

Пономарьов С. П.,
кандидат юридичних наук, докторант
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДЕСТРУКТИВНІ ФАКТОРИ В СФЕРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИМИ ЗАХОДАМИ

DESTRUCTION FACTORS IN THE FIELD OF SAFETY AND DEFENSE AND THEIR WAYS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES

У статті виокремлено та досліджено деструктивні фактори в системі сектора безпеки і оборони. Доведено, що адміністративно-правові заходи усунення деструктивних факторів у системі сектора безпеки і оборони мають бути спрямовані на їх виявлення шляхом аналізу результатів діяльності, на здійснення контролю, перевірок та оцінки стану суб'єктів безпеки і оборони, закріплення адміністративно-правового статусу суб'єктів безпеки і оборони, визначення системи критеріїв та показників ефективності діяльності окремих суб'єктів сектора безпеки і оборони, встановлення адміністративно-правового механізму взаємодії і координації діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки, розробку адміністративно-правових забезпечувальних заходів, які зумовлюють виконання належним чином завдань сектора безпеки і оборони.

Ключові слова: адміністративно-правові заходи, деструктивні фактори, сектор безпеки і оборони, національна безпека.

В статье выделены и исследованы деструктивные факторы в системе сектора безопасности и обороны. Доказано, что административно-правовые меры для устранения деструктивных факторов в системе сектора безопасности и обороны должны быть направлены на их выявление путём анализа результатов деятельности, осуществлении контроля, проверок и оценки состояния субъектов безопасности и обороны, закрепление административно-правового статуса субъектов безопасности и обороны, определение системы критериев и показателей эффективности деятельности отдельных субъектов сектора безопасности и обороны, установление административно-правового механизма взаимодействия и координации деятельности субъектов обеспечения национальной безопасности, разработку административно-правовых обеспечительных мер, которые обуславливают выполнение должным образом задач сектора безопасности и обороны.

Ключевые слова: административно-правовые меры, деструктивные факторы, сектор безопасности и обороны, национальная безопасность.

The article outlines and explores the destructive factors in the security and defense sector. It is proved that administrative and legal measures to eliminate destructive factors in the system of the security and defense sector should be directed towards their identification by analyzing the results of activities, monitoring, checking and assessing the status of security and defense actors, consolidating the administrative and legal status of security entities and defense; definition of the system of criteria and indicators of the performance of individual entities of the security and defense sector; Establishment of the administrative and legal mechanism of interaction and coordination of activities of the subjects of ensuring national security; the development of administrative and legal security measures that contribute to the proper implementation of the tasks of the security and defense sector.

Key words: administrative and legal measures, destructive factors, security and defense sector, national security.

Пріоритетним розвитком України є забезпечення зростання економіки у внутрішньополітичній діяльності, а у сфері зовнішньополітичній – розвиток та подальше поглиблення стратегічного партнерства України з Організацією Північно-Атлантичного договору (НАТО) з дотриманням приписів, зафіксованих у Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору та Декларації про доповнення Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору. В умовах тимчасової окупації Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та Севастополя, проведення на частині території Луганської та Донецької областей антитерористичної операції проти агресивних дій, які здійснює Росія проти України, виявилася низка деструктивних факторів, що негативно впливають на стан сектора безпеки і оборони і на процеси інтеграції України в Європейський Союз. Деструктивні фактори в сфері безпеки і оборони гальмують реформування системи національної безпеки та розвиток стратегічного партнерства України і НАТО. Враховуючи виклики часу, необхідні та очі-

кувані українським суспільством зміни у внутрішній політиці, спрямовані на комплексне, глибоке та невідкладне реформування, мають забезпечити ефективний розвиток сектора безпеки і оборони з метою забезпечення суверенності, територіальної цілісності і недоторканості України. Реформування охоплює всі основні напрями діяльності держави: оновлення влади, антикорупційна реформа, реформа судової влади, реформа правоохоронної системи, децентралізація та реформа державного управління, податкова реформа, дерегуляція та розвиток підприємства, реформа системи національної безпеки та оборони та інші реформи.

Необхідно зазначити, що останнім часом дослідженню деструктивних факторів в сфері безпеки і оборони присвятили свої праці чимало вітчизняних науковців, зокрема О.М. Бандурка, В.В. Сокуренько, С.М. Гусаров, В.О. Верхогляд, О.В. Джафарова, А.Т. Комзюк, О.М. Полковніченко, В.І. Литвиненко, Т.П. Мінка, А.М. Подоляка, С.О. Шатрава та низка інших вчених.

