

**Курінний Є. В.**

доктор юридичних наук, професор
(Інститут вивчення проблем злочинності
імені академіка В.В. Сташиса НАПрН України)

УДК342.95

**ОСНОВНІ ФОРМАТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Розглянуто актуальну проблему – визначення основних підходів адміністративно-правового забезпечення національної безпеки України, а також питання особливості сучасного адміністративно-правового регулювання безпекових відносин в Україні. Запропоновано власні оригінальні підходи до виокремлення основних форматів адміністративно-правового забезпечення національної безпеки України.

Ключові слова: національна безпека, адміністративно-правове регулювання, суттєві потреби і відносини, об'єкт адміністративного права, правові потреби, формати адміністративно-правового забезпечення національної безпеки.

Постановка проблеми. Національна безпека є тією важливою та ключовою соціальною сферою, без належного і достатнього забезпечення якої неможливо сподіватися на мирне та безпечне функціонування будь-якого державного утворення, що прагне зміцнення власної міжнародної правосуб'єктності і не бажає втрачати засадничі ознаки своєї суверенності.

Події останніх двох років в Україні показали, до яких негативних результатів може призвести поверхове і злочинно самонадійне ставлення до проблем національної безпеки. Втрата майже десяти відсотків території країни і двадцяти відсотків економіки держави, сотні тисяч скалічених людських доль та туманність перспектив подальшого існування 42-мільйонної країни – ось головні складові, на жаль, поки що неостаточної, ціни недолугої, викривленої приватно-меркантильними інтересами української державної політики кінця ХХ та початку ХХІ століття.

Пошуки виходу з цієї непростой ситуації, що склалася, вимагають прийняття невідкладних та ефективних рішень у безпековій сфері, рішень не тільки спрямованих на усунення існуючих упущень та прогалин відповідної діяльності державних інститутів, а й недопущення надалі, насамперед стратегічних, помилок з боку українського суспільства і держави під час реалізації основних публічних потреб та інтересів, що стосуються організації та здійснення головних цілей, завдань і функцій національної безпеки України.

Правильність подальших кроків у зазначеній сфері буде залежати не тільки від своєчасності та дієвості відповідних законотворчих процесів, а й належного наукового їх супроводження. На нашу думку, насамперед, це стосується науки адміністративного права, норми якого домінують у процесах

забезпечення формування та реалізації національних безпекових інтересів.

Значні суспільні запити на істотні, кардинальні зміни у ключових складових соціально-політичної системи, зокрема у сфері національної безпеки, вимагають інтенсифікації реформаційних кроків, що базуватимуться на оригінальних наукових новаціях.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Для об'єктивності слід зазначити, що нацбезпекові питання завжди були в епіцентрі уваги українських представників адміністративно-правової науки. Зокрема помітний вплив на формування поглядів на адміністративно-правову природу національної безпеки здійснили такі вчені: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, З.С. Гладун, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Копан, Є.Б. Кубко, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, М.П. Кучерявенко, Д.М. Лук'янець, В.М. Марчук, Н.М. Мироненко, В.Я. Настюк, О.В. Негодченко, В.І. Олефір, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, В.П. Петков, В.Ф. Погорілко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, В.М. Селіванов, В.Ф. Сіренко, О.В. Скрипнюк, С.Г. Стеценко, І.А. Тимченко, М.М. Тищенко, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, В.О. Шамрай, М.Я. Швець, Ю.С. Шемшученко та інші. Однією з найбільш помітних праць у цьому напрямку творчого пошуку можна вважати докторське дисертаційне дослідження В.А. Ліпкана «Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України» 2009 року, метою якого визначалося розроблення адміністративно-правових засад забезпечення національної безпеки України, формування на цій основі пропозицій теоретичного, методологічного та організаційно-правового значення, науково обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання національної безпеки України [1]. Крім того, у висновках даної наукової праці зазначалося, що:

а) національна безпека розглядається (крізь призму адміністративного права) як врегульована адміністративним правом діяльність суб'єктів національної безпеки зі створення сприятливих умов для реалізації національних інтересів. Головну небезпеку на даному етапі історичного розвитку становлять не внутрішні, а зовнішні загрози, з огляду на що і має відбуватися формування Стратегії національної безпеки України;

