

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГУЛЮЄ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

КОБКО Євген Васильович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ

ORCID: [https:// orcid.org/0000-0002-3121-0823](https://orcid.org/0000-0002-3121-0823)

УДК 342.9

DOI 10.32782/EP.2021.4.29

У статті, спираючись на аналіз норм чинного законодавства, обґрунтовано, що законодавець в останні роки досить багато уваги приділяє питанню національної безпеки, однак це не виключає наявності ряду прогалин та недоліків у відповідному нормативно-правовому регулюванні. Узагальнено наукові погляди вчених, які у своїх працях намагались вирішити проблеми у сфері забезпечення національної безпеки в Україні.

Здійснено аналіз ряду стратегічних документів, які були прийняті в останні два роки. Акцентовано увагу на намаганнях вітчизняного законодавця вирішити нагальні проблеми у сфері забезпечення національної безпеки, а також адаптувати відповідну систему до зовнішніх та внутрішніх викликів, які постали перед Україною сьогодні. Разом із тим, практика свідчить про те, що не всі положення окреслених нормативно-правових актів поки що належним чином реалізуються на практиці, чому сприяють: по-перше, несприятлива геополітична ситуація, а також відносини з державою-агресором; по-друге, негативні тенденції фінансового та економічного характеру, які властиві не тільки для економіки країни, а й всього світу; по-третє, пандемія COVID-19 також негативно впливає на процес реалізації заходів, прогнозованих відповідними Стратегіями.

Підкреслено, що науковці досить по-різному та з різних сторін підходять до вирішення проблем у сфері національної безпеки взагалі та щодо покращення норм чинного адміністра-

тивного законодавства у даному напрямку, зокрема. З огляду на зазначене вище було констатовано, що вдосконалювати адміністративне законодавство необхідно у великій кількості напрямів, які найбільш доцільно поділити на дві великі групи: а) покращення законодавства, що регулює зовнішню діяльність держави у сфері забезпечення національної безпеки; та б) вдосконалення адміністративного законодавства, в нормах якого закріплено внутрішні засади національної безпеки української держави. При чому обидві групи взаємопов'язані та взаємодоповнюють одна одну, адже вирішення зовнішніх проблем, априорі, є неможливим без подолання внутрішніх прогалин та недоліків.

Ключові слова: законодавство, правове регулювання, забезпечення, національна безпека.

Постановка проблеми

Національна безпека є запорукою стабільного соціально-економічного розвитку держави, виходячи з того, що саме безпека громадянина, суспільства та держави загалом дозволяють забезпечити та підтримати належний рівень захищеності населення і територій від різнохарактерних загроз і небезпек. У свою чергу, дієве державне регулювання у сфері національної безпеки є неможливим без відповідних ефективних механізмів його реалізації [1]. З огляду на зазначене вище, важливим завданням законодавця є вдосконалити адміністративне законодавство, яке регулює забезпечення національної безпеки держави.

Стан дослідження

В останні роки проблемі забезпечення національної безпеки держави неодноразово приділяли увагу: Г.С. Хаварська, Р.В. Покотиленко, О.О. Амоша, Л.М. Акімова, В.О. Антонов, І.М. Доронін, П.П. Богуцький, В. Г. Пилипчук, С. О. Дорогих, О. В. Олійник, Н.Б. Новицька та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, у вказаній сфері залишається чимала кількість проблем, що обумовлюють необхідність комплексного вдосконалення адміністративного законодавства за відповідним напрямом.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є обґрунтувати необхідність вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює забезпечення національної безпеки держави. Задля досягнення вказаної мети вбачається необхідним вирішити такі завдання: узагальнити бачення законодавця на вказану проблематику; розкрити наукові погляди вчених, які досліджували питання вдосконалення системи національної безпеки.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що стаття є однією із перших спроб комплексно, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, обґрунтувати необхідність вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює забезпечення національної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження, варто відзначити, що питанню вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює забезпечення національної безпеки держави приділялась увага на законодавчому та доктринальному рівнях. Так, ключовим стратегічним нормативним документом у сфері забезпечення національної безпеки є: «Стратегія національної безпеки України». Вказаним документом закріплено пріоритети розвитку сфери національної безпеки, а також напрями їх реалізації, серед яких:

відновлення миру, територіальної цілісності та державного суверенітету на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях України на основі міжнародного права; здійснення міжнародно-правових, політико-дипломатичних, безпекових, гуманітарних та економічних заходів, спрямованих на припинення Російською Федерацією незаконної окупації Автономної Республіки Крим та міста Севастополь; продовження реалізації заходів з оборони та стримування, активного використання переговорних форматів та консолідації міжнародного тиску на Російську Федерацію як гарантії недопущення ескалації конфлікту з боку Росії, зменшення напруги та припинення Російською Федерацією збройної агресії; тощо [2]. Необхідно також відзначити, що Стратегія окреслила поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов.