Здійснювані та плановані реформи, метою яких є остаточне закріплення демократії та перетворення

України на заможну та вільну державу, повністю відповідають цілям Європейської та Євроатлантичної інтеграції. Вони покликані також сприяти створенню умов для забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України [1].

Для того, щоб досягти таких цілей, насамперед, усунути наслідки агресії Російської Федерації стосовно України, необхідно позбавитись деструктивних факторів, які створюють ризики для національної безпеки країни.

У 2016 р. на засіданні Ради національної безпеки і оборони України була схвалена нова редакція Стратегії національної безпеки України, за якою до основних загроз національній безпеці України належать: агресивна політика Росії; неефективність системи забезпечення національної безпеки України; корупція та неефективна система державного управління; економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення; загрози енергетичній, інформаційній, екологічній і техногенній безпеці [2]. Метою Стратегії національної безпеки України є усунення загроз державному суверенітету та відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно-визнаного державного контролю, створення умов для відновлення мирного розвитку української держави, надання нової якості економічного й гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та її розвитку як демократичної, правової соціальної держави.

Вживаючи термін «деструктивні фактори», варто мати на увазі фактори негативного впливу, що гальмують, стримують розвиток сектора безпеки і оборони, з огляду на те, що поняття «деструктивний» (поход. від лат. *destructivus* «руйнуючий», *destructio* – «ломати, руйнувати») означає спрямованість на руйнування, порушення функціонування (деструктивний процес), супроводжуваний розлад структурних відносин, організаційних зв'язків, функціональних залежностей.

У різних нормативно-правових актах, що регулюють функціонування сектора безпеки і оборони, розглядаються як державні, так і недержавні органи і організації, установи, на діяльність яких поширюються певні завдання із захисту різноманітних загроз національній безпеці. У Стратегії національної безпеки України [3], Воєнній доктрині України [4], Стратегічному оборонному бюлетені України [5; 6], Альманасі сектору безпеки України [7], Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [8] та інших законодавчих та наукових джерелах сектору безпеки і оборони трактується по-різному, і до його складу включені різні суб'єкти. Така невизначеність розриває стан відповідальності за виконання функцій забезпечення безпеки і оборони держави, породжує дублювання і нездорову конкуренцію. Функцію забезпечення правопорядку взяли на себе самочинно кілька громадських організацій та політичних партій, які можуть проводити різні не сумісні із законом акції: блокування установ, пікетування, обшуки, перевірки затримання, втручання в роботу

судових органів, органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, дозволяючи собі мати зброю та засоби спеціального призначення.

Потрібно законодавчо визначити перелік суб'єктів сектору безпеки і оборони, в тому числі і правоохоронних органів та державних органів управління ними, інших державних і недержавних органів, який би охоплював економічну, політичну, екологічну, військову, оборонну, правоохоронну тощо сфери безпеки, виходячи із Стратегії національної безпеки України. В.К. Горовенко і В.П. Тютюнник пропонують основним критерієм відбору суб'єктів для включення їх до складу сектора безпеки і оборони вважати законодавчо надані повноваження щодо застосування зброї, здійснення спеціальних заходів або правового примусу при підтриманні національної безпеки та оборони України і звести згадані суб'єкти в окрему підсистему загальної системи забезпечення національної безпеки [9, с. 20–25].

Визначаючи систему сектора безпеки і оборони України, не можна погодитись із пропозиціями К. Валасек, який розглядає сектор безпеки і оборони як сукупність державних інститутів та інших організацій, які відіграють певну роль у підтриманні безпеки держави та її громади: основні суб'єкти безпеки, представлені державними силовими структурами; органи управління системою безпеки і контролю – від парламенту й уряду до суб'єктів громадянського суспільства, у тому числі засобів масової інформації; органи юстиції та правопорядку; не передбачені законодавством учасники громадянського суспільства – професійні об'єднання, науково-дослідні заклади, правозахисні, релігійні й неурядові організації та групи місцевої громадськості [10].

