

Труба Р.М.

*доктор філософії в галузі права, докторант
Науково-дослідний інститут публічного права*

СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Постановка питання. Національна безпека (далі – НБ) і публічно-правові механізми її забезпечення посідають чільне місце в систематичному (безперервному) процесі вирішенні фундаментальних соціально-економічних завдань, подолання проблем захищеності державного суверенітету й територіальної цілісності України, а також проблематики посилення міжнародного статусу України (зокрема в контексті поточних інтеграційних перспектив подальшого державотворення нашої країни). Таким чином, ця забезпечувальна діяльність формує базові передумови для забезпечення стабільного людиноцентричного розвитку держави, зміцнення соціального партнерства, гармонізації суспільних відносин і досягнення національної злагоди в державі. Причому слід зауважити, що належний рівень НБ не досягається самотійно чи випадковим чином, оскільки такий стан функціонування держави та суспільного буття загалом є результатом узгодженого функціонування широкого кола суб'єктів публічного адміністрування (в окремих випадках – й інститутів громадянського суспільства), що характеризуються наявністю в них особливого «надстатусу» – адміністративно-правового статусу (далі – АПС) суб'єктів забезпечення НБ, що є питанням, яке необхідно розкрити в процесі комплексного дослідження достатності (адекватності) відповідного статусу означеного кола суб'єктів поточним та потенційним безпековим ризикам і загрозам, що спостерігаються в сучасній

Україні та світі. Зазначене актуалізує потребу в розв'язанні проблеми комплексного розуміння структури АПС суб'єктів забезпечення НБ, що визначає належне функціонування кожного з таких суб'єктів, а також їхню ефективну взаємодію.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Аналіз наявної наукової літератури засвідчує відсутність комплексних наукових досліджень (розвідок), у яких розкривалась би сучасна, цілісна структура АПС суб'єктів забезпечення НБ в Україні. Водночас юристи-адміністративісти (серед яких Г. А. Гончаренко, О. М. Дручек, Д. О. Іщук, Ю. М. Комарова, А. М. Куліш, В. І. Мельник, В. Й. Пашинський, В. М. Плахтій, В. В. Сазонов, Д. О. Чібісов та інші науковці) вже провели значну дослідницьку роботу щодо з'ясування сутнісного змісту й основних складових АПС загалом та АПС суб'єктів, уповноважених забезпечувати НБ.

Отже, **метою** статті є з'ясування актуальної структури АПС суб'єктів забезпечення НБ в Україні. Досягнення цієї мети можливе шляхом виконання таких *завдань*: 1) окреслити підходи науковців до тлумачення структури АПС; 2) з'ясувати структуру складових АПС суб'єктів забезпечення НБ в Україні; 3) проаналізувати сутнісний зміст виокремлених елементів.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи наявну наукову літературу, у якій розкрито підходи до тлумачення сутнісного змісту АПС [див., напр.: 1, с. 144, 146; 2, с. 16;

3, с. 150; 4, с. 8], можемо помітити, що серед науковців відсутня методологічно узгоджена позиція з приводу теоретико-практичного розуміння структури такого статусу. Зокрема, Д. О. Ішук зауважує, що такий галузевий статус складається з повноважень, юридичних гарантій, а також відповідальності [5, с. 25]. В. М. Плахтій розкриває елементи статусу як похідні від цілей і завдань суб'єкта елементи [6, с. 768]. Натомість Д. О. Чібісов вважає, що структуру АПС слід розглядати як групи елементів (блоків), пропонуючи розуміти структуру такого статусу як суму організаційного та компетенційного блоку елементів [7, с. 136]. Своєю чергою А. М. Куліш стверджує, що цей галузевий статус становлять функціонально-цільовий блок, структурно-організаційний блок, компетенційний блок, блок піднаглядності та відповідальності, блок гарантій діяльності [8, с. 107–115]. Учена О. М. Дручек пропонує розуміти АПС як комплекс складових елементів, об'єднаних у цільовий, організаційний, а також компетенційний блоки [9, с. 69]. Ю. М. Комарова переконує, що елементи АПС об'єктивуються у двох блоках складових – операційному та організаційному [10, с. 187]. Критично аналізуючи окреслені підходи, зазначимо, що структуру АПС суб'єктів забезпечення НБ в Україні слід розкривати шляхом виокремлення відповідних блоків складових. Причому слід зауважити, що поділ статусу на п'ять блоків (як і інші «дробові» підходи до окреслення блокової структури статусу) невиправдано ускладнює комплексне розуміння юридичної суті статусу, тоді як розподіл елементів статусу на два блоки є найбільш лаконічним, хоча й зумовлює досить широке дроблення складових статусу. Розв'язати вказану проблему можливо шляхом окреслення організаційного, операційного, а також гарантійного блоку елементів.

