

Труба Р. М.,доктор філософії в галузі права, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права**КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

Анотація. Статтю присвячено з'ясуванню можливостей класифікації суб'єктів забезпечення національної безпеки. Критичний аналіз наявних наукових підходів до класифікації суб'єктів національної безпеки виявив як їхні переваги, так і недоліки. Зокрема, систематизація суб'єктів за формою діяльності чи специфікою компетенції, за розподілом компетенції та функціональним призначенням, а також за функціональними ролями дозволяє повною мірою осмислити окремі аспекти адміністративно-правової характеристики цих суб'єктів. Водночас такі підходи обмежують широту охоплення відповідних суб'єктів у межах системи суб'єктів забезпечення національної безпеки. На цій підставі сформульовано висновок про те, що з-поміж різних підходів до класифікації суб'єктів забезпечення національної безпеки найбільш теоретично та практично оптимальною є класифікація таких суб'єктів за ознакою юридичної (адміністративно-правової) природи та рівнем повноважень. У межах цієї класифікації виокремлено три групи суб'єктів: державні органи; органи місцевого самоврядування; суб'єкти громадянського суспільства. Окрему увагу приділено оцінці впливу суб'єктів міжнародного права (передусім міжнародних організацій) на забезпечення національної безпеки. Встановлено, що міжнародні організації є лише умовними суб'єктами забезпечення національної безпеки, адже вплив таких суб'єктів слід розглядати в контексті міжнародного співробітництва та зобов'язань України на міжнародній арені, яка є повноцінним суб'єктом міжнародного співтовариства, що в цій площині забезпечує національну безпеку в результаті взаємодії посадових осіб національних органів публічної служби з представниками міжнародних організацій.

Ключові слова: державні органи, забезпечення національної безпеки, класифікація суб'єктів, міжнародні організації, національна безпека, органи місцевого самоврядування, система національної безпеки, суб'єкти громадянського суспільства, суб'єкти забезпечення національної безпеки.

Truba R. M. Classification of national security entities

Abstract. The article is dedicated to exploring the possibilities of classifying the actors involved in ensuring national security. The article notes that, unlike during the post-Soviet period of development of national security doctrine and the doctrine of its assurance, contemporary doctrines assert that national security is a universal benefit and value that should extend to everyone within the territory of Ukraine. It is considered the concern of all, in accordance with the principles of responsibility, patriotism, and national solidarity. A critical analysis of existing scientific approaches to this classification reveals both advantages and disadvantages. Specifically, systematizing these actors by form of activity or specific competence (as proposed by V.M. Stolbovy), by distribution of competence and functional purpose (E.V. Kobko), and by functional roles (Yu.M. Pavlyutin) allows for a comprehensive understanding of individual aspects of their administrative and legal characteristics. However, such approaches tend to limit the breadth of coverage of relevant entities within the system responsible for national security. Based on this analysis, the article concludes that among the various classification methods, the most theoretically and practically optimal is to categorize these actors based on their legal (administrative-legal) nature and level of authority. Within this framework, three groups of actors are distinguished: state bodies, local government bodies, and civil society actors. Special attention is given to assessing the influence of international law actors – primarily international organizations – on ensuring national security. It is established that international organizations are only conditionally considered actors in national security because their influence should be viewed in the context of international cooperation and Ukraine's obligations on the international stage. Ukraine, as a full-fledged subject of the international community, ensures national security partly through the interaction of officials from national public service bodies with representatives of international organizations.

Key words: civil society actors, classification of actors, ensuring national security, government bodies, international organizations, local government bodies, national security system, national security, the actors ensuring national security.