Необхідно також конкретно визначити компетенцію і повноваження суб'єктів сектора безпеки і оборони, усунути невизначеність їх місця в системі сектора безпеки і оборони. Так, у Воєнній доктрині України сили безпеки визначено, що це державні і правоохоронні та розвідувальні органи, сили цивільного захисту та органи загальної компетенції, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки. У зв'язку з цим постає питання, чи належать органи охорони здоров'я до сектора безпеки і оборони, оскільки право на здоров'я є конституційним правом людини, а держава зобов'язана дбати про охорону здоров'я населення, стан якого є невід'ємною умовою забезпечення національної безпеки, а медична безпека є складником національної безпеки. Чимало таких невизначеностей виникає із норм законодавства, що регулює конкретну діяльність сектора безпеки і оборони.

Процес реформування сектора безпеки і оборони передбачає, як зазначають І.Б. Гончаренко і Ю.М. Михайлова, комплексні зміни у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів відповідно до стандартів провідних країн світу. Вивчення, аналіз, узагальнення зарубіжного досвіду підготовки кадрів сектору безпеки та оборони Сполучених Штатів Америки, Канади, Німеч-

чини, Іспанії, Франції, Італії, Польщі, Словаччини, Угорщини, Боснії та Герцеговини свідчать про необхідність впровадження комплексу заходів, спрямованих на удосконалення кадрів для сил безпеки і оборони України [11].

Стратегічні пріоритети кадрової політики сектору безпеки провідних країн світу, як констатує О.В. Банчук-Петросова, передбачають: запровадження дієвої системи стратегічного управління кадровими процесами в секторі безпеки, що спрямована на раціональне використання наявного кадрового потенціалу, а також вжиття системних заходів щодо його відтворення в інтересах захисту національної безпеки кожної держави; встановлення уніфікованих стандартів та процедур для кадрової політики сектору безпеки, в інтересах забезпечення потреб національної безпеки; створення сприятливих умов для реалізації персоналом свого інтелектуального потенціалу та професійної майстерності в умовах проходження військової та правоохоронної служби; забезпечення раціонального використання кадрових ресурсів, шляхом встановлення чітких, відкритих та прозорих процедур управління службовою кар'єрою персоналу; професіоналізація кадрової політики шляхом модернізації системи базового і професійного навчання; формування високих лідерських, професійних, моральних та ділових якостей керівного складу сектору безпеки з метою здійснення ефективного керівництва військовими та правоохоронними структурами; створення дієвих інструментів мотивації для особового складу, гармонізація інтересів персоналу з інтересами державної, військової та правоохоронної служби; індивідуальну відповідальність кожної посадової особи сектору безпеки за сумлінне виконання функціональних обов'язків військової (правоохоронної) служби; запровадження комплексних антикорупційних заходів, що спрямовані на недопущення втягнення персоналу у протиправну діяльність [12].

У діяльності сектора безпеки і оборони з забезпечення національної безпеки України в 2014–2017 рр. важливу роль зіграли добровольчі батальйони, які спочатку викликали до себе неоднозначне ставлення як уряду, так і населення. Створення добровольчих батальйонів в 2014 р. дало змогу стабілізувати ситуацію в більшості областей і підтримати боротьбу з терористичними групами на півдні і сході України.

У Стратегії національної безпеки України серед актуальних загроз національній безпеці України вказані загрози інформаційній безпеці, зокрема, ведення інформаційної війни проти України та відсутність цілісної комунікативної політики держави, недостатній рівень медіа-культури суспільства. Із загрозами інформаційної безпеки тісно пов'язані і загрози кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів, зокрема, уразливість об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів до кібератак, фізична і моральна застарілість системи охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженими ресурсами [3].

Одним із пріоритетних завдань України у сфері забезпечення інформаційної безпеки є всебічний

розвиток цієї сфери і, головне, підготовки висококваліфікованих кадрів у галузі інформатики і протидії кіберзлочинності зокрема.

Найбільшою загрозою після військової агресії для національної безпеки України, на думку автора, є скорочення населення України, насамперед, спричинене масовою трудовою міграцією. Міграція з країни в нинішніх масштабах впливає на потенціальний ВВП України, оскільки виїжджає за кордон в основному молодь і професійно підготовлена частина населення. За прогнозами спеціалістів, трудова міграція найближчими роками зростатиме. Таке передбачення ґрунтується на різниці в оплаті праці в Україні і за кордоном, зокрема, в Польщі, в якій оплата приблизно втричі вища, ніж в Україні. Необхідно створювати умови, щоб українські емігранти поверталися в Україну, вкладали зароблені кошти в бізнес і підприємництво, створювали власні бізнесові структури і додаткові робочі місця. Держава має сприяти такому поверненню не тільки ідеологічними закликами, а наданням певних пільг у веденні підприємництва чи в іншій трудовій діяльності колишніх заробітчан, доцільно піклуватись і про тих громадян України, які залишаються за кордоном до кращих часів, сприяти переведенню зароблених ними за кордоном грошей в Україну. Доцільно розробити державну програму підтримки українських трудових мігрантів і покласти на МЗС України вимогу укладати з іншими країнами договори про трудову міграцію.