б) до основних недоліків функціонування системи управління у цій сфері належать: дублювання повноважень суб'єктів сил забезпечення національної безпеки; неадекватність організаційної структури управління національною безпекою пріоритетним національним інтересам; невідповідність функцій та завдань суб'єктів сил забезпечення національної безпеки загрозам і небезпекам, а також завданням забезпечення національної безпеки; відсутність чіткого механізму прийняття, виконання, контролю та нагляду за виконанням рішень у сфері національної безпеки; нерозробленість питань спільних дій цих органів у випадку небезпеки національній безпеці, локального збройного конфлікту (конфлікту малої інтенсивності), війни, акту агресії,

широкомасштабних актів тероризму або інших екстремістських дій; слабкі горизонтальні зв'язки між відомствами, які беруть участь у процесі забезпечення національної безпеки і підпорядковані Президенту України;

в) основними напрямками удосконалення адміністративно-правового регулювання національної безпеки є: формування змістовно нової Концепції національної безпеки України (замість нині діючої Стратегії), прийняття на її основі доктрин національної безпеки по усіх основних сферах життєдіяльності, відповідних законодавчих актів, котрі б регулювали конкретні суспільні відносини в тій чи іншій сфері, а на їх основі – відповідної відомчої нормативної бази; приведення безпекового законодавства у відповідність із Конституцією України, гармонізація його з відповідним європейським безпековим законодавством; законодавче закріплення адміністративно-правової компетенції суб'єктів у сфері національної безпеки, у тому числі в умовах особливого періоду та кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України; подальший розвиток адміністративно-правових засад управління національною безпекою; розроблення та впровадження національних стандартів і технічних регламентів застосування інформаційно-комунікаційних технологій, гармонізованих із відповідними європейськими стандартами забезпечення національної безпеки [1].

Як бачимо, значна кількість наведених положень не втратила своєї актуальності й після шести років з часу захисту дисертації, крім того, до їх переліку можна додати ще не одну тезу про необхідність подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання тієї чи іншої групи суспільних відносин національної безпеки. Однак подальше дослідження порушених питань потребує принципово нового формату, який забезпечуватиме системність та максимальне використання наукового потенціалу відповідної галузі права, що є проблемним без чіткого усвідомлення змін її аксіологічних характеристик та окреслення подальших перспектив еволюційного розвитку вітчизняного адміністративного права.

Тому **метою** даної праці є визначення головних особливостей підходів (форматів) адміністративно-правового забезпечення національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що питання організації та здійснення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері національної безпеки у тій чи іншій мірі розглядаються в Особливих частинах підручників з «Адміністративного права України».

Так, у другому томі академічного курсу «Адміністративного права України» сфері національній безпеці присвячена глава 22, що має назву «Адміністративно-правове регулювання і державне управління у сферах безпеки і охорони державного кордону» [2]. Загальна характеристика основ національної безпеки України у цьому підручнику наводиться відповідно до положень Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року [3].

Так, згідно із ст. 3 зазначеного вище законодавчого акта, об'єктами наці-

ональної безпеки є: людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи; суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність.

Відповідно до ст. 4. Закону України «Про основи національної безпеки України», суб'єктами забезпечення національної безпеки є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада Національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; Прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; громадяни України, об'єднання громадян.

Відповідно до положень згаданого Закону України, національна безпека являє собою стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від зовнішніх та внутрішніх загроз.

На думку С.Г. Стеценка, стан розвитку України на 2007 рік свідчив про можливість виокремлення п'яти основних загроз національній безпеці: 1) забезпечення територіальної цілісності держави; 2) нелегальна міграція; 3) тероризм; 4) організована злочинність та корупція; 5) «тінізація» економіки [4, с. 514–517].

Національна безпека є складним, багатогранним явищем, яке включає в себе державну, економічну, екологічну, громадську, інформаційну, оборонну та інші види безпеки.

Основними принципами забезпечення національної безпеки визначено: законність; пріоритет прав людини; верховенство права; адекватність системи заходів захисту національних інтересів реальним та потенційним загрозам; демократичний громадський контроль за усіма структурами у сфері забезпечення національної безпеки; дотримання балансу інтересів особи, суспільства та держави, їх взаємна відповідальність; чітке розмежування повноважень органів державної влади [2, с. 357–358].

Після відомих подій початку 2014 року, коли Україна стала об'єктом фактичної агресії з боку «дружньої» та «братерської» сусідньої держави, настав момент своєрідної істини, коли вже практикою життя почали випробуватися теоретичні схеми окремих механізмів забезпечення національної безпеки у чинному українському законодавстві та у відповідних наукових розробках.

