



Євген Васильович КОБКО,
доктор юридичних наук, професор
(Національна академія внутрішніх справ, м. Київ)

ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті наголошено на тому, що до структурних елементів адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави належать нормативно-правові елементи, інституційні елементи: суб'єкт та об'єкт забезпечення національної безпеки в Україні; організаційно-функціональні елементи. Реалізація запропонованих у дослідженні напрямків вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави дозволять якісно покращити ефективність та результативність взаємодії та координації між суб'єктами забезпечення національної безпеки держави, що, в свою чергу, сприятиме комплексному вдосконаленню відповідної сфери суспільних відносин.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, держава, національна безпека, напрямки вдосконалення, зарубіжний досвід.

Постановка проблеми. Сучасна Україна – це демократична, соціально спрямована держава, яка активно розвивається у напрямі європейської та євроатлантичної інтеграції. Разом із тим успішному протіканню вказаних процесів заважає ціла низка загроз внутрішнього та зовнішнього характеру, зокрема: збройна агресія російської федерації; наявність окупованих територій; міжнародні та інші види терористичних загроз; пандемія (COVID-19); економічна криза; нераціональне використання природних, матеріально-технічних, фінансових, людських ресурсів; демографічна криза та зростання рівня безробіття тощо. На жаль, в останні роки перелік цих загроз тільки збільшується. З огляду на зазначене важливим завданням законодавця та правників є створення ефективного і дієвого адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки

України. Саме від ефективної діяльності держави та всіх її інституцій щодо забезпечення національної безпеки прогресивним буде подальший економічний, політичний та соціальний розвиток України, її конкурентоспроможність на світовій геополітичній та економічній аренах.

Проблема забезпечення національної безпеки України неодноразово ставала предметом наукових пошуків фахівців із галузі адміністративного права. Зокрема, їй приділяли увагу О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, С. М. Гусаров, А. Т. Комзюк, І. В. Кременовська, А. М. Куліш, В. А. Ліпкан, О. М. Музичук, А. М. Мурашко, О. Ю. Салманова, В. В. Сокурєнко, В. І. Теремецький, Т. Ю. Ткачук та інші вчені. Проте в умовах збройної агресії російської федерації питання адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави набувають принципово нового значення та змісту.

Мета статті полягає в тому, щоб спираючись на аналіз поглядів учених та норм чинного законодавства, запропонувати нове вирішення наукової проблеми, визначити сутність та розкрити особливості адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави, запропонувати на цій основі науково обґрунтовану концепцію, а також пропозиції та рекомендації з удосконалення чинного законодавства з урахуванням досвіду розвинених країн світу.

Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати наявні у науці погляди на сутність механізму адміністративно-правового регулювання; надати авторське визначення адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки України та його елементів; проаналізувати зарубіжний досвід; визначити перспективні напрямки вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Будь-який механізм – це сукупність взаємодіючих, взаємодоповнюючих та взаємозалежних елементів, які функціонують задля досягнення єдиної мети. Поняття механізму використовується у багатьох сферах суспільного життя. У технічних науках розуміння механізму зводиться до злагодженого функціонування окремих технічних інструментів задля виконання певної функції, приведення в дію певного процесу. Проте в адміністративно-правовій доктрині у ролі таких технічних інструментів виступають окремі підрозділи, органи публічної влади, посадові особи, безперервна діяльність яких можлива за умови належного організаційно-управлінського, нормативно-правового забезпечення та врахування передового зарубіжного досвіду.

С. І. Хом'яченко під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє «систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини, і це поняття дає змогу не тільки зібрати разом явища правової дійсності (норми, правовідносини, юридичні акти тощо), окреслити їхню цілісність, а й подати

їх у вигляді, що працює та системно впливає»¹.

С. В. Сірко механізм адміністративно-правового забезпечення волонтерської діяльності тлумачить як «процес упорядкування суспільних відносин, що складаються у сфері волонтерської діяльності, і система певних правових засобів, за допомогою яких держава визначає поведінку суб'єктів цих відносин, таким способом виконуючи регулятивну та охоронну функції для гарантування їхніх прав, свобод і законних інтересів»².

