

Олександр Орел

директор Департаменту фінансово-економічного забезпечення,
Адміністрація Державної прикордонної служби України, м. Київ
AOrel@dpsu.gov.ua

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ БЕЗПЕКОЮ УКРАЇНИ

У статті розглядаються організаційно-правові засади державного управління державною безпекою України та реалізації суб'єктами державного управління у системі забезпечення державної безпеки України покладених на них повноважень.

На підставі узагальнення точок зору науковців та визначення державної безпеки у нормативно-правових актах України автором визначено, що державна безпека є формою (видом) забезпечення національної та глобальної безпеки; це стан захищеності державної влади, суверенітету, територіальної цілісності, громадської злагоди, що забезпечується діяльністю державних органів з метою охорони та захисту державного суверенітету, незалежності, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України, її державного управління та національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз з боку розвідувальних, терористичних та інших протиправних посягань спеціальних служб іноземних держав, організованих злочинних угруповань, окремих осіб та протидії скоєнню кримінальних корупційних правопорушень, які становлять загрозу державній безпеці України, а також життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз невоєнного характеру; це умова збереження та примноження духовних та матеріальних цінностей, забезпечення життєдіяльності людей, суспільства, держави та складових державної влади (суверенітету, територіальної цілісності, обороноздатності, спокою людей (народу), громадської злагоди, довіклля, національної і релігійної рівності).

Запропоновано шляхи оптимізації адміністративного правового статусу суб'єктів забезпечення державної безпеки, що покликані створити правову стабільність щодо здійснення компетентними суб'єктами профілактичної, інформаційно-аналітичної роботи, контррозвідувальної та оперативно-розшукової діяльності, а також здійснення проваджень щодо розгляду (розслідування) правопорушень у сфері державної безпеки відповідно до Конституції України, чинного законодавства та міжнародних договорів.

Ключові слова: національна безпека, державна безпека, внутрішня безпека держави, система забезпечення державної безпеки України, суб'єкт забезпечення державної безпеки України

1. ВСТУП

Постановка проблеми. У зв'язку із протистоянням загрозам гібридного типу та швидким і раптовим змінам безпекового середовища, сучасним станом зовнішньо- та внутрішньополітичних відносин України особливої уваги заслуговує питання державного управління у сфері державної безпеки країни.

Україна як суверенна демократична, правова, соціальна держава має ефективно забезпечувати законні права і свободи людини та громадянина, а

також вирішувати завдання щодо особистої безпеки громадян, попередження та припинення правопорушень у сфері державної безпеки, необхідні її демократичні трансформації, кардинальне реформування її системи безпеки, розбудови належного рівня безпеки враховуючи міжнародні норми та стандарти.

Зазначене вимагає модернізації організації державної безпеки України та системи її забезпечення, реформування законодавства про державну безпеку, організаційно-службової структури і функціонального призначення суб'єктів її забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань державної безпеки України та системи її забезпечення присвячено праці В. А. Ліпкана, В. М. Олуйка і Г. П. Ситника та ін. Суттєвий внесок у розробку загальних засад забезпечення державної безпеки та окремих її складових зробили: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. В. Белєвцева, К. І. Беляков, В. І. Борисов, С. Г. Гордієнко, О. Г. Данил'ян, О. П. Дзьобань, В. П. Ємельянов, В. С. Зеленецький, М. Ю. Зеленков, І. Ф. Корж, С. О. Кузніченко, В. В. Ласточкін, В. Я. Настюк, О. В. Опальов, М. І. Панов, В. Г. Пилипчук, Г. О. Пономаренко, В. А. Рубанов, В. П. Тихий, С. А. Трофімов, Н. В. Шевцова, Х. П. Ярмакі та ін.

Проте, незважаючи на значну кількість робіт із зазначеної проблематики на сьогодні існує потреба осучаснення системи забезпечення державної безпеки України.

Мета статті – проаналізувати організаційно-правові засади державного управління державною безпекою України та реалізації суб'єктами державного управління у системі забезпечення державної безпеки України покладених на них повноважень.

2. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

На підставі узагальнення точок зору науковців та визначення державної безпеки у нормативно-правових актах України можемо зробити висновок, що державна безпека є формою (видом) забезпечення національної та глобальної

безпеки; це стан захищеності державної влади, суверенітету, територіальної цілісності, громадської злагоди, що забезпечується діяльністю державних органів з метою охорони та захисту державного суверенітету, незалежності, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України, її державного управління та національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз з боку розвідувальних, терористичних та інших протиправних посягань спеціальних служб іноземних держав, організованих злочинних угруповань, окремих осіб та протидії скоєнню кримінальних корупційних правопорушень, які становлять загрозу державній безпеці України, а також життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз невоєнного характеру; це умова збереження та примноження духовних та матеріальних цінностей, забезпечення життєдіяльності людей, суспільства, держави та складових державної влади (суверенітету, територіальної цілісності, обороноздатності, спокою людей (народу), громадської злагоди, довілля, національної і релігійної рівності).

До форм забезпечення державної безпеки України, ураховуючи визначення державної безпеки Законом України «Про національну безпеку України» [1], слід віднести:

захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу;

захищеність інших життєво важливих національних інтересів (спокою людей (народу), громадської злагоди, довілля, національної і релігійної рівності) від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру.

Досліджуючи проблеми, пов'язані з підвищенням ефективності системи забезпечення державної безпеки, варто враховувати, що найбільш ймовірно на стан і перспективи реалізації життєво важливих державних інтересів України тривалий час будуть справляти негативний вплив чинники [2, с. 100–101] :

глобального характеру (інтернаціоналізація організованої злочинності; міжнародний тероризм; підвищення рівня нелегальної міграції; економічні,

фінансові, інформаційні, соціальні, культурні, духовні, екологічні та інші види експансії та агресії; агресія щодо України з боку з РФ, анексія Криму; втручання у внутрішні справи України інших держав; ризик залежності або ізоляції від розвинутих країн; незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону);

внутрішнього (національного) характеру, які можна класифікувати так:

1) природні та техногенні фактори:

зростання ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, погіршення екологічного стану природних ресурсів тощо;

2) економічні та соціокультурні фактори:

соціально несправедливі реформи, які призводять до розшарування суспільства на бідних та багатих, створюють умови соціальної напруженості в суспільстві;

слабка захищеність національної фінансової системи, збереження умов для корупції та криміналізації господарсько-фінансової діяльності;

низькі темпи структурної перебудови національної економіки, її підготовки до функціонування в умовах жорсткої конкуренції;

економічні диспропорції у розвитку регіонів України та політичні спекуляції навколо наявних соціокультурних відмінностей, які посилюють тенденції міжрегіонального відчуження, а отже, формують реальну загрозу цілісності українського суспільства та держави;

втрата колишніх регулятивних механізмів у різних сферах суспільного життя та значних ресурсів, виникнення нових проблем, зокрема притуплення солідарної суспільної поведінки;

очікування серед населення погіршення соціально-економічного стану, зокрема через загрозливі тенденції розвитку світової економічної системи і нерозв'язані проблеми у взаємовідносинах України з Російською Федерацією;

використання окремих церковних організацій спецслужбами іноземних держав у дестабілізації цілісності і суверенності України;

небезпека втрати національної, національно-культурної ідентифікації;

3) державно-політичні фактори:

некомпетентність та корумпованість бюрократичного апарату;

зростання недовіри громадян до органів влади через неналежне виконання чинного законодавства, корупцію та хабарництво;

слабкість українських інституцій в питаннях пошуку консенсусу, необхідного для окреслення шляхів подальшого розвитку;

відсутність продуманої і прозорої кадрової політики, внаслідок чого при доборі кадрів керуються не професіоналізмом фахівців, а їх партійною належністю;

невирішеність більшості проблем та відсутність суспільного консенсусу з ключових питань державного будівництва і суспільного розвитку, починаючи від способу управління країною і закінчуючи геополітичною орієнтацією;

спекулятивне використання політичними лідерами наявних конфліктних проблем, що призводить до поглиблення суперечностей і розколу держави;

конфліктність та неузгодженість у діях органів державної влади в процесі стратегічного планування забезпечення державної безпеки і, як наслідок, неадекватні загрозам державній безпеці державно-управлінські впливи з боку органів державної влади;