Відверто кажучи, основні безпекові інститути держави в той час були попередньо зухвало нейтралізовані і показали свою повну безпорадність та неспроможність до адекватних дій в умовах посягання на територіальну цілісність України у лютому – березні 2014 року. Виконання функцій державного управління у сфері національної безпеки фактично перейшло на холості обер-

ти політико-словесного (дипломатичного) реагування на ситуацію. У такому ж нейтральному режимі реальної бездіяльності діяли інші четверо гарантів нашої територіальної цілісності за Будапештським протоколом 1994 року.

Під час вказаного періоду усі ми стали очевидцями краху нацбезпекової політики України за увесь час її незалежного функціонування з грудня 1991 року. Фактична безкарність за анексію Автономної Республіки Крим стимулювала гібридну зовнішню агресію на Південному Сході України, у травні 2014 року постала реальна загроза захоплення значної території нашої держави у рамках так званої «російської весни».

В цих умовах вирішальну роль у переломі складної ситуації зіграли не численні владні суб'єкти забезпечення національної безпеки України, а її громадяни та різноманітні форми їх самоорганізації, починаючи з добровольчих загонів самооборони і завершуючи численними структурами волонтерського руху, які забезпечували власними силами більшість продовольчих та матеріально-технічних потреб вітчизняних військових формувань.

Поступово, долаючи труднощі інерції неповороткої, анахронічної моделі вітчизняної бюрократії та супротив заздальгидь інкорпорованої у владні структури ворожої агентури, Президенту та уряду України у другій половині 2014 року ціною значних людських та економічних втрат певним чином вдалося опанувати ситуацію у безпековій сфері держави, яка з формату хаосу і некерованості перейшла у більш сприятливий формат часткового розв'язання поточних завдань оборони і національної безпеки.

На основі набутого практичного досвіду під час фактичної військової агресії північно-східного сусіда, з метою подальшого вдосконалення організації та здійснення заходів забезпечення української національної безпеки Президентом України у 2015 році було підписано два важливих документа.

Перший – Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України». Основними цілями цієї Стратегії визначалися: а) мінімізація загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно визнаного державного кордону України, гарантування мирного майбутнього України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави; б) утвердження прав і свобод людини і громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального і гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО. Також передбачалося, що реалізація цієї Стратегії потребуватиме спрямування щорічно на бюджетне фінансування сектору безпеки і оборони не менше 5 % від валового внутрішнього продукту [5].

Другий – Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України». Відповідно до положень цього документа, Воєнна доктрина ґрунтується на результатах аналізу та прогнозування воєнно-політичної обстановки, принципах оборонної достатності, без'ядерного статусу, високої

готовності до оборони, системності оборонного планування, а також визначених Верховною Радою України засадах внутрішньої та зовнішньої політики. Основні положення Воєнної доктрини є похідними від Стратегії національної безпеки України, розвивають її положення за напрямками забезпечення воєнної безпеки та спрямовані на протидію агресії з боку Російської Федерації, досягнення Україною критеріїв, необхідних для набуття членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору, забезпечення рівноправного взаємовигідного співробітництва у воєнній, воєнно-економічній та військово-технічній сферах з усіма заінтересованими державами-партнерами. Воєнна доктрина є основою для підготовки та прийняття воєнно-політичних, воєнно-стратегічних, воєнно-економічних і військово-технічних рішень, розроблення відповідних концепцій та програм [6].

Аналіз чинних положень нормативно-правової бази у сфері забезпечення національної безпеки України свідчить про беззаперечне домінування у ній адміністративно-правового інструментарію. Нормами даної галузі права визначаються усі ключові елементи безпекової сфери – поняття, суб'єкти, об'єкти, функції, принципи, форми і методи владної діяльності, загрози, тощо. До відомих подій 2014 року формат ключових відносин національної безпеки відбувався у межах відносин державного управління, широкий волонтерських та добровольчий оборонний рух в останні 18 місяців фактично вивів значну частину оборонно-безпекових відносин за державно-управлінські рамки, але не за межі адміністративно-правових відносин.

Зусиллями вітчизняних учених-адміністративістів аксіологічне сприйняття українського адміністративного права за останнє десятиріччя суттєво розширилося. Зважаючи на поліструктурність предмета цієї галузі права та домінуюче положення його норм у процесах нормативно-правового закріплення та реалізації державної (владної) політики (далі – державної політики) у переважній більшості чинних соціальних систем, нова суспільна сутність цієї галузі права полягає у тому, що воно є правом «забезпечення державної політики через діяльність публічних адміністрацій» (скорочено – «право забезпечення державної політики»).