Постановка питання. На відміну від пострадянського періоду розвитку доктрини національної безпеки та доктрини забезпечення національної безпеки, на сьогодні йдеться про те, що національна безпека загалом є благом і цінністю, яка повинна поширюватися на всіх, хто перебуває на території України, і є справою кожного, з огляду на вимоги принципів перспективної юридичної відповідальності (у значенні *responsibility*), патріотизму та національної солідарності. Причому вимоги вказаних засадничих ідей: по-перше, поширюються на широкий спектр суб'єктів, які виконують їх з огляду на свою компетенцію (у контексті ч. 2 ст. 19 Конституції України) або добровільно та свідомо (з урахуванням ч. 1 ст. 19 Основного Закону України); по-друге, створюють умови для цілісної взаємодії між суб'єктами (органами публічної служби, їх посадовими особами, колективними та індивідуальними представниками громадянського суспільства), спрямованої на досягнення системної мети (у відповідній частині) – забезпечення національної безпеки України. Із цього випливає, що сьогодні суб'єктами забезпечення національної безпеки є широке коло суб'єктів, що підтверджується також підходами вітчизняних учених до тлумачення змісту адміністративно-правового статусу вказаних суб'єктів [див., напр.: 1–3]. У зв'язку з цим, у процесі формування сучасної доктрини забезпечення національної безпеки необхідним вбачається комплексне наукове осмислення структури суб'єктів забезпечення національної безпеки, що є теоретичним і практичним питанням, вирішенню якого має передувати з'ясування сутності комплексного підходу до класифікації вказаного кола суб'єктів.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Науковці стверджують, що з позиції «досягнення високих стандартів забезпечення національної безпеки» важливого значення набуває класифікація суб'єктів публічної адміністрації, діяльність яких спрямована на її забезпечення» [4, с. 45]. Причому слід мати на увазі, що донині в теорії адміністративного права не була сформована універсальна класифікація суб'єктів забезпечення національної безпеки, хоча багато

учених наводили такі класифікації (зокрема Є. В. Кобко [5], Л. Р. Наливайко [4], Ю. М. Павлютін [6, с. 252–307], В. М. Столбовий [7] та ін.). З огляду на зазначене, необхідно на основі наявних наукових напрацювань сформулювати актуальну наукову думку про комплексну класифікацію суб'єктів забезпечення національної безпеки, що належним чином враховувала би широту кола таких суб'єктів.

Метою статті є з'ясування можливості класифікації суб'єктів забезпечення національної безпеки. Для досягнення цієї мети необхідно виконати такі завдання: 1) проаналізувати переваги та недоліки підходів учених до розуміння змісту сучасної системи суб'єктів забезпечення національної безпеки; 2) окреслити основні критерії класифікації суб'єктів забезпечення національної безпеки та запропонувати комплексну класифікацію цих суб'єктів; 3) узагальнити результати наукової розвідки.

Виклад основного матеріалу. Виконуючи поставлені завдання, варто зазначити, що на сьогодні в наявній науковій літературі наявні низка підходів до тлумачення структури системи суб'єктів забезпечення національної безпеки. Зокрема, В. М. Столбовий, розглядаючи можливості класифікації суб'єктів службових правовідносин (публічної служби) у сфері національної безпеки, доходить думки, що таких суб'єктів доцільно класифікувати за такими ознаками: за формою діяльності (органи законодавчої влади, органи виконавчої влади, органи судової влади), за специфікою (особливістю) компетенції публічної служби (політична служба, цивільна служба, спеціалізована та мілітаризована служба) [7, с. 131]. Відповідна позиція вченого є цікавим та обґрунтованим підходом до розуміння комплексної сутності відповідних суб'єктів, який має як переваги, так і певні недоліки. Серед основних переваг твердження В. М. Столбового слід виокремити систематичний характер такої позиції, що дозволило вченому чітко структурувати різноманітні суб'єкти громадської служби. Класифікація за формою діяльності (органи законодавчої, виконавчої та судової влади) забезпечує комплексне охоплення різних гілок влади, що сприяє більш точному розу-