необґрунтовані заяви або коментарі деяких керівників органів державної влади, політичних лідерів щодо передчуття «надзвичайного стану», «колапсу державного управління» тощо, які пересічними громадянами та міжнародною спільною часто інтерпретуються як неспроможність вищого керівництва держави впливати на поточну ситуацію в державі;

відсутність системності в роботі органів державної влади щодо виконання прийнятих рішень у сфері державної безпеки;

недостатній рівень розвитку громадянського суспільства, що дає змогу функціонувати органам державної влади без надійного контролю з його боку;

небезпека підміни державних інтересів корпоративно-приватними інтересами бізнесових або політичних угруповань при розв'язанні проблеми подолання політичної та енергетичної залежності країни.

обмеження незалежності засобів масової інформації та підпорядкування їх правлячій еліті;

наявність правового нігілізму.

Безумовно, нейтралізація або зниження негативного впливу цих чинників на реалізацію державних інтересів підвищить і ефективність системи забезпечення державної безпеки, оскільки впродовж років незалежності України вони були покладені в основу процесів, подій та явищ, які породжують небезпеку нечіткого визначення державних інтересів та їх реалізації й суттєво ускладнюють забезпечення ефективного функціонування цієї системи.

Засобом забезпечення державної безпеки України є державне управління державною безпекою шляхом:

прогнозування (попереджувальним виявленням та ідентифікацією) потенційних загроз та небезпек державним інтересам України;

реалізації геополітики, внутрішньої та зовнішньої політики, спрямованої на узгодження на компромісних засадах державних інтересів і небезпек, загроз державним інтересам держави;

розробки та виконання державних програм з трансформації та реформування системи державного управління в усіх сферах з метою досягнення державних інтересів та зміцнення державної безпеки України;

забезпечення сфер державного управління висококваліфікованими кадрами, проведення прогресивної кадрової політики держави.

Разом з тим варто погодитися з дослідниками, які стверджують, що забезпечення централізації управління державною безпекою є ключовим питанням, оскільки є необхідною умовою оптимального «розведення» по ієрархічних рівнях управління, завданнях та компетенцій стосовно прийняття стратегічних рішень, раціонального використання фінансових, матеріальних та інших ресурсів, які суспільство може виділити для створення та належного

функціонування сектору безпеки, і, зрештою, набуття системою забезпечення державної безпеки спроможності адекватно реагувати на загрози державним інтересам.

Державні інституції державної безпеки, які утворюють систему її забезпечення, зобов'язані безперервно функціонувати та розвиватися, вдосконалювати свою діяльність, а заходи, спрямовані на зміцнення державної безпеки, повинні розроблятися та використовуватися відповідно до принципів цивільного демократичного контролю.

У ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» [1] основними принципами, що визначають порядок формування державної політики у сферах безпеки і оборони, визначено: 1) верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили; 2) дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки; 3) розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах безпеки і оборони.

Недотримання зазначених принципів при формуванні системи забезпечення державної безпеки унеможливорює розробку та впровадження ефективної політики державної безпеки, належну взаємодію між силовими інститутами, оскільки навіть на стратегічному рівні управління особи, які приймають рішення, не мають повної та достовірної інформації про діяльність сектору державної безпеки.

3. ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Результатом проведеного дослідження стали наступні висновки:

1. Правове підґрунтя напрямів дослідження державної безпеки України складають нормативно-правові акти з питань регулювання національної безпеки, державної безпеки України.

Аналіз масиву вітчизняного законодавства з питань державної безпеки свідчить про наявність його специфічних ознак, що дозволяє окреслити такий вид законодавства у сфері забезпечення державної безпеки як сукупність взаємопов'язаних правових форм діяльності (функцій) суб'єктів забезпечення державної безпеки, їхніх посадових осіб, а також визначених нормами права інших суб'єктів, що спричиняє відповідні юридичні наслідки і полягає у вирішенні завдань, передбачених системо-утворюючим і спеціальним законодавством у сфері забезпечення державної безпеки.