Зміна сприйняття суспільної сутності адміністративного права автоматично детермінує зміну розуміння його соціального призначення (суспільної ролі), а саме – здійснення повної та своєчасної адміністративно-правової регламентації нормативно-правового закріплення та реалізації державної політики на основі об'єктивно існуючих суспільних потреб. Стратегічною метою даної галузі права є забезпечення гарантованого поступального суспільного розвитку України та виведення її на найвищий формаційний рівень соціальної організації та функціонування, що є характерним для сучасних розвинутих європейських цивілізацій.

Для досягнення визначеної стратегічної мети адміністративного права необхідно щонайменше вирішити три основні його завдання. Перше – створити реальні умови для повної, всебічної та своєчасної позитивної реалізації (самореалізації) українських громадян у межах території власної держави.

Друге – забезпечити прискорення процесів формування та функціонування повноцінного та дієвого (розгалуженої мережі інститутів) громадянського суспільства в Україні. Третє – підготувати оптимальну модель правової держави, складові якої були б спроможні не тільки продукувати затребувану та зрозумілу переважною більшістю громадян державну політику, а й ефективно реалізовувати її [7].

Окрім наведених новацій, арсенал українського адміністративного права остаточно має повнитися такими новими категоріями як «об'єкт права» та «правові потреби», що співвідносяться між собою як форма й зміст.

Об'єкт права у порівнянні з предметом правового регулювання віддзеркалює інтелектуальну сторону права як головного важеля реалізації суспільних потреб та інтересів. Дана категорія має бути найголовнішою в ієрархії системи основних правових елементів, бо усіякій вольовій поведінці повинен передувати процес усвідомлення досягнення поставлених цілей та виконання завдань, що спричиняють її, за результатами якого має обиратися найбільш раціональний варіант вольової поведінки, що забезпечуватиме максимальну повноту та своєчасність реалізації потреб та інтересів, які формуються в суспільстві.

Тільки комплексне вивчення інтелектуальної та вольової сторін права дозволить виробити більш чітку уяву про його головне соціальне призначення, повніше розкрити його суть і стратегічне завдання [8].

Крім напрямку дослідження загальнотеоретичних характеристик категорій об'єкт права та правові потреби, необхідно не забувати й про прикладний вектор розкриття потенціалу зазначених категорій, зокрема під час процесів вдосконалення організації забезпечення національної безпеки в Україні. Також використовуючи наведені теоретико-правові новації можна більш чітко та конкретно визначити коло тих суспільних потреб, що пов'язані з порушеною проблемою.

На нашу думку, головною особливістю адміністративно-правового забезпечення національної безпеки України у теперішніх умовах є можливість використання двох форматів. Перший – традиційний підхід (частковий формат), коли нацбезпекові відносини розглядаються у рамках чинної, незмінної соціально-політичної моделі без будь-яких спроб реальних змін у ній. При цьому використовують застарілий, суто державно-управлінський інструментарій пострадянського адміністративного права, намагаючись вирішувати поточні, переважно тактичні за своєю сутністю завдання. Незважаючи на декларації про актуальність перспектив необхідності приєднання до міжнародних колективних безпекових організацій (насамперед НАТО), чинна соціально-політична олігархічна модель «дикого» капіталізму слугує своєрідним гарантом нездійсненності цих амбітних намірів та незмінності основного складу чинного українського істеблішменту. Іншими словами, перший формат адміністративно-правового забезпечення нацбезпеки – це формат максимальної консервації існуючої з явними ознаками банкрутства вітчизняної оригінальної і водночас безперспективної пострадянської системи соціальної

аморальності, де попри красиві гасла завжди був і є пріоритет власних приватно-кланових інтересів так званої української «псевдоеліти» над об'єктивними суспільними потребами.

