

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.2.13>**Г. А. Гончаренко**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент спеціальної кафедри № 1 «Правові засади державної безпеки»  
Інституту підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## КОМПЕТЕНЦІЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В УПРАВЛІННІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

*Статтю присвячено розгляду змісту та обсягу компетенції Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки в контексті розвитку науки адміністративного права та теорії управління. З'ясовано, що Кабінет Міністрів України є вищим органом системи органів виконавчої влади в управлінні сектору безпеки. Розкрито окремі повноваження Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки щодо такого: охорони та захисту державного кордону України й території України; зміцнення національної безпеки України, розробки та затвердження державних програм із цих питань; керівництва єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану тощо. З'ясовано, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання в секторі безпеки. Кабінет Міністрів України призначає на посади та звільняє з них за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, котрі належать до сектору безпеки.*

*Установлено, що Кабінет Міністрів України має повноваження в управлінні сектору безпеки щодо проведення комплексного огляду сектору безпеки й оборони, зокрема і: 1) оборонного огляду, 2) огляду громадської безпеки та цивільного захисту, 3) огляду оборонно-промислового комплексу, 4) огляду розвідувальних органів України, 5) огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, 6) огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури. Аргументовано, що Кабінет Міністрів України є суб'єктом демократичного цивільного контролю, який здійснює контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сфері національної безпеки, звітує із цих питань перед Президентом України й Верховною Радою України. Установлено, що Кабінет Міністрів України забезпечує цивільний демократичний контроль за діяльністю Державної спеціальної служби транспорту, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, інших органів виконавчої влади, котрі входять до сектору безпеки України.*

**Ключові слова:** повноваження, уряд, демократичний цивільний контроль, органи виконавчої влади, адміністративно-правові аспекти.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан суб'єктів сектору безпеки не дозволяє забезпечити гарантоване реагування на актуальні загрози національній безпеці України. Концепцією розвитку сектору безпеки й оборони України визначається, що нерозв'язаними проблемами в секторі безпеки залишаються такі: незавершеність процесу побудови ефективної системи управління ресурсами у кризових ситуаціях, котрі загрожують національній безпеці; недосконала й неефективна взаємодія між

центральними та місцевими органами державної влади, насамперед із питань запобігання й боротьби з тероризмом; недостатня ефективність діяльності суб'єктів сектору безпеки й оборони України у протидії кіберзагрозам воєнного, розвідувального, кримінального, терористичного та іншого характеру [1]. Одним із шляхів вирішення цієї ситуації є раціональний розподіл завдань у секторі безпеки й оборони, формування системи управління силами безпеки, залежно від типу кризової ситуації, вдоскона-

лення державного управління та керівництва сектором безпеки й оборони. Водночас зазначимо, що важливу роль в управлінні сектору безпеки відіграє саме Кабінет Міністрів України.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

У юридичній науці окремим аспектам повноважень суб'єктів управління приділяли увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, В.М. Гаращук, Н.П. Матюхіна, В.А. Ліпкан, та інші. А повноваження Кабінету Міністрів України досліджували в наукових джерелах такі науковці: О.В. Совгіря [2]; С.М. Мельник [3]; С.П. Пономарьов [4]; В.В. Курзова [5] тощо. Однак питання компетенції Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки в наукових джерелах детально не розкрито, що вказує на актуальність поданої роботи та її практичне значення.

**Мета статті** – з'ясування компетенції Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Кабінет Міністрів України є вищим у системі органів виконавчої влади, який забезпечує державний суверенітет й економічну самостійність України, права і свободи людини і громадянина, національну безпеку України [6]. У юридичних наукових джерелах можна знайти чимало дефініцій понять «виконавча влада», «органи виконавчої влади». Так, Ю.П. Битяк під органом виконавчої влади розуміє організацію, яка є частиною державного апарату, має відповідну компетенцію, структуру й територіальний масштаб діяльності, створюється у встановленому законом чи іншим правовим актом порядку, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати від імені й за дорученням держави, покликана в порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом й адміністративно-політичною діяльністю [7, с. 66].

На думку В.Я. Малиновського, котрий зі свого боку, трактує органи державної влади як самостійний вид органів, які, відповідно до конституційного принципу поділу державної влади, покликані виконувати функції, покладені на виконавчу гілку влади, й наділені для цього певною компетенцією [8, с. 381]. В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко формулюють визначення органа виконавчої влади як «носія державної виконавчої влади, котрий реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління й має юридичний (нормативно-зафіксований) статус органу державної виконавчої

влади» [9, с. 91]. Ю.М. Козлова та Л.Л. Попова вважають, що правовий статус органів державного управління знаходить своє конкретне вираження в їх компетенції. У ній закріплюються завдання, функції, права та обов'язки, форми й методи діяльності цих органів, тобто їхня адміністративна правоздатність та дієздатність [10, с. 456]. Варто погодитись із думкою Ю.П. Битяка, що 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 [7, с. 76].

