threats.

The toolkit of administrative and legal provision of the security sector is classified according to the following criteria: 1) depending on the subject of application; 2) depending on the form of external fixation; 3) depending on the direction of action; 4) depending on the object to be secured; 5) depending on the time of application, etc.

Attention was drawn to the need to optimize the tools of administrative and legal provision of the security sector. The importance of the implementation of digital technologies in the activities of specially authorized entities in the field of security is analyzed. It is noted that the

peculiarity of the security sector determines the additional need for prompt response to emerging threats and the use of flexible mechanisms for their elimination. It is proposed to amend the legislation by establishing the possibility of making decisions by the National Security Council in the form of directives that do not require additional implementation through the adoption of a corresponding decree by the President of Ukraine, are of general obligation and are adopted during the period of the legal regime of martial law.

**Key words:** toolkit, administrative and legal support, security sector, digitization, transformation.

**Постановка проблеми.** В умовах дії в Україні правового режиму воєнного стану та одночасного розширення сфер використання інформаційно-телекомунікаційних засобів у суспільних відносинах, діяльність органів державної влади набула нових рис та форм реалізації повноважень. Не виключенням має стати реформування діяльності суб'єктів, яких уповноважено забезпечувати національну безпеку для досягнення максимального позитивного ефекту від управлінського впливу. Постійний технологічний прогрес дозволяє виконувати поставлені завдання, у спосіб, що є порівняно більш ефективним та прозорим. Пошук оптимізованих інструментів впливу на формування та забезпечення належного стану національної безпеки в Українській державі опосередковано: а) російсько-українською війною; б) діджиталізацією суспільних відносин; в) глобалізацією суспільних відносин; г) соціокультурним сприйняттям публічних інституції як тих, що якісно виконують поставлені перед ними завдання. Тому, актуальними постають проблеми удосконалення способів та методів реалізації повноважень, яких спрямовано на забезпечення національної безпеки.

**Аналіз наукових джерел.** Дослідження проблематики визначення засад національної безпеки та способів її забезпечення присвячено дослідження, яких проведено: В.Б. Авер'яновим, О.М. Бандуркою, Ю.П. Битяком, В.А. Ліпканом, В.Я. Настюком, Ю.В. Мех, О.С. Проневичем, Р.В. Шаповалом та іншими. Проте, беручи до уваги оновлення підходу до діяльності державних органів в частині оцифрування їх повноважень та національної безпеки держави в цілому, можна стверджувати, що питання удосконалення способів адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки не розглядалось на належному доктринальному рівні. Тому, **метою статті** є здійснення доктринальної характеристики можливої оптимізації інструментарію адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративно-правове забезпечення окреслює межі

суб'єктного складу регулятивної діяльності таким чином, що його можуть здійснювати не будь-які державні органи, а лише ті, що виконують владні публічні управлінські функції. Не виключенням є адміністративно-правове забезпечення сектору безпеки. Виходячи з положень Закону України «Про національну безпеку» [1] та чинну Стратегію національної безпеки [2], до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки, віднесемо: 1) тих, що здійснюють управління сектором безпеки: Президент України, Рада Національної безпеки та оборони України (далі – РНБО), Міністерство оборони України; 2) тих, що входять до складу сектору безпеки та втілюють окремі заходи, спрямовані на належний стан національної безпеки: Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, 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, Служба судової охорони, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислово політику тощо.

Суб'єкти, яких уповноважено на впорядкування суспільних відносин, застосовують конкретні способи та методи. Йдеться про зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізованих у межах визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату [3, с. 164]. У теорії адміністративного права для позначення вказаних «способів та методів», «дій суб'єктів», «форм реалізації повноважень» використовуються збірне поняття «інструменти» як відображення у правовій дійсності повноважень суб'єктів публічної адміністрації [4, с. 253; 5, с. 216]. До способів впорядкування можливо віднести: оновлення політики в певній сфері суспільних відносин, диференціювання адміністративних послуг, встановлення адміністративних процедур заявного та втручального характеру і тому подібне. До методів правового впливу відносяться, наприклад, імперативний метод чи диспозитивний метод. При цьому, вважаємо що наявний підхід до тлумачення «інструментів суб'єктів публічної адміністрації» через їх форму зовнішнього вираження у нормативно-правових та індивідуальних актах чи адміністративних договорах [6], якісно обмежує обрану категорію. Крім того, способи впорядкування суспільних відносин не можуть бути однаковими, вони різняться залежно від ба-

гатьох критеріїв, а спільним для них буде – форма зовнішнього втілення. Акцентування уваги на широкому тлумаченні терміну «інструменти» в цьому дослідженні, призводить до потреби використання терміну «інструментарій» для уникнення термінологічної плутанини. Таким чином, інструментарій адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки є сукупністю способів, прийомів та методів, які застосовуються уповноваженими суб'єктами для впорядкування суспільних відносин, зміст яких спрямовано на захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від можливих загроз.

