

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.147>

М. П. Стрюк

аспірант кафедри публічного права

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

orcid.org/0000-0002-9086-3090

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ

У дослідженні йдеться про деякі особливості категоріального апарату у сфері адміністративно-правового регулювання сектору безпеки й оборони України. Висвітлюється тлумачення поняття «управління», «державне управління», «управлінська система» або «система управління» в довідкових виданнях і науковому доробку. Вказується, що під поняттям «управління» розуміється процес, спрямований на забезпечення цілісності високоорганізованих систем задля досягнення певної мети або функція організованих систем, що забезпечує збереження їхньої структури і впорядкування відповідно до закономірностей функціонування. Висвітлюється думка дослідника В. Колпакова щодо буквального розуміння терміна «управління» (діяльність із керівництва чимось), що в питанні універсальної ролі позначення та характеристик управління відіграла кібернетика. У статті розкриваються норми Закону «Про національну безпеку», де наводиться визначення «воєнної загрози», «громадської безпеки і порядку», «державної безпеки», «національної безпеки». Наводяться довідкові визначення понять «безпека» (стан захищеності інтересів особи, суспільства і держави від зовнішньої та внутрішньої загрози) і «національна безпека». Щодо тлумачення поняття «національна безпека» в працях вітчизняних і наукових дослідників та у нормативних актах, то вказується на різні тлумачення поняття, що пояснюється складністю цього терміна. Наводяться визначення «національна безпека» Г. Брауна, В. Баранова, О. Гончаренка, А. Рубана. Також висвітлюються позиції авторів щодо поняття «сектор безпеки» як поєднання безпеки й оборони (С. Пономарьов, О. Устименко). Зазначається визначення «сектор безпеки і оборони» в українських нормативних актах і науковому доробку. На основі здійсненого аналізу наукової літератури та нормативної бази наводиться поняття управління сектором безпеки й оборони України.

Ключові слова: національна безпека, державне управління, сектор безпеки, оборона України, категоріальний апарат.

Striuk M. P. ON THE QUESTION OF DEFINITION OF THE CONCEPT OF MANAGEMENT OF THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR OF UKRAINE

The study deals with some features of the categorical apparatus in the field of administrative and legal regulation of the security and defense sector of Ukraine. The interpretation of the concept of “management”, “public administration”, “management system” in reference books and scientific works is covered. It is indicated that the concept of management means a process aimed at ensuring the integrity of highly organized systems to achieve a certain goal, or the function of organized systems, which ensures the preservation of their structure and ordering in accordance with the laws of operation. The opinion of the researcher V. Kolpakov on the literal understanding of the term “management” (activity on the management of something) that in the question of the universal role of the designation and characteristics of management played cybernetics. The article reveals the norms of the Law “On National Security”, which defines “military threat”, “public security and order”, “state security”, “national security”. Reference definitions of the concepts “security” (the state of protection of the interests of the individual, society and the state from external and internal threats), “national security” are given. Regarding the interpretation of the concept of “national security” in the works of domestic and scientific researchers and regulations indicate different interpretations of the concept, due to the complexity of this term. The definitions of “national security” by G. Brown, V. Baranov, O. Goncharenko, and A. Ruban are given. The authors’ positions on the concept of “security sector” as a combination of security and defense are also highlighted (S. Ponomarev, O. Ustimenko). The definition of “security and defense sector” in Ukrainian regulations and scientific achievements is noted. Based on the analysis of the scientific literature and regulatory framework, the concept of management of the security and defense sector of Ukraine is presented.

Key words: national security, public administration, security sector, defense of Ukraine, categorical apparatus.

Постановка проблеми. 2014 року Україна зштовхнулася із зовнішньою збройною агресією з боку Російської Федерації, яка призвела до анексії АР Крим та окупації окремих регіонів Донецької та Луганської областей. Для суспільства, політиків, наукової спільноти (представники якої займаються питаннями висвітлення проблематики у сфері національної безпеки) в Україні пріоритет національної безпеки й оборони, розвиток Збройних Сил України, розвідки, служб, які займаються національною безпекою, охороною

правопорядку, розвиток відповідної нормативно-правової бази щодо стратегії їхнього розвитку, засад регулювання їхньої діяльності та загальної системи управління сектором безпеки й оборони став беззаперечним.