Варто зазначити, що компетенція Кабінету Міністрів України закріплюється в нормативно-правових актах (спеціальних або так званих компетенційних (статусних), а її складником є повноваження відповідного владного суб'єкта [2, с. 155]. Компетенція Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки визначена як у Конституції України [6], так і в Законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про національну безпеку України» [11] та в інших законодавчих актах. Так, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII висвітлено завдання, функції й повноваження уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [12], тобто має повноваження щодо всіх ланок виконавчої влади. На думку В.Б. Авер'янова, компетенція (права і обов'язки) є головним складником змісту правового статусу кожного органу, котрий доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань [13, с. 247]. Ураховуючи вищенаведене, варто зазначити, що компетенцією Кабінету Міністрів України є повноваження та предмети відання державного органу і просторові межі його діяльності. Тобто у структурі компетенції Кабінету Міністрів України необхідно виділити повноваження, його відповідальність, правові засоби, форми та методи реалізації прав і виконання обов'язків.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», систему цен-

тральних органів виконавчої влади становлять міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складником системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави [14]. З огляду на положення Закону України «Про національну безпеку України» до складу сектору безпеки належать саме: 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 й оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, який 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, що належать до сектору безпеки й оборони (ст. 12) [11]. Окремо зазначимо, що в Концепції розвитку сектору безпеки й оборони України до його складу, який визначений на законодавчому рівні, також додано: Президента України, Раду національної безпеки й оборони України, координаційний орган із питань розвідувальної діяльності при Президентові України тощо [1].

В Україні функціонують міністерства, котрі мають у своєму підпорядкуванні низку державних служб, і серед них зокрема такі, які мають повноваження у сфері гарантування національної безпеки [4, с. 38]. Так, наприклад, Адміністрація Державної прикордонної служби України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і котрий реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Ця Служба також координує діяльність військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаних із захистом державного кордону, а також діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перети-

нання державного кордону або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму й режиму в пунктах пропуску через державний кордон тощо. [15].

Згідно зі ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII повноваження Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки врегульовані, а саме він: здійснює заходи щодо охорони та захисту державного кордону України і території України; здійснює заходи щодо зміцнення національної безпеки України, розробляє та затверджує державні програми із цих питань; вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань; здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану тощо [12].

Відповідно до ст. 27 Закону України «Про національну безпеку України» Кабінет Міністрів України має повноваження щодо проведення комплексного огляду сектору безпеки й оборони. Такий огляд охоплює проведення: оборонного огляду, огляду громадської безпеки та цивільного захисту, огляду оборонно-промислового комплексу, огляду розвідувальних органів України, огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури. Кабінет Міністрів України організовує, контролює та попередньо схвалює результати їх проведення [11].

Кабінет Міністрів України, в межах своєї компетенції, видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст. 117) [6]. Так, наприклад, постановою Кабінету Міністрів України затверджено Порядок проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ [16]. Крім того, Кабінет Міністрів України за результатами розгляду вносить Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України до Ради національної безпеки й оборони України для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України (ст.29). Державні органи, відповідальні за формування й реалізацію державної політики у сферах національної безпеки: вносять у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України та Ради національ-

ної безпеки і оборони України пропозиції щодо стратегічних документів у сферах національної безпеки й оборони, а також із коригування державних цільових оборонних (правоохоронних, розвідувальних та інших) програм (ст. 33) [11].

Згідно зі статтею 116 Конституції України Кабінет Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, котрі не входять до складу Кабінету Міністрів України (п.9<sup>2</sup>) [6]. Так, керівництво Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України здійснює Голова, який призначається на посаду та звільняється з неї за поданням Прем'єр-міністра України (ст. 22) [11].

Далі розкриємо контрольні повноваження Кабінету Міністрів України у сфері управління сектору безпеки. Так, беззаперечно, сектор безпеки України підлягає демократичному цивільному контролю, елементом якого є контроль, який здійснюється Кабінетом Міністрів України (ст.4) [11]. У ст. 7 Закону України «Про національну безпеку України» зазначається, що Кабінет Міністрів України здійснює контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сфері національної безпеки, звітує із цих питань перед Президентом України й Верховною Радою України (ч. 1 ст. 7). Кабінет Міністрів України забезпечує цивільний контроль за діяльністю Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, інших органів виконавчої влади, котрі належать до сектору безпеки й оборони України (ч.2 ст.7). Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України щорічні письмові звіти про діяльність складників сектору безпеки (ст.6) [11]. Важливим також є те, що Кабінет Міністрів України спрямовує та координує через Міністра внутрішніх справ діяльність таких органів сектору безпеки, як Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та Державна міграційна служба України (ч. 3 ст. 18) [11].