Деструктивним фактором, що впливає на діяльність сектора безпеки і оборони в Україні, є кримінальна злочинність, яка посягає, перш за все, на правопорядок у державі, безпеку людини, її прав і інтересів. Правопорядок є складовою частиною, елементом національної безпеки, правопорядок є загальноновизнаним наочним фактом і невід'ємною частиною офіційного, державно-публічного і приватноправового життя у суспільстві, яке щодня виявляється в багатоманітних обставинах життєдіяльності окремих особистостей, спільнот людей та їх об'єднань [13, с. 72]. В Україні щодня правопорядок порушується різноманітними злочинами насильницького характеру: грабунками, розбоями, вбивствами і спричиненням тілесних ушкоджень, терористичними актами та іншими. В Україні за 2017 р., за даними МВС України, було зареєстровано 496 000 злочинів. Україна потрапила в список країн із найвищим рівнем організованої злочинності.

Забезпечення безпеки громадян, держави і суспільства є важливою функцією сектора безпеки і оборони, без її виконання неможлива побудова громадянського суспільства. Без зміцнення правового порядку в Україні не можна говорити про ефективну діяльність сектора безпеки і оборони. Зміцнення власної безпеки є стійкою тенденцією розвитку суспільства. Це зумовлено об'єктивними потребами та інтересами людей, які мають використовувати усі наявні правові засоби, насамперед, право і законність, задля постійного зміцнення власної безпеки. Безпека, стан захищеності життєво важливих інтер-

есів особистості, суспільства і держави від внутрішніх та зовнішніх загроз має бути гарантована правоохоронними органами у різних сферах життєдіяльності – економічній, політичній, військовій, технологічній, інформаційній, екологічній та ін. [14, с. 36].

«Гібридна війна», нав'язана Україні Росією, привнесла в систему забезпечення національної безпеки нові загрози. Однією з основних виявився тероризм: «Держава і суспільство тільки вчаться протистояти сучасній терористичній загрозі, яка в наших реаліях міцно пов'язана з агресивною політикою нашого східного сусіда, спрямованою на дестабілізацію ситуації в країні не тільки на лінії фронту, але і в глибокому тилу» [15]. Росія поряд із класичним тероризмом створила новий вид терористичної діяльності, коли терористами виступають «звичайні озброєні люди», нібито не шкідливі, нікого не лякаючи і не стріляючи, не захоплюючи літаків і не беручи в заручники громадян, але з професійною вишколеністю захоплюючи контроль над стратегічними військовими і адміністративними об'єктами в іншій країні, як це було в 2014 р. в Криму, в Луганську і Донецьку. Події останніх років перенесли нашу країну з периферії боротьби з тероризмом на передній край боротьби з сучасними різновидностями державного тероризму з того боку Російської Федерації. Сектору безпеки і оборони необхідно посилити контртерористичні заходи, рішуче реагуючи на всі прояви тероризму, забезпечуючи реальну кримінальну відповідальність за вчинення терористичних актів. На підставі аналізу даних Генеральною прокуратурою України в Україні в 2013 р. зареєстровано лише 10 терористичних злочинів, протягом 2014 р. – 2 088, а в січні–липні (перше півріччя 2015 р.) – 1 717.

Нині і в перспективі до встановлення миру на сході України «найімовірнішими та найнебезпечнішими є виклики й потенціальні загрози, спричинені міжнародно-державним тероризмом із боку РФ, а також висока ймовірність поновлення соціальної бази тероризму за рахунок деяких колишніх учасників воєнних конфліктів і бойових дій, які перебувають у стані посттравматичного синдрому» [16, с. 12].