О. І. Остапенко до елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносить: «1) норми адміністративного права; 2) акти тлумачення норм адміністративного права; 3) акти застосування норм адміністративного права; 4) адміністративно-правові відносини, що виникають, реалізуються та припиняються під час застосування норм адміністративного права; 5) державно-владні повноваження суб'єктів адміністративно-правового регулювання»³.

На наш погляд, що адміністративно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України являє собою систему нормативно-правових, організаційно-управлінських, фінансових та інших інструментів та засобів, які використовуються державою з метою забезпечення належного функціонування суспільних відносин, що мають принципове значення для національної безпеки держави. З огляду на сформоване визначення можна виокремити такі структурні елементи адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави, а саме нормативно-правові елементи, інституційні елементи: суб'єкт та об'єкт забезпечення національної безпеки в Україні; організаційно-функціональні елементи.

У контексті вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави, особливо в сучасних умовах глобальної взаємозалежності держав світу, необхідним є вивчення позитивного зарубіжного досвіду у відповідній сфері. Загалом, в іноземних державах одними із найважливіших документів сфери забезпечення національної безпеки, зокрема в питаннях процесу прийняття рішень та управління, є концептуальні засадничі документи політичного характеру: в США це Стратегія національної безпеки США, у ФРН це «Біла книга» про безпеку, в Туреччині – «Політичний документ про національну безпеку»⁴⁵.

А. Г. Мосейко та В. О. Негодченко зазначають, що «в основі забезпечення національної безпеки США для досягнення національних інтересів знаходяться національні цінності, національна ідея. В Україні пошук «національної ідеї» поки що триває. У США інформація, якою

¹ Хом'яченко С. І. Особливості механізму адміністративно-правового регулювання цивільної авіації. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 2 (31). С. 11.

² Сірко В. С. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового забезпечення волонтерської діяльності в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 4. С. 112.

³ Остапенко О. І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 148.

⁴ Забезпечення безперервності процесу управління у сфері національної безпеки. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/3257>

⁵ Стрюк М. П. Досвід США в системі управління сектором безпеки і оборони. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. Вип. 87. С. 172–178.

розвідувальне співтовариство США забезпечує всі зацікавлені структури, відповідальні за прийняття рішень, а також для підтримання правопорядку і захисту навколишнього середовища, має адресну спрямованість. В Україні інформація в сфері безпеки не завжди має адресну спрямованість, що свідчить про відсутність системного підходу в оцінці і аналізі інформації і слабку координацію між відомствами. Стратегія національної безпеки США містить розділи, присвячені окремим регіонам світу, але віддає перевагу забезпеченню своїх національних інтересів в Європі і Євразії»¹.

Ключовим суб'єктом забезпечення національної безпеки у Великобританії є «Рада національної безпеки, яка є комітетом кабінету міністрів, який координує політичні рішення між департаментами, включаючи: національну безпеку, зовнішню політику, оборону, міжнародні відносини та розвиток, стійкість, енергетичну та ресурсну безпеку. Рада національної безпеки підтримується секретаріатом національної безпеки. Секретаріат в даний час очолює радник з національної безпеки та координує підготовку до щотижневих засідань Ради національної безпеки та виконання рішень в Уайтхоллі. Це включає роботу з прем'єр-міністром та урядовими відомствами щодо визначення порядку денного зустрічі, надання рекомендацій для інформування обговорення та протоколювання прийнятих рішень»².

8 вересня 2021 року Федеральний уряд Німеччини прийняв Стратегію кібербезпеки Німеччини до 2021 року, яка «формує стратегічні рамки для дій Федерального уряду у сфері кібербезпеки наступні п'ять років. Понад 70 зацікавлених сторін із бізнесу, науки, суспільства та держави взяли активну участь у процесі оцінки та оновлення (з червня 2020 р. до серпня 2021 р.). Стратегія визначає основну довгострокову орієнтацію політики федерального уряду у сфері кібербезпеки як керівних принципів, напрямів діяльності та стратегічних цілей. Вона носить активно-творчий характер і покликана забезпечити та сприяти цілеспрямованій та скоординованій взаємодії між усіма дійовими особами. Стратегія кібербезпеки Німеччини та стратегії кібербезпеки федеральних земель доповнюють одна одну і, таким чином, посилюють федеральну співпрацю»³.

