

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.1.28>

**Цибульник Неллі Юріївна,**

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри правоохоронної діяльності

та поліцейстики Харківського національного університету внутрішніх справ

ORCID ID: 0000-0002-5128-0511

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРЕВЕНТИВНІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ СУЧАСНИМ ВИКЛИКАМ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

### **ADMINISTRATIVE AND PREVENTIVE MEASURES AGAINST MODERN CHALLENGES IN THE STATE SECURITY SECTOR**

*Проголошення на всій території України воєнного стану призвело до фундаментальних змін у сфері національної безпеки. Воєнний стан завжди характеризується відповідними обмеженнями для населення і додатковими зобов'язаннями для держави, а також передачею значного обсягу матеріально-технічних, економічних та політичних ресурсів у військову сферу.*

*Однак, забезпечення ресурсною базою лише здебільшого військової сфери становить значну загрозу саме внутрішній безпеці країни. У цьому питанні потрібен розумний баланс між внутрішньою та зовнішньою безпекою країни та раціональний розподіл ресурсів.*

*У статті досліджуються сучасні загрози безпеці країни, проаналізовано та пропонуються механізми для їх запобігання та попередження, що дозволяє визначити основні ризики у вказаній сфері, уникнути «правового хаосу». Проаналізовано нормативну базу, що розкриває сутність безпекового сектору України та його елементів. Виокремлено деякі складові, що становлять найбільшу загрозу безпеці держави.*

*Констатовано та підтверджено недостатній рівень ресурсного забезпечення сектору безпеки. Аналіз інформації з відкритих джерел виявив та обґрунтував високий рівень корупції у сфері безпеки та її негативний вплив на національну безпеку. Доведено важливість соціально-правового забезпечення особового складу сектору безпеки. Запропоновані дієві адміністративно-превентивні заходи протидії сучасним викликам у секторі безпеки держави.*

*У статті автор дійшов до наступних висновків: удосконалення ресурсного, нормативно-правового, матеріально-технічного та соціально-правового забезпечення сектору безпеки і оборони України в умовах воєнного стану є надзвичайно актуальним і важливим завданням, що обумовлює необхідність чіткої законодавчої реакції та впровадження сучасних адміністративно-превентивних механізмів, направлених на унеможливлення та мінімізацію негативних явищ у секторі безпеки; стан сектору безпеки вирішальною мірою впливає на стан національної безпеки України; в Україні існує проблема розробки та практичної реалізації системи адміністративно-правових механізмів щодо запобігання ризиків у сфері національної безпеки.*

**Ключові слова:** внутрішня безпека, правоохоронні органи, ресурсне та соціально-правове забезпечення, превентивні механізми, корупція.

*The declaration of martial law on the entire territory of Ukraine led to fundamental changes in the sphere of national security. Martial law is always characterized by appropriate restrictions for the population and additional obligations for the state, as well as the transfer of a significant amount of material, technical, economic and political resources to the military sphere.*

*However, providing a resource base only mostly in the military sphere poses a significant threat to the country's internal security. In this matter, a reasonable balance between the internal and external security of the country and a rational distribution of resources is required.*

*The article examines modern threats to the country's security, analyses and proposes mechanisms for their prevention and prevention, which allows to identify the main risks in the specified area, to avoid "legal chaos". The regulatory framework that reveals the essence of the security sector of Ukraine and its elements is analysed. Some components that pose the greatest threat to the security of the state are singled out.*

*The insufficient level of resource provision of the security sector was established and confirmed. Analysis of information from open sources revealed and substantiated the high level of corruption in the security sector and its negative impact on national security. The importance of social and legal provision of personnel in the security sector has been proven. Proposed effective administrative and preventive measures to counter current challenges in the state security sector.*

*In the article, the author came to the following conclusions: improving the resource, legal, material, technical and socio-legal support of the security and defence sector of Ukraine in the conditions of martial law is an extremely urgent and important task, which necessitates a clear legislative response and the implementation of modern administrative and preventive mechanisms aimed at preventing and minimizing negative phenomena in the security sector: the state of the security sector has a decisive influence on the state of Ukraine's national security. In Ukraine, there is a problem of development and practical implementation of a system of administrative and legal mechanisms to prevent risks in the field of national security.*