Необхідно розвивати систему антитерористичної безпеки, створити дієвий механізм запобігання, реагування та протидії терористичним загрозам життю і здоров'ю громадян, інтересам суспільства і держави з неминучим притягненням кожного терориста до відповідальності. В Україні на законодавчому рівні загалом сформовано правову систему забезпечення

діяльності сектору безпеки і оборони з протидії терористичним актам, яка дає змогу організувати роботу всіх силових структур із відвернення й запобігання терористичних проявів, усунення кризових ситуацій, в яких можливі терористичні прояви, необхідний належний контроль за виконанням антитерористичних нормативно-правових актів.

У системі правових засад забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони, зокрема, з усунення деструктивних факторів, що стримують розвиток сектору безпеки і оборони, важлива регулююча роль належить нормам адміністративного права. Адміністративно-правове забезпечення усунення деструктивних факторів у сфері безпеки і оборони полягає в тому, що адміністративно-правові норми об'єднують зусилля різних суб'єктів безпеки і оборони, координують їх взаємодію, за їх допомогою здійснюється не тільки управління в сфері безпеки і оборони, а й контроль за відповідністю стану безпеки і оборони вимогам національної безпеки.

Основним завданням адміністративно-правової науки є виявлення проблем і складностей у функціонуванні галузі права, а також розробки оптимальних варіантів вирішення цих проблем і питань. За сучасних умов державне управління зазнало суттєвих змін. Адміністративне право нині регулює не тільки відносини управлінського характеру, які виникають у процесі здійснення державного управління, а ще й певну сукупність відносин, що мають місце, зокрема, у разі інформування населення, земельних відносин, укладанні адміністративних договорів, використанні приватноправових форм виконання завдань.

Адміністративно-правові заходи усунення деструктивних факторів у системі сектору безпеки і оборони мають бути спрямовані на їх виявлення шляхом аналізу результатів діяльності, здійснення контролю, перевірок та оцінки стану суб'єктів безпеки і оборони, закріплення адміністративно-правового статусу суб'єктів безпеки і оборони (визначення кола повноважень, завдань, відповідальності та особливостей функціонування), визначення системи критеріїв та показників ефективності діяльності окремих суб'єктів сектору безпеки і оборони, встановлення адміністративно-правового механізму взаємодії і координації діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки, розробку адміністративно-правових забезпечувальних заходів (кадрових, організаційно-штатних, фінансових, матеріальних, інформаційних й інших), які зумовлюють виконання належним чином завдань сектору безпеки і оборони.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2015 рік: Указ Президента України від 23.04.2015 р. № 238/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/238/2015>.
2. Потіха А. Нова стратегія національної безпеки в умовах зовнішньої загрози. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1122:strategiya-natsionalnoji-bezpeki&catid=8&Itemid=350.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran14#n14>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02.09.2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 24.09.2015 р. № 555/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.
5. Стратегічний оборонний бюлетень України: рішенням РНБО України від 20.05.2016 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0006525-16>.

6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 06.06.2016 р. № 240/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240/2016#n251>.
7. Альманах сектору безпеки України 2012 / під ред. О. Мельник, М. Сунгуровського та ін. К.: Центр Разумкова, 2013. 144 с.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>.
9. Горовенко В.К., Тютюнник В.П. Актуальні проблеми сектору безпеки та оборони України. Наука і оборона. 2014. № 4. С. 20–25.
10. Валасек К. Гендер и реформирование сектора безопасности. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/75278?download=true>.
11. Гончаренко І.Б., Михайлова Ю.М. Шляхи використання зарубіжного досвіду підготовки кадрів для сектора безпеки та оборони України. Українська наука: проблеми сьогодення та перспективи розвитку: матер. III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 29–30 липня 2016 р.). О., 2016. С. 162–164.
12. Банчук-Петросова О.В. Загальна характеристика кадрової політики сектору безпеки провідних країн світу. Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». 2014. № 1. С. 71–76.
13. Крижанівський А.Ф. Правопорядок як феномен правової реальності. Юридический вестник. 2004. №1. С. 69–74.
14. Байчук М.В. Правопорядок і безпека особистості у громадянському суспільстві. Трибуна. 2002. № 9-10. С. 36–39.
15. Тарас Жовтенко Лицо современного терроризма: уроки для Украины. URL: nv.ua/opinion/zhovtenko/litso-sovremennogo-terrorizma-uroki-dlja-ukrainy-2139506.html.
16. Ткач В.Ф. Сучасний тероризм: тенденції, вияви, виклики та загрози для України. Науково-аналітичний збірник Національного інституту стратегічних досліджень «Стратегічні пріоритети». 2015. № 3 (36). С. 12–15.