Диференціація інструментарію адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки можлива за різними критеріями, наприклад: 1) залежно від суб'єкта застосування, виокремлюються: а) ті, що застосовуються суб'єктами управління сектором безпеки; б) ті, що застосовуються суб'єктами, що входять до складу сектору безпеки при застосуванні окремих заходів, спрямованих на належний стан національної безпеки; 2) залежно від форми зовнішнього закріплення, виокремлюються: а) ті, що закріплені нормативно-правовим актом; б) ті, що закріплені адміністративним актом; в) ті, що закріплені адміністративним договором; 3) залежно від спрямованості дії, виокремлюються: а) внутрішньо орієнтовані (стосуються діяльності суб'єктів, що реалізують заходи з національної безпеки); б) зовнішньо орієнтовані (стосуються діяльності підпорядкованих суб'єктів, які не наділені жодними владно-управлінськими функціями); 4) залежно від об'єкта, що підлягає забезпеченню безпеки, виокремлюються: а) ті, що спрямовані на захист державного суверенітету; б) ті, що спрямовані на захист територіальної цілісності; в) ті, що спрямовані на захист демократичного конституційного ладу; г) ті, що спрямовані та захист інших національних інтересів України; 5) залежно від часу застосування: а) ті, що застосовуються в мирний час; б) ті, що застосовуються під час воєнного стану тощо.

Адаптація сучасного законодавства до існуючих загроз та викликів, потребує пошуків з оптимізації інструментарію адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки.

Одним із них, вважаємо, є впровадження цифрових технологій в діяльність спеціально уповноважених суб'єктів в сфері безпеки, що дозволить скоротити час прийняття рішень та доведення їх до відома, створить умови для полегшення взаємодії між уповноваженими суб'єктами в сфері національної безпеки, а також зробить діяльність по забезпеченню безпеки більш прозорою для громадськості у тих випадках, коли це можливо.

Впровадження цифрових технологій в публічний сектор відбувається через послідовну впорядковану діяльність – цифровізацію, яка є способом приведення будь-якого різновиду інформації до цифрової форми, опосередковує прийняття або збільшення використання цифрових і комп'ютерних технологій в організації суспільних відносин [7]. Поштовхом до актуалізації питань цифровізації в Україні стало підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом у 2014 р. Як наслідок, Концепцією розвитку електронного урядування виокремлено оновлені засади функціонування органів державної влади, типу: пріоритетності застосування електронної форми; планування та реалізація реформ, проектів чи завдань із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій; пріоритетності таких форм збору інформації, що передбачатимуть одноразове введення інформації з дотриманням вимог захисту інформації та персональних даних і тому подібне [8].

З утворенням Міністерства цифрової трансформації у 2019 році, технічна складова по здійсненню заходів з впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій від органів державної виконавчої влади перейшла до єдиної інституції, яка уповноважена забезпечувати електронну взаємодію державних електронних інформаційних ресурсів, формувати інтегровану систему електронної ідентифікації [9]. Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності підрозділів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації центральних та місцевих органів виконавчої влади...» передбачено обов'язковість введення у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади посаду заступника керівника відповідного органу з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації (CDTO) [10].

Вагомого значення в контексті цифровізації мають положення Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрового розвитку» від 30 січня 2019 р, якими передбачено застосування принципів державної політики цифрового розвитку під час реалізації прав та свобод громадян в процесі підготовки проектів нових нормативно-правових актів або внесення змін до нормативно-правових актів і реалізації владних повноважень шляхом застосування цифрових технологій [11]. Ідея цього нормативно-правового акту полягає у тому, що використання цифрового інструментарію є обов'язком органу державної виконавчої влади через виконання таких цифровізаційних принципів діяльності: 1) відкритості, що досягається шляхом забезпечення відкритого доступу до відомчих даних (інформації) у межах визначених законом; 2) прозорості, що досягається шляхом забезпечення можливості використання відкритих зовнішніх інтерфейсів до ві-

домчих інформаційних систем, включаючи інтерфейси прикладного програмування; 3) багатозначності, що досягається шляхом використання відкритого міжвідомчого обміну рішеннями та їх повторного використання; 4) технологічної нейтральності і портативності даних, що досягається шляхом забезпечення доступу до відомчих сервісів і даних та повторного використання незалежно від технологій або їх продуктів тощо.