Звісно, що для будь-якої держави, яка навіть не має явних потенціальних загроз власному суверенітету та конституційному ладу, побудова ефективної системи управління сектором безпеки й оборони, а також розвитку відповідного законодавства, розбудова потужних інстанцій,

які входять до складу сектору безпеки й оборони, є запорукою тривалого та стабільного незалежного існування. Тому проблематика висвітлення різноманітних аспектів управління сектором безпеки й оборони буде актуальною, зокрема, й щодо адміністративно-правових аспектів регулювання цих суспільних відносин у державі.

Задля пошуків шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання системи управління сектором безпеки й оборони України необхідно як на одному із компонентів загальної проблематики акцентувати увагу на питаннях розуміння самого поняття управління цими суспільними відносинами. Звісно, на категоріальному апараті вибудовується подальша система регулювання суспільних відносин у сфері адміністративно-правового регулювання системи управління сектором безпеки й оборони України, тому необхідно висвітлювати іноземний досвід, досліджувати зміни в законодавчій базі України, трансформацію в поглядах у науковому доробку України визначення дефініції «управління сектором безпеки й оборони».

Стан опрацювання. До наукового доробку, у якому порушується проблематика адміністративно-правового регулювання управління сектором безпеки й оборони України та зарубіжних країн, зробили внесок такі дослідники: О. Баранов, М. Лобко, С. Пономарьов, А. Рубан, Ф. Саганюк, Г. Ситник, Т. Стукалін, О. Устименко, В. Фролов та інші.

Мета статті – проаналізувати трактування категоріального апарату управління сектором безпеки й оборони України в науковому доробку та нормативних актах й здійснити узагальнююче визначення поняття.

Виклад основного матеріалу. Визначення «оборони України», «державної безпеки», «національної безпеки», «сектору безпеки й оборони» містяться в українському законодавстві, а також у науковому вітчизняному та іноземному доробку. Особливої уваги заслуговує визначення такого поняття, як «управління», «державне управління», «система управління».

В «Українській радянській енциклопедії» під поняттям управління розуміється притаманний високоорганізованим системам (соціальним, технічним тощо) процес, спрямований на забезпечення їхньої цілісності, структури, підтримання заданого режиму їхнього функціонування, досягнення певної мети (завдяки обміну інформацією між керівною та керованою системами). Варто зауважити, що за критерій ефективності системи управління тут виступає міра адаптації або пристосування керівної системи до змін зовнішнього середовища, яка дає їй можливість забезпечити самоорганізацію, самозбереження та досягнення мети [6].

У «Юридичній енциклопедії» під поняттям «управління» визначається функція організованих систем, що забезпечує збереження їхньої структури і впорядкування відповідно до закономірностей функціонування. Виділяється соціальне управління як функція, що виникає з потреб суспільства. Галуззю управління тут є сфера суб'єктів діяльності людей, здійснюваної самими людьми й щодо людей, а змістом процесу управління є її мета, і зміст цілей управління становить його сутність. Управління в суспільстві пов'язане з владною діяльністю, й не існує суспільства як складної самокерованої системи без управління, немає соціального управління без влади. Влада виступає як функціональна властивість, якість соціальної організації, що реалізується через соціальне управління, вона має здійснюватися на принципах підпорядкованості та єдності волі учасників спільної діяльності. Отже, управління є організуючою діяльністю держави, головною ознакою якої постає влада. В енциклопедії зазначається: «цей вид управління називається державним управлінням. Тільки державне управління забезпечує функціонування і розвиток суспільства як єдиного цілого» [18].

В «Універсальному словнику-енциклопедії» «управління» вказується у двох значеннях, а саме як система управління в технічному пристрої та дія на певний процес із метою забезпечення бажаного його перебігу [16]. У словнику С. Ожегова «управління» розуміється в кількох значеннях: як діяльність владних органів, органів державного управління, місцевого управління; сукупність приладів, завдяки яким здійснюється управління механізмом (тобто як важелі управління); великий підрозділ певної установи, адміністративна установа [15]. У цьому ж словнику під поняттям «управляти» вказується керівництво чимось або кимось, керувати, спрямовувати діяльність, дії кого-небудь або чого-небудь, управляти державою [14].