мінню ролі кожного суб'єкта в забезпеченні національної безпеки без шкоди принципу поділу публічної влади в правовій і демократичній державі. Тобто ця класифікація в теоретичному та практичному сенсі допомагає уникнути змішування функцій і компетенцій, забезпечуючи більш чітке розмежування обов'язків між різними гілками влади. Що ж до класифікації відповідних суб'єктів за специфікою компетенції публічної служби (політична, цивільна, спеціалізована та мілітаризована служба), то вона враховує особливості та специфічні завдання кожного виду публічної служби, що посилює функціональний підхід до розуміння службових правовідносин у сфері національної безпеки. Проте викладена пропозиція В. М. Столбового не позбавлена й певних недоліків. Передусім, видається невиправдано обмеженим підхід до класифікації цих суб'єктів лише за двома вказаними ознаками, що може призвести до спрощення та ігнорування інших важливих аспектів статичного та динамічного прояву властивостей означеного кола суб'єктів адміністративного права (зокрема, юридична природа суб'єктів, їх територіальна юрисдикція, характер взаємодії з міжнародними структурами, міра автономії суб'єктів тощо).

Також варта уваги пропозиція Є. В. Кобка стосовно можливостей класифікації суб'єктів забезпечення національної безпеки. Розглядаючи систему суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки, науковець доходить закономірної думки, що такими суб'єктами загалом є «органи законодавчої, виконавчої та судової влади, правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування, а також громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України» [8, с. 555]. На його думку, вказаних суб'єктів доцільно класифікувати: по-перше, за розподілом компетенції, а саме: «суб'єкти публічної адміністрації загальної компетенції; суб'єкти публічної адміністрації спеціальної компетенції (спеціалізована публічна адміністрація у сфері забезпечення національної безпеки); суб'єкти публічної адміністрації з делегованою компетенцією» [5, с. 87]; по-друге, за функці-

ональним призначенням, тобто: «суб'єкти публічної адміністрації сил безпеки; сил оборони; оборонно-промислового комплексу; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки» [5, с. 87]. Також цей підхід дослівно повторюють Л. Р. Наливайко та С. В. Книш [4, с. 46]. Водночас, аналізуючи вказаний підхід, слід зазначити, що він має як очевидні переваги, так і певні недоліки (на додаток до відокремлення правоохоронних органів від виконавчої влади). Так, пропозиція Є. В. Кобка про класифікацію суб'єктів національної безпеки за двома критеріями значною мірою сприяє цілісному підходу до розуміння структури системи безпеки. Вказане пов'язано з тим, що поділ суб'єктів забезпечення національної безпеки за ознаками компетенції та функціональних характеристик дозволяє чітко позначити роль і завдання кожного суб'єкта в теоретичному та практичному контексті. Варто також зазначити, що вчений наголошує на важливості участі громадян і громадських об'єднань у забезпеченні національної безпеки. Це відповідає сучасним демократичним тенденціям в Україні щодо розширення громадянської участі в публічному адмініструванні та підкреслює значущість громадянського суспільства як важливого елемента в підтримці стабільності та безпеки держави та суспільства. Крім того, запропонована класифікація суб'єктів за функціональним призначенням дозволяє ефективно оцінювати ресурсний потенціал системи національної безпеки та адаптувати її до змінних умов та потенційних загроз. Зазначене посилює гнучкість і стійкість зазначеної системи до нових викликів та ризиків. Однак, попри переваги використання двох критеріїв (компетенції та функціонального призначення) для розуміння системи забезпечення національної безпеки, слід визнати, що орієнтування лише на вказані два критерії обмежує теоретичну глибину аналізу структури цієї системи.