Аналізуючи *організаційний* блок розгляданого статусу, зазначимо, що він окреслює юридичну та управлінську форму функціону-

вання суб'єкта у сфері забезпечення НБ (передусім інституційну визначеність, внутрішню організованість і потенціал адаптації такого суб'єкта до дії спеціальних публічно-правових режимів). Отже, виокремлений блок складових охоплює такі групи елементів:

1) концептуально-цільова група елементів, яка за своєю суттю утворює телеологічну основу організаційного блоку, включаючи складові елементи, які опосередковують зміст компетенції суб'єкта та концептуально визначають межі її здійснення. Тобто цією групою елементів охоплюється мета створення та діяльності суб'єкта, що узгоджується із потребою в охороні певного блага, яке відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» є суверенітет, територіальна цілісність, конституційний лад тощо. Також цією групою елементів охоплено принципи створення та діяльності суб'єкта, які становлять керівні засади, що виражають базові цінності правового порядку та визначають імперативні правила й закономірності діяльності відповідного органу та його посадових осіб (перелік таких засадничих ідей міститься в ч. 2 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України», а спеціальні принципи – в спеціальному законодавстві, зокрема в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», ст. 3 Закону України «Про Службу безпеки України»). Окресленою групою елементів також охоплено завдання створення та діяльності суб'єкта (стратегічні та функціональні), якими є нормативно сформульований результат діяльності суб'єктів забезпечення НБ, досягнення якого опосередковує реалізацію мети в певних часових і предметних межах. Додатково цією групою елементів охоплено також напрями діяльності суб'єкта забезпечення НБ (наприклад, збереження й розвиток людського потенціалу Українського народу, захист конституційного ладу, незалежності, суверенітету та територіальної цілісності, захист навколишнього середовища, захист кіберпростору, забезпечення економічної безпеки тощо);

2) установча група елементів, якою охоплено порядок створення, реорганізації та ліквідації відповідного суб'єкта, що фактично є процесуально-процедурними умовами набуття, зміни та припинення АПС суб'єкта забезпечення НБ. Причому слід мати на увазі, що для суб'єктів забезпечення НБ, створених на підставі норм закону, зміна їх статусу (як і припинення такого статусу) можлива лише шляхом внесення змін до відповідного законодавчого акту з дотриманням правотворчої процедури;

3) інституційно-організаційна група, яка окреслює формально-структурні властивості такого суб'єкта, а саме його місце в системі забезпечення НБ, внутрішню організацію та кількісні обсяги кадрового потенціалу. Тобто ключовими елементами цієї групи складових є структура, що є елементом, який широкому контексті характеризує структуру системи суб'єктів забезпечення НБ, а у вузькому – місце конкретного суб'єкта забезпечення НБ в означеній системі, а також структуру такого суб'єкта. Також цією групою елементів статусу охоплена така статусна властивість, як чисельність кадрів, що є кількісною характеристикою таких суб'єктів, яка визначається на рівні законодавства, окреслюючи таким чином кадровий потенціал відповідного суб'єкта забезпечення НБ, що має уможливити належну реалізацію функцій таких суб'єктів владних повноважень;

4) режимно-адаптаційна група, що є властивістю суб'єкта, яка відображає здатність тимчасово трансформувати власну організаційно-функціональну модель діяльності *ex ante*, а саме – відповідно до спеціально-правових режимів, передбачених Конституцією України та галузевим законодавством (наприклад, режим державної таємниці, воєнний стан, надзвичайний стан, контртерористична операція тощо), тобто в межах сфери дії таких публічно-правових режимів.