В. Колпаков наводить кілька тлумачень поняття «управління». Дослідник вказує, що в буквальному розумінні це є діяльність із керівництва чимось. Автор зазначає, що в довідковій літературі це поняття розуміється як діяльність, що спрямовує та регулює суспільні відносини. В. Колпаков вказує, що в питанні універсальної ролі позначення та характеристик управління відіграла кібернетика: «По-перше, кібернетика, запропонувала шукати сутність зазначеного аналізу, спираючись на визнання того, що управління – це система взаємодіючих компонентів; по-друге, визначила, що управлінські системи є цілісними (цілісність системи – це сукупність компонентів, взаємодія яких породжує нові якості, не притаманні тим компонентам, які утворюють систему; характерним прикладом щодо цього є механічний

годинник, який складається з багатьох деталей, їх сукупність породжує унікальну якість – здатність фіксувати перебіг часу); по-третє, поставила питання про самокерованість (самоорганізацію) управлінських систем; по-четверте, довела, що управління – це об'єктивна закономірність... Отже, в управлінні як в об'єктивно існуючому явищі було виявлено і деталізовано (відокремлено) головну ланку – управлінську систему. Саме вона виявилася носієм усіх складників і ознак управління» [5].

Також В. Колпаков зазначає, що управління в найбільш загальному вигляді є діяльністю суб'єкта, що отримує вияв у цілеспрямованому організуючому впливі на об'єкт управління, здійснюваному з метою приведення останнього в бажаний для суб'єкта стан, а управлінська система, або система управління, є єдиним цілим, що існує та розвивається завдяки взаємодії його компонентів (до яких належать суб'єкт управління, джерело керівного впливу, той, хто управляє й здійснює функції керівництва й чинить вплив на об'єкт із метою переведення його в певний новий стан; об'єкт управління, тобто те, на що йде керівний вплив суб'єкта управління; керівний вплив як комплекс цілеспрямованих та організуючих команд, прийомів і методів, за допомогою яких здійснюється, власне, вплив на об'єкт; зворотні зв'язки у вигляді інформації для суб'єкта про результативність керівного впливу та зміни в об'єкті). Дослідник наводить й інші визначення поняття управлінської системи як сукупності компонентів, що у процесі взаємодії утворюють єдине ціле; сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, які становлять єдине ціле й досягають взаємної мети [5].

Під державним управлінням розуміється певний вид діяльності органів державної влади, що має виконавчий і розпорядчий характер й полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в різних сферах (наприклад, в адміністративно-політичній або у сфері національної безпеки й оборони) шляхом застосування державно-владних повноважень. А домінантним у правовому регулюванні державного управління є адміністративне право [3].

Щодо визначення понять «безпека» та «оборона», то варто зауважити, що законодавець помістив у Закон «Про національну безпеку» 2018 р. норми, які розкривають дефініції щодо безпеки. П. 2 ч. 1 ст. 1 визначає воєнну безпеку як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз»; згідно з п. 3 ч. 1 ст. 1 громадська безпека і порядок – це «захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпе-

чення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації й захисту національних інтересів від впливу загроз»; відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 1 державна безпека – «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру»; у п. 9 ч. 1 ст. 1 наводиться визначення національної безпеки України: «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» [8]. Отже, національна безпека є найбільш широким поняттям.

«Юридична енциклопедія» визначає «безпеку» за масштабом: локальна, регіональна та міжнародна; за суб'єктами: особиста, національна та інші; за суспільними сферами: політична, економічна, воєнна тощо [17]. «Національна безпека» в енциклопедії визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз [19].

У контексті питань, які стосуються сектору безпеки й оборони, здебільшого фігурує саме дефініція «національна безпека». У науковому доробку щодо понять безпеки Г. Ситник розглядає зміст поняття національної безпеки й використання, історію становлення дефініції та вказує, що з часу виникнення поняття воно до ХХ ст. асоціювалось суто з обороноздатністю держави. Водночас зазначається, що в науковому доробку вітчизняних та іноземних дослідників, у нормативних документах наводяться різні тлумачення поняття «національна безпека», й пояснюється це складністю, наявністю багатьох компонентів, які містить ця дефініція. Щодо цього Г. Ситник пише: «Є всі підстави стверджувати, що в міжнародній політиці, внутрішній та зовнішній політиці держав, у теорії та практиці державного управління не існує поняття, яке могло б порівнятися за ступенем туманності, частотою відносно нечіткого вживання з поняттям «національна безпека». Хіба що з ним можуть порівнятися такі поняття, як «націоналізм», «національні інтереси» та «загрози національним інтересам» [12, с. 81–84].

