

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i85.1824>*Г. А. Гончаренко*

КОМПЕТЕНЦІЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В УПРАВЛІННІ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Постановка проблеми. Сучасний стан складників сектору безпеки і оборони не дає змоги забезпечити гарантоване реагування на актуальні загрози національній безпеці України. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України (далі – Концепція) вказує, що актуальними проблемами залишається незавершеність процесу побудови ефективної системи управління ресурсами в кризових ситуаціях, які загрожують національній безпеці [1]. В цій Концепції проголошено, що рівень забезпечення національної безпеки України насамперед залежить від ефективності функціонування відповідних органів державної влади, чіткого розподілу відповідальності й повноважень у визначених сферах, діяльності та злагодженої взаємодії між ними. Ці питання стосуються й компетенції Верховної Ради України в управлінні сектором безпеки. Крім важливості й актуальності, ця проблематика є малодослідженою, що вказує на потребу її вивчення.

Аналіз останніх публікацій. В юридичній науці окремим аспектам повноважень суб'єктів управління приділяли увагу вчені В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, В.М. Гаращук, Н.М. Матюхіна, В.А. Ліпкан, О.М. Шевчук та інші. Так, повноваження Верховної Ради України досліджували в наукових джерелах: 1) в контексті забезпечення безпеки та оборони держави [2]; 2) в системі суб'єктів забезпечення оборони держави [3]; у сфері військового управління [4] та інших. Однак зміст і види, обсяг компетенції Верховної Ради України в управлінні сектором безпеки в наукових джерелах не розкрито, що вказує на актуальність цієї роботи та її практичне значення.

Метою статті є з'ясування особливостей видів компетенції Верховної Ради України в управлінні сектором безпеки, встановлення поняття, його складників і надання їм характеристики.

Результати дослідження. Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є Парламент, тобто Верховна Рада України [5]. Правовий статус державного органу окреслюється його компетенцією. Відповідно до положень ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складників: **сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання**, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки [6].

Розглянемо більш детально зміст терміну «компетенція». Так, у словнику іншомовних слів – це коло повноважень якої-небудь організації або особи; коло питань, з яких дана особа має певні знання, досвід, повноваження [7, с. 282]; у тлумачному словнику української мови – це коло повноважень певної організації або особи [8, с. 445]. Тобто, категорію «компетенція» слід розуміти як повноваження певної

організації або особи. У словнику з державного управління, дефініція «компетенція» визначається як сукупність предметів відання та повноважень (прав і обов'язків), що надаються суб'єкту управління (органу або посадовій особі) для виконання відповідних завдань і функцій та визначають його місце в апараті державного управління. Компетенція державно-владним шляхом встановлює обсяг і зміст діяльності суб'єкта державного управління з одночасним розмежуванням його функцій і функцій інших суб'єктів як за вертикаллю, так і за горизонталлю управлінської системи [9, с. 87]. Отже, компетенція – це повноваження суб'єкта управління та предмети відання, які надані для виконання відповідних завдань і функцій.

Єдиного поняття «компетенція» державного органу і його елементів в наукових джерелах не має. На думку Г. Атаманчука, «компетенція органу держави – це сукупність функцій і повноважень по управлінню певними об'єктами (процесами), відношеннями, явищами, поведінкою і діяльністю людей» [10, с. 547]. Козлова Ю. М. та Попова Л. Л. вважають, що правовий статус органів державного управління знаходить своє конкретне вираження в їх компетенції. У ній закріплюються завдання, функції, права та обов'язки, форми і методи діяльності цих органів, тобто їхня адміністративна правоздатність та дієздатність [11, с. 456]. У Георгієвського Ю. В. зазначено, що серед елементів «компетенції» науковці розрізняють: предмети відання, права та обов'язки (К. Шеремет); сукупність владних повноважень щодо певних предметів відання (Д. Бахрах); закріплене за органом державної влади коло завдань державного управління, виконання яких становить обов'язок органу, а також коло владних прав, необхідних для здійснення покладених на нього завдань (А. Міцкевич); законно покладений на уповноважений суб'єкт обсяг публічних справ (Ю. Тихомиров) [12, с. 34]. На думку Ю. П. Битяка, компетенція органу державної влади – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, які може вирішувати цей орган, сукупність функцій і повноважень органу з усіх установлених для нього предметів відання [13, с. 76]. Враховуючи вищевказані точки зору, слід зробити висновок, що компетенція державного органу, включає повноваження та предмети відання державного органу та просторові межі його діяльності. Елементами структури компетенції є повноваження органу державної влади, його відповідальність, правові засоби, форми та методи реалізації прав і виконання обов'язків. Вищевказане можна застосувати і для нашого дослідження. Компетенція Верховної Ради України у сфері управління сектором безпеки встановлює обсяг і зміст її діяльності з одночасним розмежуванням її функцій і функцій інших суб'єктів як за вертикаллю, так і за горизонталлю управлінської системи сектору безпеки.