Також важливе значення в дослідженні юридичної характеристики АПС суб'єктів забезпечення НБ в Україні набуває й *опера-*

ційний блок такого статусу, що характеризує *компетенційну природу* суб'єкта публічного адміністрування у сфері НБ, а саме: окреслює нормативно-правовим чином визначені й узгоджені з принципами права та засадами публічного адміністрування можливості діяти (права) і юридичні приписи діяти певним чином (обов'язки), юридично визначаючи предметну сферу здійснення цих можливостей обов'язків, а також функції відповідного кола суб'єктів. Щонайперше в операційному блоці елементів розглядуваного статусу слід виокремити таку групу елементів, як повноваження суб'єктів забезпечення НБ, а тобто комплекс юридично закріплених (визначених) можливостей і обов'язків, наданих державою відповідному колу суб'єктів для вирішення визначеного кола питань у сфері забезпечення НБ. Тобто повноваження суб'єктів забезпечення НБ дозволяють чітко розмежувати публічно-владні можливості здійснення управлінських дій (прийняття управлінських рішень) в означеній сфері, попереджаючи дублювання цих дій (рішень), а отже, управлінські конфлікти, що підвищують ризики в безпековій обстановці у сфері забезпечення НБ. Слід зауважити, що окрім прав та обов'язків (повноважень), важливим елементом компетенційного блоку статусу суб'єктів забезпечення НБ є їх предмет відання, яким окреслюються межі фактичного втручання органу публічної служби у сфері забезпечення НБ. Предмети відання розглядуваного кола суб'єктів можна класифікувати, зокрема, за об'єктною характеристикою, а саме: предмет, пов'язаний із безпекою людини (захист життя, здоров'я, прав і свобод людини); предмет, пов'язаний із захистом території (охорона державного кордону, територій, на яких розташовані посольства, критична інфраструктура); предмет, пов'язаний із безпекою інформації (кібербезпека, державна таємниця); предмет, пов'язаний із системними умовами безпеки (захист конституційного ладу, суверенітету). Додатково операційним блоком складових елементів розглядуваного

галузевого статусу охоплено групу функцій суб'єктів забезпечення НБ, а тобто властивостей суб'єкта, що відображають напрями та результати владного впливу суб'єкта на предмет його відання й об'єктивують мету статусу в практичній діяльності. Серед таких функцій можемо виокремити, зокрема, регулятивну, охоронну, контрольну, координаційну та аналітичну.

Розглянувши операційний та організаційний блоки елементів АПС суб'єктів забезпечення НБ в Україні, слід також виокремити й *гарантійний* блок такого статусу, який становить чітко структуровану систему елементів (властивостей), що змістовно пронизують інші складові елементи цього статусу, пов'язуючи між собою організаційний та операційний блоки зазначеного статусу. Основне призначення цього блоку правового статусу виявляється в забезпеченні вимог законності діяльності суб'єктів забезпечення НБ, визначенні юридичних меж здійснення ними повноважень, а також створенні умов для ефективної реалізації їх управлінських функцій. Серед ключових елементів гарантійного блоку статусу слід звернути особливу увагу на таку статусну властивість, як піднаглядність вказаних суб'єктів. Піднаглядність загалом характеризується передбаченою нормами адміністративного права властивістю перебувати в стані об'єкту в контексті здійснення зовнішньої контрольно-наглядової діяльності за їх діяльністю з боку уповноважених органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, а також здійснювати внутрішній контроль. Правова природа піднаглядності обумовлена тим, що суб'єкт забезпечення НБ не функціонує автономно і не може діяти поза межами правопорядку, а отже, правового контролю, й тому підлягає систематичному нагляду та контролю правомірності своїх рішень і дій. Також гарантійним блоком охоплюється така властивість, як юридична відповідальність, що являє собою визначену законом здатність і обов'язок суб'єкта відповідати за порушення норм