Г. Браун, колишній міністр оборони США, визначає нацбезпеку здатністю зберігати територію, підтримувати економічні зносини з іншими країнами, захищати на різних рівнях власні інститути та систему управління від зовнішнього негативного впливу й контролювати свої кордони. Дехто з українських дослідників, наприклад О. Гончаренко і В. Баранов, розрізняє національ-

ну безпеку як категорію, що характеризує рівень захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод особи, суспільства й держави від зовнішніх та внутрішніх загроз або ступінь відсутності потенційних загроз правам і свободам особи, інтересам і цінностям держави й суспільства [12, с. 81–82]. Вважаємо, що найголовнішим аспектом серед наведених є саме рівень здатності захищати та захищеності від зовнішніх негативних впливів власні здобуті державні інституції, права і свободи. У випадку ситуації, яка сьогодні спостерігається в Україні, особливо яскраво простежується в контексті збройної агресії РФ боротьба за обраний цивілізаційний вектор розвитку, демократичні ліберальні західні державні, правові, суспільні цінності тощо.

А. Рубан здійснив аналіз наукового доробку та нормативних документів в їхньому історичному розвитку щодо поняття та змісту «національної безпеки» й характеризує національну безпеку України у вигляді якісного та кількісного стану українського суспільства, держави, який характеризується: «закріпленою на законодавчому рівні узгодженістю її інтересів із громадськими інтересами; захищеністю від наявних або очікуваних загроз внутрішнього та зовнішнього походження; можливістю прогресивного і сталого розвитку та дотриманням конституційного ладу, конституційних прав і свобод громадян» [10, с. 82]. Водночас дослідник наголошує, що до поняття «національна безпека» також входить суттєвий спектр різноманітних елементів життєдіяльності: захист життя і здоров'я, особистісних прав і свобод, власності, загальної суспільної й державної безпеки від посягань злочинного характеру, ядерна безпека, інформаційна безпека, економічна, політична, безпека дорожнього руху, енергетична безпека тощо [10, с. 82]. Погоджуємось із автором, що національна безпека передбачає величезний перелік компонентів у вигляді більш конкретних «безпек».

Абз. 2 ст. 1 Закону «Про оборону» «Оборона України» є системою політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захисту в разі збройної агресії або збройного конфлікту» [9]. Т. Стукалін зазначає, що поняття «воєнна безпека» та «оборона» перетинаються щодо змістового складника підготовки до можливого збройного конфлікту [13, с. 2].

Деякі дослідники використовують термін «сектор безпеки» й визначають, що більшість міжнародних організацій, блок НАТО, ЄС не розрізняють оборону і безпеку, а поєднують ці поняття під загальним «сектором безпеки». Тут «сектор безпеки» розуміється як сукупність усіх органів і сил, обов'язок яких полягає в захисті суспіль-

ства, держави та її інститутів, а до його складу входять збройні сили, правоохоронні органи, воєнізовані формування, розвідка й служби безпеки, прикордонна служба, інститути, що формулюють, реалізують та здійснюють і контролюють політику щодо внутрішньої та зовнішньої безпеки. В ЄС сектор безпеки, наприклад, поділено на чотири фундаментальних складники: оборона, поліція, керівництво кордонами та органи розвідки. С. Пономарьов наводить авторське тлумачення поняття «сектор безпеки»: «це сукупність державних органів та організацій, які покликані гарантувати безпеку особи, суспільства та держави. Відповідно до головних видів безпеки, які отримали поширення в нашій державі, пропонується розрізнити три основних елементи сектору безпеки: особиста безпека громадян, громадський порядок тощо – забезпечують правоохоронні органи; державна безпека – забезпечують спецслужби; воєнна безпека – забезпечує військова організація України» [7, с. 70–71].