Для всебічності розгляду необхідно виокремити також інші органи виконавчої влади у сфері гарантування національної безпеки. Наприклад,

Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Також до переліку органів, які під керівництвом Кабінету Міністрів України гарантують національну безпеку, необхідно віднести місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (що реалізують делеговані повноваження), котрі забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їх компетенції, наприклад, забезпечують оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності кордонів; протидіють зовнішнім загрозам [4, с. 41].

**Висновки і пропозиції.** Отже, Кабінет Міністрів України є вищим органом системи органів виконавчої влади в управлінні сектору безпеки. Компетенція Кабінету Міністрів України закріплюється у спеціальних нормативно-правових актах на законодавчому рівні. Компетенція Кабінету Міністрів України охоплює повноваження уряду та предмети відання, а також його відповідальність, правові засоби, форми та методи реалізації прав і виконання обов'язків. Основні повноваження Кабінету Міністрів України в управлінні сектору безпеки – це:

- 1) забезпечує державний суверенітет та економічну самостійність України;
- 2) видає постанови й розпорядження, котрі є обов'язковими до виконання в управлінні сектору безпеки;
- 3) призначає на посади та звільняє з них окремих керівників центральних органів виконавчої влади, які входять до сектору безпеки;
- 4) має контрольні повноваження за органами виконавчої влади, що належать до сектору безпеки України, а також є суб'єктом здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки.

#### **Список використаної літератури:**

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. Совгіря О.В. Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України: конституційно-правовий аспект. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 4(8). С. 155–165.

3. Мельник С.М. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері військового управління: сучасний стан та шляхи удосконалення. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 211–216.
4. Пономарьов, С.П. Компетенція і повноваження Кабінету Міністрів України в системі сектора безпеки і оборони держави. *Право.ua*. 2018. № 1. С. 35–42.
5. Курзова В.В. Щодо питання правового статусу Кабінету Міністрів України в сфері забезпечення біобезпеки. *Митна справа*. 2001. № 4. С. 193–200.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2010. 624 с.
8. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа», 2000. 558 с.
9. Колпаков В.К. Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
10. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. Москва, 2001. 728 с.
11. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
12. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст.222.
13. Адміністративне право України: академ. курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ, 2004. 584 с.
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
15. Про затвердження Положення про Адміністрація Державної прикордонної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533. *Офіційний вісник України*. 2014. № 85. Ст. 2390.
16. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 507. *Офіційний вісник України*. 2019. № 49. Ст. 1656.

### **Goncharenko G. A. The competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the offices of the security sector: administrative regulation**

*The article considers the content and scope of competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the management of the security sector in the context of the development of the science of administrative law and management theory. It was found that the Cabinet of Ministers of Ukraine is the highest body of the system of executive bodies in the management of the security sector. Separate powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the management of the security sector for: protecting and protecting the state border of Ukraine and the territory of Ukraine are disclosed; strengthening the national security of Ukraine, develops and approves state programs on these issues; leadership of the unified civil protection system of Ukraine, mobilization preparation of the national economy and its transfer to a mode of operation in a state of emergency or martial law, etc.*

*It was found that the Cabinet of Ministers of Ukraine, within its competence, issues decrees and orders that are binding on the management of the security sector. The Cabinet of Ministers of Ukraine appoints and dismisses on the proposal of the Prime Minister of Ukraine the heads of the central executive bodies that are part of the security sector.*

*It has been established that the Cabinet of Ministers of Ukraine has authority in managing the security sector to conduct a comprehensive review of the security and defense sectors regarding: 1) defense review; 2) considering public safety and protection; 3) considering the military-industrial complex; 4) considering intelligence agencies of Ukraine; 5) taking into account the national system for combating terrorism; 6) examining the state of cyber defense of state information resources and critical information infrastructure.*

*It is argued that the Cabinet of Ministers of Ukraine is a subject of democratic civilian control, which monitors compliance with the law and the implementation of state policy in the field of national security, reports on these issues to the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine. It is established that the Cabinet of Ministers of Ukraine provides civilian control over the activities of the State Special Transport Service, the National Police of Ukraine, the National Guard of Ukraine, the State Border Service of Ukraine, the State Service of Ukraine for Emergencies, the State Migration Service of Ukraine and other executive bodies that are part of the security sector Ukraine.*

**Key words:** *authority, government, democratic civilian control, executive authorities, administrative and legal aspects.*