2. Система управління державною безпекою України забезпечується законодавчою та організаційною діяльністю Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій, Ради Національної безпеки і оборони України, правоохоронних та військових формувань (Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державного бюро розслідувань України), міністерств (Міністерства внутрішніх справ, Міністерства оборони, Міністерства закордонних справ).

3. Чинна нормативно-правова база у сфері забезпечення державної безпеки її суб'єктами потребує системного оновлення. Доцільним вважається розмежувати законодавство у сфері державної безпеки за двома напрямками: законодавство у сфері внутрішньої безпеки та законодавство у сфері зовнішньої безпеки.

Так, вважаємо за потрібне шляхом внесення відповідних змін до правового акту визначити державну безпеку сферою діяльності всіх розвідувальних органів. Таким чином буде утворено сучасне нормативно-правове підґрунтя для здійснення розвідувальної діяльності в інтересах забезпечення державної безпеки, протидії її зовнішнім загрозам а зазначені органи будуть визнані суб'єктами забезпечення державної безпеки.

Реалізація запропонованих шляхів оптимізації адміністративного правового статусу суб'єктів забезпечення державної безпеки покликана створити правову стабільність щодо здійснення компетентними суб'єктами профілактичної, інформаційно-аналітичної роботи, контррозвідувальної та

оперативно-розшукової діяльності, а також здійснення проваджень щодо розгляду (розслідування) правопорушень у сфері державної безпеки відповідно до Конституції України, чинного законодавства та міжнародних договорів.

Перспективою подальших досліджень даної проблематики, є на наш погляд, дослідження теоретичних аспектів забезпечення державної безпеки України в умовах військової агресії Російської Федерації проти України в контексті невійськових засобів із забезпечення державної безпеки.

Рецензент – доктор наук з державного управління, професор Довгань В. І.

Список використаних джерел

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
2. Правові основи захисту України від зовнішньої та внутрішньої агресії : навч. посіб. / В. В. Серeda, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, М. П. Гурковський. Львів, 2015. 496 с.

References

1. Pro natsional'nu bezpeku Ukrayiny : Zakon Ukrayiny vid 21.06.2018r. № 2469-VIII [On National Security of Ukraine: Law of Ukraine dated June 21, No. 2469-VIII] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian]
2. Pravovi osnovy zakhystu Ukrayiny vid zovnishn'oyi ta vnutrishn'oyi ahresiyi [Legal grounds for protecting Ukraine from external and internal aggression] : navch. posib. / V. V. Sereda, M. V. Kovaliv, S. S. Yesimov, M. P. Hurkovs'kyu. Lviv, 2015. 496 p. [in Ukrainian]

Oleksandr Orel. Organizational and Legal Principles of Public Administration of State Security of Ukraine

The article presents the analysis on organizational and legal principles of public administration of state security of Ukraine and realization of the authority entrusted to the subjects of public administration in the system of ensuring state security of Ukraine.

On the basis of generalization of the views of scholars and the definition of state security in the normative legal acts of Ukraine, the author characterizes state security as a form (a type) of ensuring national and global security. According to the author it is a condition of state power protection, its sovereignty, territorial integrity, public consent, which is ensured by the activities of state bodies for the purpose of security and protection of the state sovereignty, its independence, constitutional order, territorial integrity, economic, scientific, technical and defense potential of Ukraine, its state administration and national interests from external and internal threats arising from intelligence, terrorist and other illegal encroachments of special services of foreign states organized by criminal groups and individuals. It is a condition of counteraction to criminal corruption offenses that threaten the state security of Ukraine as well as vital interests of its people, society and the state from internal and external threats of non-military character. It is a requisite for preserving and enhancing spiritual and material values, ensuring the life of people, society, the state and constituents of state power (its sovereignty, territorial integrity, defense capability, peace of its people (the nation), social harmony, environment, national and religious equality).

The author suggests the ways of optimization of the administrative legal status of the subjects ensuring the state security; the main objective is to create legal stability regarding the implementation of preventive, informational and analytical work, counterintelligence and operational and investigative activities by competent bodies, as well as implementation of proceedings concerning the consideration (investigation) of offenses in the field of state security in accordance with the Constitution of Ukraine, current legislation and international treaties.

Key words: national security, state security, internal security of the state, system of ensuring state security of Ukraine, subject of ensuring state security of Ukraine