Основні повноваження Верховної Ради України в управлінні сектором безпеки передбачені ст. 85 Конституції України, а також положеннями Закону України «Про національну безпеку України» та інших законодавчих актів у цій сфері. Згідно ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено прийняття законів (ч. 1 ст. 85). Так, у сфері управління сектором безпеки Верховною Радою України були прийняті Закони України як: «Про національну безпеку України» [6]; «Про Раду національної безпеки і оборони України» [14]; «Про службу безпеки України» [15]; «Про розвідувальні органи України» [16] та ін.

Закон України «Про національну безпеку України» визначає склад сектору безпеки та оборони: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони (ст. 12) [6].

Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України до її складу також включено: Президента України, Раду національної безпеки і оборони України, координаційний орган з питань розвідувальної діяльності при Президентові України, Державну спеціальну службу транспорту тощо [1]. Крім того, Верховна Рада України здійснює призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; а за поданням Прем'єр-міністра України призначення інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад; також зазначимо, що призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України стосується і Голови Служби безпеки України; зазначимо і про надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора, висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади; а також призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 85) [5].

Окремо зосередимо увагу на повноваженнях в управлінні сектором безпеки, які згідно ст. 85 Конституції України, Верховна Рада України має, а саме: 1) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; 2) затвердження Державного бюджету України, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; 3) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; 4) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; 5) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; 6) заслуховування щорічних доповідей Президента України про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; 7) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію Укра-

їни; 8) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України, указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; 9) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України та ін.[5].

Згідно ст. 85 Конституції України Верховна Рада затверджує загальну структуру, чисельність, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України [5]. Наприклад, загальну чисельність Служби безпеки України встановлено у кількості 27000 осіб, в особливий період (крім періоду дії воєнного стану) – у кількості 31000 осіб, а на період дії воєнного стану – у кількості згідно з Мобілізаційним планом України на особливий період. А загальну структуру Служби безпеки України складають: Центральне управління Служби безпеки України; підпорядковані йому регіональні органи; органи військової контррозвідки; навчальні, наукові, науково-дослідні та інші заклади, установи, організації і підприємства Служби безпеки України [17].

До контрольних повноважень Верховної Ради України у сфері управління сектором безпеки віднесено: здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону, а також парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законом [5]. А сектор безпеки і оборони підлягає демократичному цивільному контролю, елементом якого є контроль, що здійснюється Верховною Радою України (ст. 4) [6]. Так, ст. 6 Закону України «Про національну безпеку України» врегульовано, що Верховна Рада України відповідно до ст. 89 Конституції України створює комітети Верховної Ради України, до повноважень яких належить, зокрема, забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони (ч. 2 ст. 6) [6].

До Верховної Ради України подаються щорічні письмові звіти про діяльність складових сектору безпеки і оборони Кабінетом Міністрів України, Службою безпеки України, Управлінням державної охорони України (ч. 5 ст. 6). У разі необхідності, Верховна Рада України може проводити парламентські слухання з питань національної безпеки і оборони, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання (ч. 6 ст. 6). Також Верховна Рада України може офіційно запросити або вимагати присутності на пленарному засіданні Верховної Ради України для заслуговування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки і оборони. (ч. 7 ст. 6). Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ч. 4 ст. 6) [6]. Зазначимо, що Закон України «Про Службу безпеки України» проголошує, що постійний контроль за діяльністю Служби безпеки України, дотриманням нею законодавства здійснюється саме Верховною Радою України. Голова Служби безпеки України щорічно подає Верховній Раді України звіт про діяльність Служби безпеки України (ст. 31) [15]. Таким чином, Верховна Рада України в управлінні сектором безпеки України відіграє дуже важливу роль. Зазначимо при цьому наступне – у деяких випадках управлінські повноваження

Верховної Ради України досить докладно визначені в законодавстві, однак, окремим з них лише фрагментарно, що вимагає запровадження відповідних заходів вдосконалення адміністративно-правового регулювання щодо питань управління сектором безпеки.

Висновки. Компетенція Верховної Ради України в управлінні сектором безпеки, включає повноваження і предмети відання Верховної Ради України та просторові межі його діяльності. Елементами її структури є повноваження, відповідальність, правові засоби, форми та методи реалізації прав і виконання обов'язків в управлінні сектором безпеки.

Серед основних повноважень Верховної Ради України в управлінні сектором безпеки слід виділити такі: (а) прийняття законів; (б) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; (в) здійснення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; (г) затвердження Державного бюджету; (д) здійснення призначення і звільнення окремих службових осіб сектору безпеки (приміром, призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України); (е) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій окремих суб'єктів сектору безпеки (приміром, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України); (ж) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України; (з) здійснення парламентського контролю над сектором безпеки та ін.

Компетенція Верховної Ради України у сфері управління сектором безпеки встановлює обсяг і зміст її діяльності з одночасним розмежуванням її функцій і функцій інших суб'єктів як за вертикаллю, так і за горизонталлю управлінської системи сектору безпеки України.