**Key words:** *internal security, law enforcement agencies, resource and social and legal provision, preventive mechanisms, corruption.*

**Вступ.** Указом Президента України №64/2022 від 24.02.2022 на всій території України введено правовий режим воєнного стану [1]. Наведений Указ став підставою для запровадження додаткових змін, а також розширення деяких повноважень суб'єктів сектору безпеки України. Залишаючись відповідною новим тенденціям у світі, Україна повинна продовжувати бути пристосованою до підвищення рівня національної безпеки за допомогою активної ролі влади і співробітників правоохоронних органів. Це допоможе забезпечити стабільну політичну та економічну ситуацію у країні, підтримати права й законні інтереси громадян. Підвищений рівень національної безпеки України повинен бути направлений на захист від шкідливих для суспільства факторів.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження основних сучасних загроз безпеці України та механізмів для їх запобігання та попередження.

**Ступінь дослідження теми.** Різним теоретичним і практичним питанням сектору безпеки та оборони держави присвячено ряд праць та досліджень українських та зарубіжних вчених, а саме: Битяк Ю.П., Шаповал Р.В., Галуцько В.В., Бригінець О.О., Пашенко Є. М., Чалий М.Г., Стрельбицька Л.М., Стрельбицький М.П. та інші. Однак, питання саме адміністративно-превентивних заходів протидії сучасним викликам у секторі безпеки держави залишається не дослідженим у доктрині сучасного адміністративного права, що робить подальше вивчення даної теми особливо актуальним.

**Результати дослідження.** Закон України «Про національну безпеку України» оперує поняттям «сектор безпеки і оборони», визначаючи його як систему різних органів публічної влади (Збройні сили України, правоохоронні органи, сили цивільного захисту, військові формування тощо). Даючи характеристику суб'єктному складу сектору безпеки і оборони, в Законі наголошується про чотири взаємопов'язані складові, зокрема:

- сили безпеки;
- сили оборони;

- оборонно-промисловий комплекс;
- громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. [2].

Відтак, законодавець вирішив об'єднати суб'єктів, що забезпечують зовнішню і внутрішню безпеку держави в одну категорію – сектор безпеки і оборони. З наведеного вбачається, що всі структурні елементи останнього мають бути пов'язаними між собою, доповнювати одне одного та мати достатнє ресурсне забезпечення. Такі проблеми як відсутність забезпечення ресурсами або довготривале фінансування лише однієї складової системи змусить її іншу складову знижувати свою ефективність.

На наш погляд, під ресурсним забезпеченням сектору безпеки і оборони слід розуміти сукупність державних механізмів направлених на всебічну та різносторонню підтримку національної безпеки, що включають в себе юридичний супровід, наявність інструментів – нормативно-правових документів, а також розгалужену інституційну систему.

Відтак, юридичний супровід являє собою комплекс «державних послуг», які опікують сектор безпеки держави та спрямовані на вирішення проблем національної безпеки та розробку адміністративно-правових механізмів для їх усунення.

Нормативно-документи, у свою чергу, є способом зовнішнього вираження та способом реалізації юридичного супроводу діяльності із забезпечення безпекового сектору держави. Без нормативно-правових актів, втілення адміністративно-правових запобіжників було б неможливим.

Що стосується інституційної складової, то вона передбачає наявність відповідних суб'єктів, завданням яких є здійснення юридичного супроводу та використання адміністративно-правових інструментів для усунення загроз національній безпеці.

Отже, однією з основних загроз саме внутрішньої безпеки лишається недостатність, а подекуди й відсутність ресурсного забезпечення сектору безпеки, а також його неефективне використання.

Говорячи про дефіцит ресурсного забезпечення, слушно зауважити, що його першопрчиною слід

вважати такі явища і чинники як нестабільність правого регулювання у фінансовій сфері, недовільний розподіл податкового навантаження на платників податків, що змушує їх ухилятися від їхньої сплати, залежність від експортно-імпорتنих операцій, низький рівень бюджетної дисципліни та несприятливий інвестиційний клімат [3, с. 307–308].