законодавства та норм законодавства, що регламентують сферу забезпечення НБ, а також за негативні наслідки неправомірних дій, рішень чи бездіяльності, допущених посадовими особами цього суб'єкта. Сутність юридичної відповідальності в цьому контексті полягає в тому, що суб'єкт забезпечення НБ і його посадові особи є не лише суб'єктами, наділеними публічно-владними повноваженнями, а суб'єктами, які повинні відповідальним чином виконувати такі повноваження та нести за них відповідальність згідно із законом. Додатково слід виокремити й таку групу елементів, як забезпечувальні гарантії діяльності, що являють собою встановлену нормами адміністративного законодавства України систему обставин (умов) і засобів, що забезпечують належне виконання покладених на цих суб'єктів функцій та завдань у сфері забезпечення НБ. Сутність цих гарантій полягає в тому, що держава з огляду на статус вказаних суб'єктів повинна створювати для них необхідні (з урахуванням принципів розумності, адекватності, пропорційності, достатності тощо) правові, організаційні, кадрові, матеріально-технічні та інші умови, завдяки яким суб'єкти забезпечення НБ можуть реалізовувати свої повноваження без невиправданих перешкод і ризиків у їх діяльності. Зокрема, до цих гарантій належать нормативно-правові, установчі, кадрові, матеріально-технічні, соціальні, процедурно-процесуальні гарантії.

Висновки. Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що всі суб'єкти забезпечення НБ характеризуються наявністю особливого спільного для них «надстатусу» – АПС суб'єкта забезпечення НБ, який складається з трьох блоків. Перший блок цього галузевого статусу – організаційний, який становить не лише сукупність елементів, а багаторівневу конструкцію, на основі якої вибудовуються інші блоки складових цього галузевого статусу. До основних таких груп складових слід віднести: концептуально-цільову (визначає базові координати управлінської діяльності

в досліджуваній сфері); установчу (забезпечує визначеність виникнення, зміни та припинення такого правового статусу); інституційно-організаційну (визначає внутрішню структуру системи суб'єктів забезпечення НБ, їх кадровий потенціал тощо); режимно-адаптаційну (окреслює логіку реалізації особливих повноважень у межах дії певних публічно-правових режимів). Другий блок цього галузевого статусу – операційний, який об'єднує статусні характеристики відповідного кола суб'єктів, що окреслюють нормативно регламентовані повноваження (можливості (права) та обов'язки), а також предмети відання та функції цих суб'єктів, утворюючи у своїй сукупності компетенційну модель, яка: забезпечує правову законність публічно-владної діяльності, юридично визначаючи детальний перелік дозволеного

й обов'язкового; унеможливорює конфлікт компетенцій різних суб'єктів, які володіють АПС суб'єктів забезпечення НБ, через прив'язку функцій до конкретних прав та обов'язків такого суб'єкта, які своєю чергою узгоджуються з предметом відання. Саме тому системне та збалансоване нормативне закріплення елементів операційного блоку є передумовою ефективної й правомірної діяльності суб'єктів забезпечення НБ в умовах сучасних гібридних викликів. Водночас третій блок цього галузевого статусу – гарантійний, який поєднує в собі такі статусні властивості суб'єкта, піднаглядність, юридична відповідальність і забезпечувальні гарантії діяльності, що в сукупності дозволяють належним чином (правомірно, ефективно, раціонально та розумно) реалізувати цей АПС у практичній дійсності.

Анотація

Стаття присвячена розкриттю актуальної структури адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки в Україні. На підставі виявлених переваг і недоліків наявних підходів до тлумачення структури складових адміністративно-правового статусу встановлено, що методологічно виправданим є розкриття структурних елементів такого статусу шляхом виокремлення їх у певні блоки. У зв'язку з цим обґрунтовано наявність організаційного, операційного та гарантійного блоків адміністративно-правового статусу відповідного кола суб'єктів. Організаційний блок адміністративно-правового статусу окреслює юридичну та управлінську форми функціонування суб'єкта у сфері забезпечення національної безпеки, охоплюючи: по-перше, концептуально-цільову групу елементів (мета, принципи та завдання створення й діяльності суб'єкта, а також напрями діяльності суб'єкта); по-друге, установчу групу елементів, якою охоплено порядок створення, реорганізації та ліквідації відповідного суб'єкта, що фактично є процесуально-процедурними умовами набуття, зміни та припинення адміністративно-правового статусу суб'єкта забезпечення національної безпеки; по-третє, інституційно-організаційну групу елементів, яка окреслює формально-структурні властивості такого суб'єкта, а саме його місце в системі забезпечення національної безпеки, внутрішню організацію та кількісні обсяги кадрового потенціалу такого суб'єкта; по-четверте, режимно-адаптаційну групу, що відображає здатність суб'єкта трансформувати на певний час власну організаційно-функціональну модель діяльності *ex ante*. Операційний блок такого статусу характеризує компетенційну природу суб'єктів забезпечення національної безпеки, а саме: по-перше, окреслює повноваження – можливості діяти (права) і юридичні приписи діяти певним чином (обов'язки); по-друге, юридично визначаючи предметну сферу здійснення цих можливостей обов'язків (предмет відання); по-третє, окреслюючи функції відповідного кола суб'єктів. Гарантійний блок елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки охоплює: по-перше, спроможність підпадати під зовнішній контроль і нагляд; по-друге,