Література

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4.03.2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#n2> (дата звернення 19.05.2020).
2. Пономарьов, С. П. Повноваження Верховної Ради України як суб'єкта забезпечення безпеки та оборони України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. № 4 (79). С.242-250.
3. Пашинський В.Й. Верховна Рада України в системі суб'єктів забезпечення оборони держави. *Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право*. 2017. Вип.1/2. (33/34). С.238 – 241.
4. Мельник С. М. Адміністративно-правове регулювання повноважень Верховної Ради України у сфері військового управління. *Приватне та публічне право*. 2019. № 3. С.97–100.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст.241.
7. Словник іншомовних слів / уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. К.: Наукова думка, 2000. 680 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
9. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління.. Київ: Центр сприяння інстит. розвитку держ. служби, 2005. 254 с.

10. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекц. М.: Омега-Л, 2004. 282 с.
11. Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. Москва, 2001. 728 с.
12. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування: наук. доп. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2016. 48 с.
13. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
14. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст.237.
15. Про службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XI. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст.382.
16. Про розвідувальні органи України: Закон України від 22.03.2001 р. № 2331-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 19. Ст.94.
17. Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України: Закон України від 20.10.2005 № 3014-IV. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 4. Ст.53.

Анотація

Гончаренко Г. А. Компетенція Верховної Ради України в управлінні сектором безпеки: адміністративно-правові аспекти. – Стаття.

У статті аналізуються адміністративно-правові аспекти реалізації компетенції Верховної Ради України в управлінні сектором безпеки. Встановлено, що компетенція Верховної Ради України в управлінні сектором безпеки, включає повноваження і предмети відання та просторові межі його діяльності. Її структурними елементами є повноваження, відповідальність, правові засоби, форми та методи реалізації прав і виконання обов'язків в управлінні сектором безпеки. Звернуто увагу на те, що компетенція Верховної Ради України встановлює обсяг і зміст її діяльності з одночасним розмежуванням її функцій і функцій інших суб'єктів як за вертикаллю, так і за горизонталлю управлінської системи сектору безпеки.

Визначено, що Верховна Рада України має повноваження щодо призначення на посади (або надання згоди) чи на звільнення з посад окремих службових осіб сектору безпеки (наприклад, Голови Служби безпеки України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини). Встановлено, що Верховна Рада України має повноваження стосовно прийняття законів, що регламентують діяльність органів сектору безпеки, було прийнято Закони: «Про національну безпеку України»; «Про Раду національної безпеки і оборони України»; «Про Службу безпеки України» та ін. Аргументовано, що Верховна Рада України має повноваження щодо затвердження загальної структури, чисельності, та визначення функцій Служби безпеки України, а також Міністерства внутрішніх справ України. Крім того, Верховна Рада України надає законом згоду на обов'язковість міжнародних договорів та денонсацію міжнародних договорів України; визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики; здійснює реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в НАТО; здійснює контроль за сектором безпеки; затверджує Державний бюджет, в тому числі і виділення коштів на розвиток сектору безпеки. Зроблено висновок, що у деяких випадках повноваження Верховної Ради України в управлінні сектором безпеки досить докладно визначені в законодавстві, однак окремі з них фрагментарно, що вимагає вдосконалення його адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова: повноваження, предмети відання, національна безпека, парламент, адміністративно-правове регулювання, парламентський контроль.

Summary

Goncharenko G. A. Competence of the Verkhovna Rada of Ukraine in the management of the security sector: administrative and legal aspects. – Article.

The article analyzes the administrative and legal aspects of the implementation of the competence of the Verkhovna Rada of Ukraine in managing the security sector. It is established that the competence of the Verkhovna Rada of Ukraine in the management of the security sector, including the powers and subjects of reference and the spatial boundaries of its activities. Its structural elements are powers, responsibility, legal means, forms and methods of exercising rights and fulfilling duties in managing the security sector. Attention is drawn to the fact that the competence of the Verkhovna Rada of Ukraine establishes the scope and content of its activities while delimiting its functions and those of other entities both vertically and horizontally in the management system of the security sector.

It was determined that the Verkhovna Rada of Ukraine has the authority to appoint (or grant consent) to or dismiss individual security sector officials (for example, the Chairman of the Security Service of

Ukraine, the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights). It was established that the Verkhovna Rada of Ukraine, the powers to adopt laws governing the activities of the security sector bodies, adopted the Laws "On National Security of Ukraine"; "On the Council of National Security and Defense of Ukraine"; "On the security service of Ukraine" and others.

It is argued that the Verkhovna Rada of Ukraine has the authority to approve the general structure, number, and definition of the functions of the Security Service of Ukraine, as well as the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. In addition, the Verkhovna Rada of Ukraine gives the law consent to be bound by international treaties and the denunciation of international treaties of Ukraine; defines the basics of domestic and foreign policy; implements the state's strategic course towards the acquisition of full membership of Ukraine in the EU and NATO, exercises control over the security sector; approves the state budget, including the allocation of funds for the development of the security sector. It is concluded that in some cases the authority of the Verkhovna Rada of Ukraine in managing the security sector is sufficiently detailed in the legislation, but some of them are fragmented, which requires the improvement of its administrative and legal regulation.

Key words: powers, competencies, national security, parliament, administrative regulation, parliamentary control.