Вищезазначені норми поширюються на окремі органи управління в секторі безпеки, наприклад Міністерство оборони України та Міністерство внутрішніх справ України. При цьому, Указом Президента України від введено в дію рішення РНБО «Щодо удосконалення мережі ситуаційних центрів та цифрової трансформації сфери національної безпеки і оборони», яким специфіковано питання цифрової трансформації до сфери безпеки, а саме передбачено потребу в розширенні та розвитку єдиної мережі ситуаційних центрів. Вказані центри мають оснащуватися уніфікованим програмним та апаратним забезпеченням із інформаційно-аналітичного супроводження прийняття управлінських рішень, яке включатиме: сховище даних та систему керування базами даних; інструменти аналізу та візуалізації даних від різних джерел, а також побудови прогностичних моделей на їх основі; захищений відеоконференцзв'язок для забезпечення синхронного обміну аудіовізуальною інформацією в режимі реального часу; електронні комунікаційні мережі для забезпечення обміну інформацією тощо [12].

Слід зазначити, що РНБО приділено значну увагу до вироблення нових способів координації діяльності з забезпечення безпеки з використанням сучасних технологій. Наприклад, використано такий електронний інструмент як інформаційно-аналітична система Головного ситуаційного центру країни «СОТА». Вказана система працює з Big Data, забезпечуючи зберігання, поєднання та аналіз даних з різних джерел задля підвищення достовірності, ефективного моніторингу стану національної безпеки. Серед цих напрямів – соціальна, внутрішньо- та зовнішньополітична безпека, поширення захворюваності на коронавірусну інфекцію COVID-19 у світі та в Україні, просторова та функціональна трансформація, самоврядування у контексті децентралізації, місцеві бюджети та спроможність громад, надкористування, економічна безпека, фінансові ринки, загрози на внутрішніх та зовнішніх ринках тощо. ІАС «СОТА» є складною багатозаровою інформаційно-аналітичною системою найвищого рівня захисту інформації, має гнучку, відкриту архітектуру, що дозволяє створювати нові функціональні модулі відповідно до завдань, які виникають при реалізації державної політики в сфері національної безпеки [13]. Як показує

сучасний досвід України, ця інформаційно-аналітична система дозволяє відбивати атаки у кіберпросторі, тим самим забезпечуючи належну процедуру прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування.

Таким чином, цифрові технології впроваджено в діяльність уповноважених суб'єктів при адміністративно-правовому забезпеченні сектору безпеки, але доцільним є подальше удосконалення цього напряму шляхом прийняття рішень у сфері безпеки за допомогою цифрових технологій.

Наступним напрямом оптимізації інструментарію адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки є можливість прийняття рішень РНБО у формі директив під час дії режимів надзвичайних ситуацій та військового стану, які не потребують додаткового введення в дію шляхом прийняття відповідного указу Президентом України. Чинним Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» передбачено, що: а) рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України; б) рішення Ради національної безпеки і оборони України, введені в дію указами Президента України, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади (ст. 10). Таким чином, незалежно від питання та ситуативних аспектів, що супроводжують прийняття рішення РНБО, воно не матиме легітимності в правовому полі до тих пір, поки не буде додатково підтверджено рішенням Президента України. Доцільним вбачається внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» шляхом доповнення його змісту таким чином «Рада національної безпеки і оборони приймає рішення у формі директив в період дії режимів надзвичайних ситуацій та воєнного стану, що є обов'язковими до виконання». Під директивою РНБО мається на увазі рішення РНБО загальнообов'язкового характеру, прийняте у встановленому законом порядку в період дії надзвичайних ситуацій та воєнного стану, що не потребує введення його в дію указом Президента України.

**Висновки.** Підсумовуючи зазначимо, що удосконалення способів і методів адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки має бути постійним процесом. Особливість сектору безпеки детермінує додаткову потребу в оперативності реагування на виникаючі загрози та використанні гнучких механізмів їх ліквідації. В цьому контексті, первинними напрямками визначено: 1) цифровізацію діяльності уповноважених суб'єктів в секторі безпеки; 2) розширення повноваження РНБО шляхом можливості прийняття ним рішень без додаткової їх легалізації. Доцільним є подальше дослідження напрямів удосконалення впорядкування суспільних відносин в секторі безпеки.



**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
2. 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>.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
4. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
5. Жуков М.С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 2/2020. URL: [http://lsey.org.ua/2\\_2020/57.pdf](http://lsey.org.ua/2_2020/57.pdf).
6. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
7. Жигалкевич Ж.М. Діджиталізація як основний фактор розвитку бізнес-структур. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. URL: [http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/11\\_2020/99.pdf](http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/11_2020/99.pdf).
8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#top>.
9. Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text>.
10. Деякі питання діяльності підрозділів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації центральних та місцевих органів виконавчої влади та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 194. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/194-2020-%D0%BF#Text>.
11. Деякі питання цифрового розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 56. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/56-2019-%D0%BF#n18>.
12. Щодо удосконалення мережі ситуаційних центрів та цифрової трансформації сфери національної безпеки і оборони: Указ Президента України від 18 червня 2021 р. № 260. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0039525-21#Text>.
13. Офіційний сайт Ради національній безпеки та оборони України. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/>.
14. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5.03.1998 р. № 183. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>.