В аспекті нашого дослідження, важливо наголосити про реальні способи запобігання загрозам національній безпеці, що реалізуються здебільшого за допомогою адміністративно-превентивних заходів (механізмів) під якими слід розуміти систему способів та прийомів профілактично-попереджувального впливу на суспільні відносини, що виникають у сфері сектору безпеки держави та за допомогою яких у процесі виконання покладених на суб'єктів забезпечення національної безпеки повноважень можливе досягнення бажаного результату їхньої діяльності, яким є гарантування внутрішньої та зовнішньої безпеки держави.

Під суб'єктами сектору безпеки і оборони України слід розуміти систему органів публічної влади в повноваження яких входить, зокрема, забезпечення соціально-політичної, воєнної, економічної, інформаційної безпеки, а також розвиток оборонно-промислового та наукового комплексу.

Серед конкретних суб'єктів, покликаних забезпечувати національну безпеку слід виділити Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України. Саме завдяки цим органам створюється нормативне підґрунтя для функціонування сектору безпеки і оборони країни, забезпечується його практична реалізація.

На іншому рівні знаходяться Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Збройні сили України, громадські об'єднання. Вказані суб'єкти покликані захищати інтереси національної безпеки у конкретних сферах, зокрема військовій, соціальній, економічній, культурній тощо.

Окреслюючи конкретні механізми, спрямовані на подолання проблеми ресурсного забезпечення, можна запропонувати першочергове здійснення децентралізації державних функцій та бюджетних ресурсів, забезпечення відкритості, підзвітності та підконтрольності органів публічної влади, здійснення ефективного державного управління, посилення контрольних функцій держави, активізація пошуку кваліфікованих кадрів в бюджетній сфері тощо.

Вказані механізми дозволять здійснювати раціональний розподіл матеріально-технічних

ресурсів, що потребує сектор безпеки країни та як наслідок подолати одну з його найголовніших проблем – недостатність фінансування. За відсутності фінансування та/або його неправильному розподілі інші загрози системі, що забезпечує безпеку країни (про які буде йтись далі) мають як правило похідний характер.

Іншим важливим ризиком для сектору безпеки є значний рівень корупції у лавах правоохоронних органів.

Небезпека корупції для сектору безпеки країни породжує підрив авторитету громадянського суспільства до органів публічної влади, зростання рівня злочинності, внутрішню напруженість, сприяє криміналізації та тінізації фінансових відносин, зниження впливу держави на міжнародній арені, знищує духовні цінності у суспільстві, гальмує розвиток важливих соціально-політичних реформ [4, с. 60].

Серед основних причин корупції в правоохоронних органах окремі дослідники вказують на відсутність ефективного контролю діяльності підпорядкованих службовців, бездіяльність начальницького складу під час правопорушень, що вчиняються підлеглими, неефективні кадрові перестановки, що тільки дестабілізують роботу системи, відсутність належного контролю за рівнем життя правоохоронців, низький рівень ефективності служб внутрішньої безпеки тощо.

Серед типових корупційних проявів науковці виділяють неправомірне використання службової інформації, у тому числі, її незаконна передача третім особам, розкрадання бюджетних коштів під виглядом здійснення законної діяльності (закупівля зброї, товарів), порушення режиму секретності, що призводить до витоку інформації, використання начальницьким складом своїх підлеглих як посередників для передачі неправомірної вигоди, nepotиз [5, с. 143–144].

Аналіз відкритих джерел дозволяє підтвердити вкрай велику корумпованість вказаних структур.

До прикладу, у травні 2022 року слідчими ДБР було викрито розгалужений канал незаконного переправлення чоловіків призовного віку за кордон, встановлено перевірку причетності до вказаного працівників прикордонної служби [6].

У листопаді 2022 року було затримано прокурора Одеської окружної прокуратури, що вимагав у підозрюваного хабар у розмірі 3 тис. дол. США. [7].