Загалом, варто погодитись із точкою зору Г.С. Хаварської, яка зазначає, що Стратегія національної безпеки 2020 року відповідає викликам сучасності, є більш наративною, ніж аналогічні документи попередніх років. А базові її засади, такі як стриманість, стійкість та взаємодія, відкривають більше можливостей для оновлення безпекового сектору та швидкого і гнучкого реагування на нові виклики та загрози, які виникають перед Україною. Водночас, як саме будуть реалізовуватися ідеї, викладені в Стратегії, буде залежати від тих субстратегічних документів (стратегій та програм), які упродовж шести місяців мають прийнятися, згідно із новою Стратегією. Від того, чи тим документам вдасться запропонувати ефективні засоби протидії ворожій активності і залежатиме те, чи новоприйнята Стратегія стане дієвим інструментом планування, а не черговою бюрократичною відпискою [2].

Не можна не відмітити, що Стратегія є основою для розроблення таких документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації:

- Стратегія людського розвитку. Даний документ визначає цілі та основні за-

вдання, що стоять перед державою, у сфері людського розвитку як напряму забезпечення національної безпеки України, а також індикатори досягнення цілей, що забезпечує можливість проведення моніторингу, ефективного планування, належного оцінювання соціальних інвестицій у людський потенціал [4].

- Стратегія воєнної безпеки України, відповідно до якої у довгостроковій перспективі планується: посилення потенціалу стримування шляхом нарощування боєздатності Збройних Сил України та інтеграції спроможностей всіх складових сил оборони; забезпечення здатності держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища, ефективно протистояти воєнним загрозам, безперебійно функціонувати до і під час воєнного конфлікту, а також у короткі строки відновлюватися після його завершення; створення запасів матеріальних засобів, необхідних для проведення стратегічного розгортання, організації руху опору, ведення територіальної оборони України та операцій сил оборони; тощо [5].

- Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України. Пріоритетами національних інтересів у сфері громадської безпеки та цивільного захисту є: утвердження конституційного імперативу щодо розгляду людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки як найвищої соціальної цінності в Україні; розбудова України як безпечної держави, де визнається і діє принцип верховенства права, держава захищає громадян і суспільство; послідовна реалізація системних підходів у сфері громадської безпеки та цивільного захисту; інтеграція України в європейський та євроатлантичний безпековий простір [6]. Реалізація пріоритетів здійснюється за такими напрямками: посилення спроможностей сил громадської безпеки та цивільного захисту; захист особи та суспільства від правопорушень, забезпечення відновлення порушених прав, відшкодування заподіяної шкоди; створення безпечних умов життєдіяльності людини, розбудова ефективної системи цивільного захисту [6].

- Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, яка визначає

цілі, основні напрями, завдання державної військово-промислової політики; поточні та прогнозовані чинники, що впливають на розвиток оборонно-промислового комплексу, з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов; пріоритети розвитку оборонно-промислового комплексу на довгостроковий період; основні напрями діяльності державних органів щодо підтримки розвитку оборонно-промислового комплексу; напрями та завдання реформування і розвитку оборонно-промислового комплексу [7].

- Стратегія економічної безпеки, метою якої є визначення стратегічного курсу у сфері забезпечення економічної безпеки, спрямованого на реалізацію Стратегії національної безпеки України «Безпека людини - безпека країни», затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392 [8];

- Стратегія інформаційної безпеки [9], метою якої є посилення спроможностей щодо забезпечення інформаційної безпеки держави, її інформаційного простору, підтримки інформаційними засобами та заходами соціальної та політичної стабільності, оборони держави, захисту державного суверенітету, територіальної цілісності України, демократичного конституційного ладу, забезпечення прав та свобод кожного громадянина;

Проведений аналіз вказаних вище стратегічних документів, які були прийняті в останні два роки, свідчить про намагання вітчизняного законодавця вирішити нагальні проблеми у сфері забезпечення національної безпеки, а також адаптувати відповідну систему до зовнішніх та внутрішніх викликів, які постали перед Україною сьогодні. Разом із тим, практика свідчить про те, що не всі положення окреслених нормативно-правових актів поки що належним чином реалізуються на практиці, чому сприяють: по-перше, несприятлива геополітична ситуація, а також відносини з державою-агресором; по-друге, негативні тенденції фінансового та економічного характеру, які властиві не тільки для економіки країни, а й всього світу; по-третє, пандемія COVID-19 також негативно впливає на процес реалі-

зації заходів, прогнозованих відповідними Стратегіями.