В. Заболоцький звертає увагу на те, що «Стратегія національної безпеки Польщі робить наголос на міжнародну співпрацю як в рамках НАТО, так і ЄС, вступ до яких свого часу змінив становище Польщі у сфері безпеки. Також йдеться про роботу з іншими країнами в рамках ООН, ОБСЄ, передусім на двосторонній основі. Остання має розвиватися з метою посилення позицій Польщі в якості важливого елемента системи міжнародної безпеки. Насамперед йдеться про співпрацю із США у сферах безпеки і оборони

¹ Мосейко А. Г., Негодченко В. О. Досвід Сполучених штатів Америки щодо публічного адміністрування в сфері національної безпеки. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 323–329.

² National security adviser. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/national-security-adviser>.

³ Кобко Є. В. Досвід Польської республіки щодо забезпечення національної безпеки держави. *Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії*: тези доп. учасників. наук.-практ. конф. (Київ, 10 груд. 2020 р.), С. 41–43.

технології, торгівлі і енергетики. Має бути поглиблена двох- і багатостороння співпраця в рамках Бухарестської Дев'ятки, Вишеградської Групи, Веймарського Трикутника тощо. Польща має сприяти зміцненню країн на сході Молдови, Грузії і України, які слід підтримати на шляху до реалізації європейських та євроатлантичних цілей»¹.

Отже, з огляду на сформоване вище розуміння адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави та його елементів, а також з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду провідних держав світу до кола перспективних напрямків вдосконалення можемо віднести наступні:

- вдосконалення законодавства, що регулює зовнішню діяльність держави у сфері забезпечення національної безпеки, а саме розробка єдиної Національної програми адаптації вітчизняного законодавства до вимог та стандартів ЄС та НАТО; здійснення активної нормотворчої діяльності, яка буде заснована на змістовних теоретичних розробках;

- створення міжнародної програми взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки з іншими відомствами ЄС та НАТО, а також іншими світовими державами;

- доцільно створити окрему посаду Уповноваженого Президента України, до повноважень якого буде входити контроль за реалізацією заходів передбачених Стратегії національної безпеки України, а також іншими стратегічними документами, що були прийняті у відповідності до вказаного нормативно-правового акту;

- покращення ефективності функціонування трудових правовідносин безпосередньо в межах окремих суб'єктів забезпечення національної безпеки в Україні. В даному контексті вбачається доцільною розробка та прийняття Кодексу України про публічну службу, в межах якого слід визначити специфіку службових правовідносин в межах цивільної, та мілітаризованої служб. Окрема увага має бути присвячена встановленню особливостей та порядку відбору на службу до спеціальних суб'єктів забезпечення національної безпеки, зміни та припинення трудових правовідносин із службовцями тощо;

- вдосконалення державної політики у сфері національної безпеки;

- робота із системою кадрового забезпечення у представленому контексті передбачає: по-перше, ефективну розстановку кадрів, як в межах кожного окремого відомства, так і в рамках взаємодії останніх; по-друге, професійну підготовку працівників уповноважених суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки; по-третє, обмін практичним досвідом між працівниками різних відомств;

- покращення фінансового та матеріально-технічного забезпечення;

- перспективними напрямами вдосконалення інформаційного

¹ Заболотький В. Нова Стратегія нацбезпеки Польщі: головна загроза – неоімперська політика керівництва РФ. Ч. 2. URL: https://defence-ua.com/minds_and_ideas/nova_strategija_natsbezpeki_polschi_golovna_zagroza_neoimperska_politika_kerivnitsva_rf_ch2-1069.html

забезпечення взаємодії та координації суб'єктів забезпечення національної безпеки є: по-перше, створення дієвих та ефективних систем обміну інформацією між суб'єктами взаємодії; по-друге, розширення інформаційного співробітництва між органами державної влади, які формують та реалізують державну політику у відповідній сфері; по-третє, розширення інформаційної взаємодії з населенням та громадськими об'єднаннями.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти до висновку, що поняття механізму використовується у багатьох сферах суспільного життя. У технічних науках розуміння механізму зводиться до злагодженого функціонування окремих технічних інструментів задля виконання певної функції, приведення в дію певного процесу. Проте в адміністративно-правовій доктрині у ролі таких технічних інструментів виступають окремі підрозділи, органи публічної влади, посадові особи, безперебійна діяльність яких можлива за умови належного організаційно-управлінського, нормативно-правового забезпечення та врахування передового зарубіжного досвіду.