В цьому ж місяці під час отримання хабаря у розмірі 2 тис. дол. США затримано прокурора Запорізької окружної прокуратури [8].

У січні 2023 працівники ДБР разом із департаментом внутрішньої безпеки Національної поліції затримали керівника правоохоронного органу у районному центрі Тернопільської області, який вимагав надання неправомірної вигоди навіть від незахищених верств суспільства за вчинення останніми повністю законної підприємницької діяльності [9].

Вищевикладене підтверджує, що навіть повномасштабне вторгнення РФ на територію України та наявність спільного для всієї країни зовнішнього ворога докорінно не змінило рівень корупції у правоохоронній системі.

Не зважаючи на це, та як слушно зауважили Пашенко Є.М. та Чалий М.Г., відсутня системність законодавчої регламентації правових інструментів ефективної протидії корупції в сфері безпеки і оборони країни, що вимагає відповідних напрацювань та пропозицій для законодавця [10, с. 135].

Корупція по-перше є певною системою відносин, до якої входять представники всіх органів влади, по-друге певний психологічний стан особи, що пов'язується із порушенням загальнообов'язкових норм, по-третє є соціально-негативним явищем, яке впливає на функціонування суспільних інститутів.

Відтак, визначившись із поняттям корупції, виявивши її суспільно-негативні наслідки та причини вчинення корупційних дій, наявні достатньо вагомі підстави стверджувати, що боротьба із нею повинна займати першочергову роль в секторі безпеки країни.

Аналіз нововведень в антикорупційному законодавстві України говорить про те, що законодавцем врегульовано чимало проблемних питань, пов'язаних із корупцією в секторі безпеки, але наявні механізми боротьби повною мірою не забезпечують істотних зрушень в правовому регулюванні запобігання вчиненню корупційних діянь, про що свідчить негативна антикорупційна динаміка країни, тому вкрай доречним є використання міжнародного досвіду та адміністративно-правових механізмів запобігання і протидії корупції.

Проблема зниження рівня корупції в секторі безпеки потребує продуманого поглибленого підходу, а також відповідних юридичних пропозицій.

З огляду на викладене, цілком справедливо наголосити на необхідності вжиття конкретних заходів з удосконалення здійснення добору на посаду працівників правоохоронних органів, процедури перевірки правоохоронців на доброчесність (як під час добору на посаду, так і під час виконання особою повноважень), громадського

нагляду за діяльністю правоохоронців, підвищення матеріального заохочення працівників правоохоронної системи, забезпечення ефективної діяльності Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Вищого антикорупційного суду, забезпечення їхньої взаємодії, вдосконалення міжнародної співпраці з різноманітними антикорупційними організаціями, перейняття їхнього досвіду у питаннях боротьби і запобігання корупції.

Не менш важливим викликом для сектору безпеки і оборони є соціально-правовий захист його особового складу.

Не можна не погодитись із позицією Стрельбицької Л.М. та Стрельбицького М.П., які наголошують на тому, що від того, наскільки успішно будуть вирішені проблеми соціально-правового захисту, кадрової та соціальної політики особового складу сектору безпеки України – залежить ефективність державного управління національною безпекою у державі.

Одним з недоліків соціальної підтримки суб'єктів сектору безпеки науковці наводять неправомірне зменшення пенсійного забезпечення таких осіб та відсутність ефективних механізмів захисту від такого беззаконня.

Так, Стрельбицькі до прикладу наводять масові звернення працівників сектору безпеки до адміністративних судів із позовними заявами про неправомірне зменшення пенсії, а навіть і при досягненні позитивного судового рішення воно роками може не виконуватись Пенсійним фондом України [11, с. 89–91].

В контексті належного соціально-правового забезпечення особового складу сектору безпеки варто наголосити на необхідності впровадження державою дієвих механізмів соціально-правового захисту працівників сектору безпеки.