Далі, в контексті представленої проблематики, слід вказати на те, що науковці також досить багато уваги приділяють питанням національної безпеки. Так, О.О. Амоша та Р.В. Покотиленко акцентують увагу на тому, що у 2018 р. законодавчі основи забезпечення національної безпеки України набули нового правового підґрунтя. Було прийнято оновлений варіант Закону України «Про національну безпеку України» [10; 11]. Але, наголошують автори, в ньому окремого поділу національної безпеки вже не міститься. Цей факт суттєво знижує потенціальну ефективність системи державного управління у визначенні небезпек в економічній та інформаційній сферах та напрямів їх подолання. Втім, згідно з дорученням Президента України на реалізацію положень чинного Закону Національним інститутом стратегічних досліджень було підготовлено Стратегію національної безпеки України. Положення цієї стратегії передбачають, що саме вказаний нормативний документ є основою для розроблення інших документів стратегічного планування: стратегії воєнної безпеки; стратегії громадської безпеки та цивільного захисту; стратегії розвитку ОПК; стратегії економічної безпеки; стратегії екологічної безпеки; тощо.

Цікавою є точка зору Л.М. Акімової, яка у своєму науковому дослідженні не зважаючи на такий комплекс нормативно-правового забезпечення існує одна з найважливіших проблем, зокрема відсутність закону, котрий регулював би, основні аспекти забезпечення економічної безпеки держави [12, с.61-62]. Наразі, слушно підкреслює науковиця, прийнято закон України «Про національну безпеку України», який визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз. А також, цим Законом визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функцій

яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони. Але при цьому він не визначає основні проблеми економічної безпеки країни з позицій різних сфер господарювання [10; 12, с.61-62]. Таким чином, узагальнює вказана вище вчена, основними напрямками удосконалення нормативно-правового забезпечення економічної безпеки держави повинні стати: прийняття закону, в якому б, здійснювалось регулювання та розмежування основних аспектів економічної безпеки, зокрема визначення загроз, які негативно впливають на економічну безпеку, а також кроки щодо їх вирішення; усунення наявних прогалин в нормативно-правовій базі; розмежування повноважень органів державного регулювання [12, с.61-62].

В.О. Антонов виокремлює наступні основні прогалини законотворчої діяльності у сфері забезпечення національної безпеки, до яких слід віднести такі [13, с.484]: 1) невідповідність прийнятих нормативно-правових актів тим змінам, що відбуваються в сучасних реаліях безпекового середовища. На практиці це призводить до того, що сектор безпеки і оборони запізнюється з адекватним реагуванням на сучасні виклики, виявленням загроз національній безпеці та їх упередженням, що створює небезпеку життєво важливим національним інтересам України; 2) наявна декларативність положень про необхідність забезпечення національної безпеки через відсутність чіткого механізму їх реалізації на практиці призвела до серйозних геополітичних втрат України, дестабілізації суспільно-політичної обстановки у східних та південних областях України і загрожує гуманітарною катастрофою та економічним колапсом найбільшого експортно орієнтованого регіону України, дезінтеграцією держави, аж до її розпаду; 3) наявність дисбалансу в процесі законотворчої діяльності між законами і

підзаконними нормативними актами в період формування нормативно-правового поля забезпечення національної безпеки; 4) недостатній рівень професіоналізму серед суб'єктів законодавчого напрацювання законодавчих актів, що негативно впливає на оцінку нових тенденцій, які є джерелом значних загроз національній безпеці в частині захисту державного суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону; 5) невідомість законодавця при розробленні та реалізації законодавчих актів, концепцій, доктрин, стратегій, програм щодо пріоритетів і завдань політики національної безпеки держави; 6) відсутність належного рівня інформаційно-аналітичного забезпечення самої законотворчої діяльності у сфері національної безпеки [13, с.484]. Подолання зазначених недоліків законотворчої діяльності у сфері забезпечення національної безпеки Української держави, підкреслює В.О. Антонов, потребує передусім напрацювання науково обґрунтованої чіткої концептуальної основи у розробленні нормативно-правової бази щодо регулювання суспільних відносин у процесі захисту людини і громадянина, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз [13, с.484].