О. Баранов та О. Устименко наводять інше визначення «сектору безпеки»: «взаємопов'язана за завданнями сукупність Збройних Сил України та інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань, правоохоронних органів та державних спеціальних служб, ОПК та інших державних і громадських структур, діяльність яких має на меті захист національних інтересів у сфері національної безпеки» [1, с. 118].

У новій Воєнній доктрині України згідно з указом Президента 2015 р. визначено, що: «сектор безпеки і оборони – охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, діяльність яких за функціональним призначенням відповідно до Конституції та законів України спрямована на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України» [2].

У Законі «Про національну безпеку» в п. 16 ч. 1 ст. 1 наводиться дещо інше, за змістом тотожне, однак ширше визначення: «сектор безпеки і оборони – система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних

інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України» [8]. Як можна побачити, визначення в Законі «Про національну безпеку також містить цивільний компонент, а саме до сектору безпеки й оборони належать громадяни та громадські організації.

Авторський колектив Ф. Саганюка та В. Фролова та інших наводить лаконічне визначення поняття саме сектору безпеки й оборони: «це визначені законом органи державної влади, місцевого самоврядування та військового управління й сили і засоби, які перебувають у їхньому підпорядкуванні для забезпечення оборони України та відбиття збройної агресії» [11, с. 12]. На сайті Незалежного антикорупційного комітету з питань оборони (НАКО) наводиться досить стисле визначення сектору безпеки й оборони у вигляді сукупності органів державної влади, що діють під єдиним началом і відповідають за захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз, а їхня діяльність регулюється Конституцією та законами України [4].

Висновки. Отже, на основі аналізу нормативної бази, довідкових видань і наукового доробку під управлінням сектором безпеки й оборони України треба розуміти цілеспрямований організуючий вплив на діяльність системи органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз із метою захисту життєво важливих інтересів, прав та свобод особи, суспільства і держави, їхніх інститутів та системи управління, від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Література

1. Баранов О.П., Устименко О.В. Уточнення понять «воєнна організація держави» та «сектор безпеки». *Економіка та держава*. 2014. № 1. С. 115–119.
2. Воєнна доктрина України : Затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text>.
3. Державне управління. *Юридична енциклопедія : в 6 т.* / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та

ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: <https://leksika.com.ua/16600803/legal/derzhavne-upravlinnya>.

4. Загальна інформація. *НАКО* : вебсайт. URL: <https://nako.org.ua/zahalna-informatsiia>.

5. Колпаков В.К. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 544 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-7900.html>.

6. Мороз О.І. Управління. *Українська радянська енциклопедія. 2-ге вид: (у 12 т.). Т. 1.* Унк-уя. 1977. URL: <https://leksika.com.ua/16210228/ure/upravlinnya>.

7. Пономарьов С.П. Поняття та сутність сектору безпеки. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 69–73

8. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

9. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.

10. Рубан А.В. Державне управління у сфері національної безпеки України : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.05 / Національний університет цивільного захисту України. Харків. 2019. 253 с.

11. Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика : монографія / Ф.В. Саганюк, В.С. Фролов, О.В. Устименко, М.М. Лобко та ін. Київ : Академпрес, 2017. 180 с.

12. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник Київ : НАДУ, 2012. 544 с.

13. Стукалін Т.А. Система державного управління у сфері оборони держави та основні напрями її розвитку в контексті реформування сектору безпеки і оборони. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 2. С. 213–220.

14. Управлять. *Словарь русского языка* / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд. Москва : Руск. яз., 1990. 917 с. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=33240>.

15. Управление. *Словарь русского языка* / С.И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд. Москва : Руск. яз., 1990. 917 с. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=33238>.

16. Управління. Універсальний словник-енциклопедія. 4-те вид. Київ : Тека, 2006. URL: <http://slovopedia.org.ua/29/53411/22602.html>.

17. Храмов В.О. Безпека. *Юридична енциклопедія : в 6 т.* / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: <https://leksika.com.ua/12530426/legal/bezpeka>.

18. Цветков В.В. Управління. *Юридична енциклопедія : в 6 т.* / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: <https://leksika.com.ua/16610816/legal/upravlinnya>.

19. Шемшученко Ю.С. Безпека національна. *Юридична енциклопедія : в 6 т.* / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: https://leksika.com.ua/15030802/legal/bezpeka_natsionalna.