Серед вказаних заходів важливе місце займають створення ефективної системи захисту прав і свобод таких працівників, зміна декларативної системи захисту прав таких осіб на практичну, що вимагає відповідних змін у законодавстві, насамперед, в частині забезпечення реального контролю за виконанням посадовими особами, що надають публічні послуги своїх повноважень у відповідності до закону.

**Висновки.** Підсумовуючи, справедливо дійти до наступних висновків:

Удосконалення ресурсного, нормативно-правового, матеріально технічного та соціально-правового забезпечення сектору безпеки і оборони України в умовах воєнного стану є надзвичайно актуальним і важливим завданням,

що обумовлює необхідність чіткої законодавчої реакції та впровадження сучасних адміністративно-превентивних механізмів, направлених на унеможливлення та мінімізацію негативних явищ у секторі безпеки.

Стан сектору безпеки вирішальною мірою впливає на стан національної безпеки України. В Україні існує проблема розробки та практичної реалізації системи адміністративно-правових механізмів щодо запобігання ризиків у сфері національної безпеки.

Залишаючись відповідною новим тенденціям у світі, Україна повинна продовжувати бути пристосованою до підвищення рівня національної безпеки за допомогою активної ролі влади і співробітників правоохоронних органів. Це допоможе забезпечити стабільну політичну та економічну ситуацію у країні, підтримати права й законні інтереси громадян. Таким чином, рівень національної безпеки України повинен бути підвищений за допомогою політик та протидії, що направлені на захист від шкідливих для суспільства факторів.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про введення воєнного стану в Україні Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 10.11.2022).
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 10.11.2022).
3. Пойда-Носик Н.Н. Фінансова безпека акціонерних товариств: теоретико-методологічний та практичний аспекти системного підходу: монографія. Чернігів: ЧНТУ, 2020. 304 с.
4. Іванець М. Корупція як негативний фактор в діяльності правоохоронних органів. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018, №3. С. 59–63.
5. Альмужна А.С. Корупція як негативний фактор в діяльності правоохоронних органів. 2022. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/20518/Альмужна%20Анна%20Сергіївна.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
6. На Закарпатті ДБР заблокувало розгалужений канал незаконного переправлення чоловіків призовного віку за кордон. Офіційний веб-портал ДБР. URL: <https://dbr.gov.ua/news/na-zakarpatti-dbr-zablokuvalo-rozgaluzhenij-kanal-nezakonnogo-perepravlennya-cholovikiv-prizovnogo-vidu-za-kordon-video> (дата звернення: 12.12.2022).
7. ДБР затримало прокурора однієї з окружних прокуратур міста Одеси на хабарі у 3 тис. дол. США. Офіційний веб-портал ДБР. URL: <https://dbr.gov.ua/news/dbr-zatrimalo-prokurora-odniei-z-okruzhnih-prokuraturni-mista-odesi-na-habari-u-3-tis.-dol.-ssha> (дата звернення: 12.12.2022).
8. ДБР затримало на хабарі прокурора Запорізької окружної прокуратури. Офіційний веб-портал ДБР. URL: <https://dbr.gov.ua/news/dbr-zatrimalo-na-habari-prokurora-zaporizkoi-okruzhnoi-prokuraturni> (дата звернення: 16.12.2022).
9. ДБР спільно з ДВБ Нацполіції викрило на хабарництві та затримало керівника правоохоронного органу райцентру на Тернопільщині, який вимагав гроші навіть у пенсіонерів. URL: <https://dbr.gov.ua/news/dbr-spilno-z-dvb-nacpolicii-vikrilo-na-habarnictvi-ta-zatrimalo-kerivnika-pravoohoronnogo-organu-rajcentru-na-ternopilshhini-yakij-vimagav-grosi-navit-u-pensioneriv> (дата звернення: 16.12.2022).
10. Пащенко Є. М., Чалий М. Г. Правові інструменти протидії корупції у секторі безпеки і оборони України: сутність і особливості. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2022. №5. С. 132–136.
11. Стрельбицька Л.М., Стрельбицький М.П. Соціально-правовий захист особового складу сектору безпеки і оборони України в сучасних умовах. *Інформація і право*. 2022. №3 (42). С. 89–96.