Другий підхід до адміністративно-правового забезпечення національної безпеки України – це фактично повний або комплексний формат розв'язання явних та прихованих проблем, що безпосередньо або опосередковано стосуються безпекової сфери. Обрання цього підходу означає використання оновленого арсеналу українського адміністративного права, передусім його об'єкта, згрупування та систематизація відповідних правопотреб, на основі яких має формуватися та реалізовуватися сучасна, затребувана нашим суспільством державна (владна) політика. Поступова підготовка принципово нової цивілізаційної матриці на засадах відновлення в українському суспільстві штучно знівельованих принципів моралі, що, у свою чергу, детермінує беззастережне функціонування права на українському просторі як головного соціального інструментарію забезпечення правди, справедливості та відповідальності. Далі – прискорення формування інститутів громадянського суспільства та правової держави, стимулювання нових форм самоорганізації громадян, що, у свою чергу, сприятиме поновленню забутих, але не остаточно втрачених традицій української демократії. Прискорення виходу із тривалих системних криз сприятиме поступовому економічному зростанню та збільшенню чисельності представників середнього класу та гарантуватиме поетапне поновлення фактично втраченого суверенітету України, коли з осені 2008 року і до цього часу наша держава не може виконувати покладені на неї функції та завдання без зовнішньої фінансової підтримки (насамперед грошей МВФ).

На завершення слід зробити такий **висновок**: розкриваючи питання основних форматів адміністративно-правового забезпечення національної безпеки України можна стверджувати про існування двох відповідних шляхів: а) традиційного та б) оригінального. Безперечно, останній краще, не тільки з огляду на свою назву. Традиційний вектор, як правило, обмежується такими самими традиційними підходами: використання застарілого адміністративно-правового інструментарію державного управління у межах чинної та фактично збанкрутілої вітчизняної соціально-політичної моделі. За таких умов здебільшого відбувається імітування вирішення загальнодержавних проблем, зокрема й у сфері національної безпеки, бо реальність намірів та дій може призвести до дійсних позитивних змін, а значить неможливості у подальшому підміни суспільних потреб та інтересів особистими приватно-корпоративними, що неминуче рано чи пізно спричинить нормальне функціонування державно-владного апарату і неможливість власного збагачення теперішньої української псевдоеліти.

Бібліографічні посилання

1. www.lib.ua-ru.net
2. Адміністративне право України. Академ. курс : підручник : у 2-х т. – К., 2009. – Т. 2. Особлива частина.
3. ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / Стеценко С.Г. – К., 2007.
5. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
6. <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>
7. Курінний Є.В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2. – С. 5–15.
8. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України : монографія / Курінний Є.В. – Дніпропетровськ, 2004.

Куринной Е.В. Основные форматы административно-правового обеспечения национальной безопасности Украины. Рассмотрена актуальная проблема – определение основных подходов административно-правового обеспечения национальной безопасности Украины, а также вопросы особенности современного административно-правового регулирования отношений безопасности в Украине. Предложены собственные оригинальные подходы по выделению основных форматов административно-правового обеспечения национальной безопасности Украины.

Ключевые слова: национальная безопасность, административно-правовое регулирование, общественные потребности и отношения, объект административного права, правовые потребности, форматы административно-правового обеспечения национальной безопасности.

Kurinyy Ye. V. The main forms of administrative and legal national security of Ukraine. The article deals with topical issue – the definition of basic approaches to administrative-legal support of national security of Ukraine. In particular the author has emphasized that the events of the past two years in Ukraine have shown to which negative results could cause superficial and criminally arrogant attitude to problems of national security.

Considerable public demand for significant, fundamental changes in the key components of socio-political system, particularly in the field of national security, needs to be intensified Reformation steps, based on the original scientific innovations.

Analysis of the existing provisions of the regulatory framework in the field of national security of Ukraine demonstrates the unquestionable dominance in her administrative and legal instruments. Before the events of 2014 the format of the key relationships of national security occurred within the relationship of public administration, the wide volunteer and volunteer defense movement in the last 18 months actually put a significant part of the defense and security relations by state-management framework, but not beyond administrative legal relations.

The main feature of administrative and legal national security of Ukraine in the present conditions is the use of two formats. The first - the traditional approach (partial format) when national security relations are considered as part of the current, unchanging socio-political model without any real attempt to change it. This uses the old, purely state-management tools of post-Soviet administrative law, trying to solve the current, preferably essentially tactical tasks.

The second approach to administrative and legal support of Ukraine's national security - is actually complete or comprehensive format resolve explicit and latent problems directly or indirectly related to the security sector. Choosing this approach means using an updated arsenal of Ukrainian administrative law, primarily its object grouping and organizing relevant pravopotreb on which should be formed and implemented a modern state demanded by our society (power) politics.

Keywords: national security, administrative and legal regulation, social needs and attitudes, the object of administrative law, legal requirements, administrative and legal formats of national security.

Надійшла до редакції 25.12.2015