Висновок

Тож, проведений аналіз наукових поглядів вчених, дає змогу підкреслити важливість піднятої проблематики, а також необхідність проведення комплексних наукових досліджень у вказаному напрямку. Науковці досить по-різному та з різних сторін підходять до вирішення проблем у сфері національної безпеки взагалі та щодо покращення норм чинного адміністративного законодавства, зокрема. А відтак, все вказане вище дає змогу констатувати, що вдосконалювати адміністративне законодавство необхідно у великій кількості напрямів, які, на наше переконання, найбільш доцільно поділити на дві великі групи: а) покращення законодавства, що регулює зовнішню діяльність держави у сфері забезпечення національної безпеки; та б) вдосконалення адміністративного законодавства, в нормах якого закріплено внутрішні засади національної безпеки

Української держави. При чому обидві групи взаємопов'язані та взаємодоповнюють одна одну, адже вирішення зовнішніх проблем, апріорі, є неможливим без подолання внутрішніх прогалин та недоліків.

Література

1. Рубан А. В. Удосконалення процесів державного регулювання у сфері національної безпеки: розробка та впровадження ефективного механізму / А. В. Рубан // Державна та регіони. 2019. № 2. С. 186–190
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» / Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020
3. Хаварська Г.С. Нова Стратегія національної безпеки України 2020: реальна оцінка викликам і загрозам / URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiSzZKPpOP1AhURy4sKHY2yB_kQFnoECA8QAQ&url=http%3A%2F%2Fedu.lvivacademy.com%2Farticle%2Fview%2F226451%2F227742&usg=AOvVaw3vhopiYlt2t9yqrY0ELQJF
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію людського розвитку» Указ Президента України від 02.06.2021 № 225/2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021/conv#Text>
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» Указ Президента України; Стратегія від 25.03.2021 № 121/2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021/conv#Text>
6. Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України / затверджена Указом Президента України від 29.06.2021 року URL: <https://mvs.gov.ua/ministry/normativnabaza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021>
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 червня 2021 року «Про Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України» Указ Президента України від 20.08.2021 №

372/2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2021/conv#Text>

8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021/conv#Text>

9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки» Указ Президента України від 28.12.2021 №685/2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021/conv#Text>

10. Про національну безпеку України / Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

11. Покотиленко Р.В. Амоша О.О. Удосконалення чинної правової бази національної безпеки в економічній та інформаційній сферах – пріоритет системи державного управління України. Актуальні проблеми забезпечення національної безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі: збірник тез IV науково-практичної інтернет-конференції (м. Ірпінь – м. Хмельницький, 25-31 травня 2020 року). Хмельницький: Науково-дослідний центр митної справи, 2020. С.45-49

12. Акімова Л.М. Напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення економічної безпеки держави / Л. М. Акімова // Інвестиції: практика та досвід. Серія: Державне управління. 2018. № 24. С. 57-62.

13. Антонов В. О. Конституційно правові-засади національної безпеки: монографія / В. О. Антонов; наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.

SUMMARY

The article, based on the analysis of current legislation, argues that the legislator in recent years has paid much attention to national security, but this does not exclude a number of gaps and shortcomings in the relevant regulations. The scientific views of scientists who in their works tried to solve problems in the field of national security in Ukraine are summarized.

An analysis of a number of strategic documents adopted in the last two years has been carried out. Emphasis is placed on the efforts of the domestic legislator to solve urgent problems in the field of national security, as well as to adapt the system to external and internal challenges facing Ukraine today. At the same time, practice shows that not all provisions of the outlined legal acts are still properly implemented in practice, which is facilitated by: first, the unfavorable geopolitical situation, as well as relations with the aggressor state; secondly, the negative trends of financial and economic nature, which are inherent not only in the economy but also in the world; thirdly, the COVID-19 pandemic also has a negative impact on the implementation of the measures envisaged by the respective Strategies.

It is emphasized that scientists approach the problems of national security in general and the improvement of the norms of the current administrative legislation in this direction, in particular, in different ways and from different angles. In view of the above, it was stated that it is necessary to improve administrative legislation in a large number of areas, which are best divided into two major groups: a) improving legislation governing the external activities of the state in the field of national security; and b) improvement of administrative legislation, the norms of which enshrine the internal principles of national security of the Ukrainian state. And both groups are interconnected and complementary, because solving external problems, a priori, is impossible without overcoming internal gaps and shortcomings.

Key words: legislation, legal regulation, provision, national security.