здатність нести юридичну відповідальність; по-третє, забезпечувальні гарантії діяльності таких суб'єктів.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, відповідальність, забезпечувальні гарантії діяльності, мета діяльності, національна безпека, піднаглядність, повноваження, предмет відання, функції діяльності.

Truba R.M. The structure of the administrative law status of national security entities in Ukraine

Summary

The article clarifies the contemporary structure of the administrative and legal status of national security entities in Ukraine. Following an assessment of the strengths and weaknesses inherent in existing scholarly approaches to defining the structure of elements constituting administrative and legal status, it is determined that methodological clarity is best served by categorising these structural elements into distinct conceptual blocks. Accordingly, the study distinguishes between organisational, operational, and guarantee blocks as integral components of the administrative and legal status of the relevant entities. The organisational block delineates the legal and managerial framework governing the functioning of national security entities and encompasses four groups of elements: (i) the conceptual-teleological group, comprising the entity's purpose, foundational principles, operational objectives, and key activities; (ii) the constitutive group, incorporating procedural norms governing the creation, reorganisation, and dissolution of these entities – effectively outlining procedural preconditions for acquiring, modifying, and terminating administrative and legal status; (iii) the institutional-organisational group, which specifies formal and structural attributes, such as the entity's position within the broader national security system, its internal organisational arrangements, and quantitative staffing capacities; and (iv) the regime-adaptive group, reflecting the entity's capacity to proactively alter its organisational and functional framework for defined periods under specific legal regimes. The operational block characterises the competence-based nature of national security entities, comprising three primary aspects: (i) legal powers, defined as both abilities (rights) and legally mandated obligations (duties); (ii) the legally delineated subject matter within which these rights and duties are exercised; and (iii) the functions performed by these entities. The guarantee block addresses elements relating to oversight and accountability of national security entities, including: (i) susceptibility to external control and supervision; (ii) the capacity to bear legal liability; and (iii) institutional security guarantees ensuring their functional integrity.

Key words: administrative and legal status, authority, functions, liability, national security, purpose of activity, security guarantees, subject matter, supervised entity.

Список використаних джерел:

1. Гончаренко Г. А. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки. *Юридичний бюлетень*. 2020. Вип. 17. С. 141–147. doi: 10.32850/LB2414-4207.2020.17.17.
2. Мельник В. І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 20 с.
3. Пашинський В. Й. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення оборони України: поняття та класифікація. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Т. 2. Вип. 47. С. 148–151.

4. Сазонов В. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення державної безпеки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 20 с.
5. Іщук Д. О. Адміністративно-правовий статус спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2021. 36 с.
6. Плахтій В. М. Зміст та особливості адміністративно-правового статусу військової служби правопорядку у Збройних Силах України. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2024. № 2 (32). С. 767–775. doi: 10.32631/vsa.2024.2.57.
7. Чібісов Д. О. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2019. 167 с.
8. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 435 с.
9. Дручек О. М. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України як суб'єкта забезпечення прав і свобод дитини : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2018. 254 с.
10. Комарова Ю. М. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 229 с.

Дата надходження статті: 26.08.2025

Дата прийняття статті: 01.09.2025

Опубліковано: 29.09.2025