У контексті питання, що нами розглядається, слід звернути увагу також на позицію Ю. М. Павлютіна. Вітчизняний науковець, розглядаючи суб'єктів публічного адміністрування у сфері забезпечення національ-

ної безпеки, доходить думки, що такими суб'єктами є: по-перше, носії владних повноважень у сфері забезпечення національної безпеки; по-друге, носії владних повноважень, що здійснюють безпосереднє керівництво службово-бойовим забезпеченням національної безпеки; по-третє, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; по-четверте, суб'єкти публічного права, які не є носіями владних повноважень і не здійснюють безпосереднє керівництво службово-бойовим забезпеченням національної безпеки; по-п'яте, окремі громадяни та їх об'єднання як складові сектора безпеки й оборони, а також суб'єкти демократичного цивільного контролю [6, с. 252–307]. Причому однією з основних переваг підходу Ю. М. Павлютіна є охоплення майже всіх груп суб'єктів, які можуть бути залучені до процесів забезпечення національної безпеки. Включення до цього переліку різноманітних категорій суб'єктів владних повноважень та інших суб'єктів адміністративного права України, безперечно, сприяє формуванню цілісного уявлення про систему забезпечення національної безпеки нашої держави. Водночас слід звернути увагу на те, що вчений розподіляє суб'єктів на відповідні групи (категорії) залежно від їхніх функціональних ролей, що дозволяє чіткіше зрозуміти їхню перспективну відповідальність та обсяг повноважень у системі забезпечення національної безпеки. Такий підхід допомагає виокремити ключові функції кожного суб'єкта, покращити взаємодію між ними, а також сформулювати актуальне уявлення про загальний потенціал системи національної безпеки та можливості його вдосконалення. Варто звернути увагу й на те, що Ю. М. Павлютін включив до системи забезпечення національної безпеки громадян та їх об'єднання, а також суб'єктів демократичного цивільного контролю. Це відображає суб'єктні елементи сектору безпеки та оборони, а також підкреслює важливість громадянської участі в забезпеченні національної безпеки та демократичних процесів у цій системі, що сприяє зниженню рівня толерантності до будь-яких виявів корупції. Варто зауважити, що Ю. М. Павлютін у своєму дослідженні не конкретизував метод класифікації відповід-

них суб'єктів, хоча можна припустити, що він базувався на функціональних характеристиках і загальних повноваженнях цих суб'єктів. Слід визнати, що використані критерії поділу не завжди є очевидними. Наприклад, включення науковцем Національного банку України та судів загальної юрисдикції до окремої категорії суб'єктів, які не мають владних повноважень, викликає певні сумніви, адже ці інститути володіють значними владними функціями, хоча й не у сфері національної безпеки в широкому значенні. Таким чином, позиція Ю. М. Павлютіна становить цінну наукову спробу систематизувати суб'єктів публічного адміністрування у сфері національної безпеки. Проте для досягнення більшої наукової та практичної чіткості, а також підвищення ефективності функціонування цієї системи необхідно уточнити критерії класифікації та оптимізувати її структуру, що сприятиме кращому розумінню змісту й особливостей взаємодії між суб'єктами цієї системи.

Зважаючи на викладене, можемо дійти висновку, що класифікація суб'єктів, які забезпечують національну безпеку в Україні, може бути обґрунтована з урахуванням низки критеріїв, врахування яких дозволяє більшою мірою осмислити сутність системи забезпечення національної безпеки. Зокрема, серед таких класифікацій можемо виокремити такі: за ознакою юридичної (адміністративно-правової) природи цих суб'єктів; за функціями суб'єкта (горизонтальний підхід); за ознакою зв'язку з державою (державні та недержавні суб'єктні елементи); за ознакою взаємодії з державними структурами (суб'єкти з прямими та непрямыми зв'язками) та ін. Причому найбільш інформативною вважається класифікація суб'єктів за ознакою юридичної (адміністративно-правової) природи цих суб'єктів та за рівнем повноважень (вертикальна класифікація). У цьому комплексному підході можна досить чітко виявити особливості правового статусу, специфіку взаємодії різних суб'єктів у сфері національної безпеки тощо. Аналізуючи коло суб'єктів забезпечення національної безпеки, доходимо висновку, що використання такого класифікаційного підходу дозволяє виокремити три

основні групи суб'єктів забезпечення національної безпеки, а саме:

1) державні органи, дії та рішення яких мають забезпечувальний щодо національної безпеки характер. Як відомо, держава вважається «обов'язковим і необхідним елементом механізму забезпечення національної безпеки з огляду на те, що саме держава в кінцевому підсумку формулює перед суспільством завдання, конкретизуючи тим самим його інтереси, і за своєю сутністю покликана захищати ці інтереси і створювати механізми для їх реалізації» [5, с. 88]. Причому слід мати на увазі, що забезпечення національної безпеки державою відбувається за рахунок діяльності відповідних державних органів, якими слід вважати «певним чином організовані групи осіб (колективи) і посадові особи, які діють на правовій основі і здійснюють свої повноваження шляхом ухвалення та реалізації державно-владних (загальнообов'язкових) рішень» [9, с. 33]. У цьому контексті слід також ураховувати, що державні органи, що відповідають за національну безпеку, реалізують низку особливих функцій щодо виявлення, попередження та нейтралізації внутрішніх і зовнішніх загроз національній безпеці. Ці органи публічної служби (та їх посадові особи) об'єктивуються в системі відповідних суб'єктів в якості суб'єктів владних повноважень, адже відповідно до чинного законодавства володіють державно-владними повноваженнями, що дозволяє їм приймати обов'язкові для виконання рішення у сфері національної безпеки (в контексті нормативно-правового, інституційного та іншого забезпечення національної безпеки). Тому їхня діяльність регулюється нормами адміністративного права та підпорядковується вимогам принципів права, зокрема правової законності (отже, є безумовно підзаконною) та доцільності;

2) органи місцевого самоврядування. Оскільки забезпечення національної безпеки загалом розглядається в якості генеральної функції держави, що реалізується передусім через суб'єктів публічного адміністрування [5, с. 88], слід мати на увазі, що важливим таким суб'єктом є й органи місцевого самоврядування, які є особливими суб'єктами

публічного адміністрування. Це пояснюється тим, що вказані суб'єкти владних повноважень здійснюють на місцевому рівні управлінські дії (приймають також відповідні управлінські рішення) та мають певну автономію у вирішенні питань місцевого значення, які прямо або опосередковано можуть позначатися на рівні національної безпеки (послаблювати чи посилювати його). Зокрема, органи місцевого самоврядування роблять істотний внесок у забезпечення національної безпеки шляхом реалізації місцевих програм безпеки, взаємодії з державними органами та участі в профілактиці правопорушень;

3) суб'єкти громадянського суспільства. Загалом громадянське суспільство прагне усунути фактори, що сприяють асоціальній поведінці, а також просуває цінність права і свободи людини, важливість демократії, принципу соціальної справедливості, солідарності тощо. Водночас С. І. Спільник зауважує, що «громадянське суспільство передбачає реалізацію таких принципів: люди повинні жити у самоврядних суспільствах і спільнотах, заснованих на верховенстві права; найефективнішою економічною системою є вільний ринок; досягнення рівня світової матеріальної та духовної культури мусять бути доступними для осіб; створення умов для реалізації творчого потенціалу кожної людини» [10, с. 33]. Ураховуючи зазначене, слід мати на увазі, що участь громадянського суспільства в забезпеченні національної безпеки виражається переважно у: громадському контролі над діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування; реалізації соціальних проєктів, спрямованих на посилення публічної безпеки, та просування цінностей, що сприяють сталому розвитку суспільства та людства загалом.

Окремо слід зазначити, що в межах відповідної класифікації можна виділити також наднаціональний рівень, який пов'язаний із впливом (його можна тлумачити, як прямий чи опосередкований забезпечувальний національну безпеку вплив) на національну безпеку України міжнародних організацій (зокрема Організація Об'єднаних Націй, Організація Північноатлантичного договору та Організація з безпеки і співробітництва