Механізм адміністративно-правового забезпечення національної безпеки України являє собою систему нормативно-правових, організаційно-управлінських, фінансових та інших інструментів та засобів, які використовуються державою з метою забезпечення належного функціонування суспільних відносин, що мають принципове значення для національної безпеки держави. До структурних елементів адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави належать нормативно-правові елементи, інституційні елементи: суб'єкт та об'єкт забезпечення національної безпеки в Україні; організаційно-функціональні елементи. Водночас у контексті вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави необхідним є вивчення позитивного зарубіжного досвіду у відповідній сфері.

На основі викладеного нами розуміння адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави та його елементів, а також з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду провідних держав світу до кола перспективних напрямків вдосконалення віднесено такі, як вдосконалення законодавства, що регулює зовнішню діяльність держави у сфері забезпечення національної безпеки; створення міжнародної програми взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки з іншими відомствами; покращення ефективності функціонування трудових правовідносин безпосередньо в межах окремих суб'єктів забезпечення національної безпеки в Україні; вдосконалення державної політики у сфері національної безпеки; робота із системою кадрового забезпечення у представленому контексті; покращення фінансового та матеріально-технічного забезпечення тощо.

Реалізація вищевказаних напрямків удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави дозволять якісно покращити ефективність та результативність взаємодії та

координації між суб'єктами забезпечення національної безпеки держави, що, в свою чергу, сприятиме комплексному вдосконаленню відповідної сфери суспільних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Забезпечення безперервності процесу управління у сфері національної безпеки. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/3257>.

2. Заблоцький В. Нова Стратегія нацбезпеки Польщі: головна загроза – неоімперська політика керівництва РФ. Ч. 2. URL: https://defence-ua.com/minds_and_ideas/nova_strategija_natsbezpeki_polschi_golovna_zagroza_neoimperska_politika_kerivnitstva_rf_ch2-1069.html.

3. Кобко Є.В. Досвід Польської республіки щодо забезпечення національної безпеки держави. *Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії: тези доп. учасників. наук.-практ. конф.* (Київ, 10 груд. 2020 р.), С. 41-43. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20201210a/article/view/kobko.

4. Мосейко А. Г., Негодченко В. О. Досвід Сполучених штатів Америки щодо публічного адміністрування в сфері національної безпеки. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 323–329. URL: <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-48>.

5. Остапенко О. І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 142–149.

6. Сірко В. С. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового забезпечення волонтерської діяльності в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 4. С. 109–112.

7. Стрюк М. П. Досвід США в системі управління сектором безпеки і оборони. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. Вип. 87. С. 172–178.

8. Хом'яченко С. І. Особливості механізму адміністративно-правового регулювання цивільної авіації. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 2 (31). С. 11–13.

9. National security adviser. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/national-security-adviser>.

Стаття надійшла до редакції 11.03.2024

Yevhen V. KOBKO,

Doctor of Science in Law, Professor

(National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine)

**ON THE ISSUE OF IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL
MECHANISM FOR ENSURING THE NATIONAL SECURITY OF THE STATE**

The article emphasizes that the structural elements of the administrative-legal mechanism for ensuring the national security of the state include regulatory and legal elements, institutional elements: the subject and object of ensuring national security in Ukraine; organizational and functional elements. The implementation of the areas proposed in the study to improve the administrative and legal mechanism for ensuring the national security of the state will allow to qualitatively improve the efficiency and effectiveness of interaction and coordination between the subjects of ensuring the national security of the state, which, in turn, will contribute to the comprehensive improvement of the relevant sphere of public relations.

Key words: *administrative and legal mechanism, state, national security, areas of improvement, foreign experience.*