в Європі), які відіграють важливу роль у забезпеченні міжнародної та регіональної безпеки. Проте виокремлення такої групи суб'єктів у відповідному контексті є методологічно дискусійним питанням, оскільки: по-перше, відповідні суб'єкти не є суб'єктами українського права і не можуть бути прямо інтегровані в національну систему забезпечення безпеки; по-друге, безпосередній забезпечувальний вплив таких міжнародних організацій є наслідком міжнародно-правової взаємодії органів публічної служби України з повноважними представниками міжнародних організацій. Саме тому, принаймні до моменту набуття повноправного членства України в НАТО, можна вважати, що міжнародні організації є умовними суб'єктами забезпечення національної безпеки, адже в дійсності вони є суб'єктами, які не забезпечують, а сприяють забезпеченню національної безпеки органами публічної служби.

Висновки. Отже, сучасна доктрина національної безпеки визнає, що забезпечення цього фундаментального блага є спільною справою держави, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства. У зв'язку з цим, з-поміж різних підходів до класифікації суб'єктів забезпечення національної безпеки найбільш теоретично та практично оптимальною (адже дозволяє врахувати широту кола суб'єктів) є класифікація таких суб'єктів за ознакою юридичної (адміністративно-правової) природи та рівнем повноважень. У межах цієї класифікації виокремлюються три групи суб'єктів:

по-перше, державні органи, які, володіючи державно-владними повноваженнями та діючи в межах адміністративно-правового поля, спроможні ефективно забезпечувати нормативно-правове, інституційне й оперативне функціонування системи національної безпеки. По-друге, такими суб'єктами є органи місцевого самоврядування, які володіють автономією у вирішенні питань місцевого значення та впливають на рівень національної безпеки через реалізацію місцевих програм, які сприяють національній безпеці, а також шляхом взаємодії з державними органами у сфері національної безпеки. По-третє, суб'єкти громадянського суспільства (колективні та індивідуальні), які створюють громадські ініціативи стосовно розв'язання проблем національної безпеки, здійснюють громадський контроль у цій сфері, реалізують соціальні проекти, просування цінностей, які сприяють сталому розвитку суспільства тощо. Окремо слід відзначити вплив суб'єктів міжнародного права (насамперед міжнародних організацій) на забезпечення національної безпеки: ці суб'єкти не є суб'єктами національного права, їхній вплив слід розглядати в контексті міжнародного співробітництва та зобов'язань України на міжнародній арені, адже Україна є повноцінним суб'єктом міжнародного співтовариства, яка в цій площині забезпечує національну безпеку в результаті взаємодії посадових осіб національних органів публічної служби з представниками міжнародних організацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Мельник В. І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 20 с.
2. Крутов В. В., Новицький Г. В. Щодо правового статусу структур недержавного сектору національної безпеки України. *Вісник академії правових наук України*. 2009. № 2. С. 161–168.
3. Чумаченко С. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 212 с.
4. Наливайко Л. Р., Книш С. В. Система суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки України. *Scientific Achievements of Modern Society: Abstracts of II International Scientific and Practical Conference (Liverpool, 9–11 October 2019)*. Liverpool : Cognum Publishing House, 2019. С. 43–50.
5. Кобко Є. В. Система суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4 (25), Т. 2. С. 84–89.
6. Павлютін Ю. М. Організація публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України : монографія. Одеса : Гельветика, 2021. 452 с.

7. Столбовий В. М. Класифікація суб'єктів службових правовідносин у сфері національної безпеки України. *Правові новели*. 2019. № 7. С. 127–132.
8. Кобко Є. В. Деякі аспекти щодо систематизації суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України. *Science progress in European countries: new concepts and modern solutions: Papers of the 5th International Scientific Conference* (Stuttgart, February 28, 2019) / Ed. by L. Siebenberg. Stuttgart: ORT Publishing, 2019. С. 554–557.
9. Середа Т. М. Досвід європейських країн у проведенні правової реформи. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2016. Вип. 3. С. 32–36.
10. Спільник С. І. Особливості державного контролю в громадянському суспільстві. *ПостМетодика*. 2002. № 78 (45–46). С. 31–35.