

**ДЕФІНІТИВНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ****GENERAL CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR INTERNATIONAL COOPERATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY**

Хміль І.В., здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

ORCID ID: 0009-0005-5764-6106

Актуальність статті полягає в тому, що за сучасних обставин здійснення міжнародного співробітництва з метою забезпечення національної безпеки для будь-якої держави набуває особливого значення. При цьому цілком закономірно, що реалізація відповідних заходів була б неможливою без спеціально вироблених процедур. Процедурна складова вказаного міжнародного співробітництва комплексно характеризує конкретні порядки його практичної реалізації, а тому проведення її дослідження з метою визначення дефінітивної характеристики є важливим кроком для з'ясування сутності цієї малодослідженої категорії. У статті здійснено загальний розгляд адміністративних процедур міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки з метою визначення дефінітивної складової цієї категорії. Відзначено, що вчені, розглядаючи проблематику адміністративних процедур, доволі часто розходяться у своїх поглядах, проте здебільшого розглядають це правове явище у вузькому та широкому аспектах. Встановлено, що вузький науково-теоретичний підхід до розуміння адміністративних процедур покладено в основу Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-IX. Проте такий підхід не є достатнім для коректного означення дефінітивної характеристики адміністративних процедур міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки. Послуговуючись широким науково-теоретичним підходом до розуміння адміністративних процедур сформульовано авторську дефініцію поняття «адміністративна процедура міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки». Зроблено висновок, що адміністративна процедура міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки – це адміністративно-правова категорія, що окреслює нормативно встановлений порядок здійснення уповноваженими суб'єктами заходів міжнародного співробітництва з метою охорони та захисту національних інтересів від реальних і потенційних загроз. У свою чергу проведений розгляд проблематики засвідчив, що станом на сьогодні належні правові засади, у тому числі адміністративно-процедурні, здійснення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки на національному рівні системно не сформовані. Такі питання регламентуються фрагментарно та доволі поверхово, що дає підстави констатувати незавершеність відповідного правового регулювання та потребу у додаткових заходах адміністративно-правового забезпечення.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, міжнародне співробітництво, національна безпека.

The relevance of the article lies in the fact that under modern circumstances, the implementation of international cooperation for the purpose of ensuring national security for any state acquires special importance. At the same time, it is quite natural that the implementation of relevant measures would be impossible without specially developed procedures. The procedural component of the indicated international cooperation comprehensively characterizes the specific procedures of its practical implementation, and therefore conducting its research in order to determine the definitive characteristics is an important step for clarifying the essence of this understudied category. The article provides a general review of the administrative procedures of international cooperation in the field of ensuring national security in order to determine the definitive component of this category. It is noted that scientists, considering the problems of administrative procedures, quite often differ in their views, but mostly consider this legal phenomenon in narrow and broad aspects. It has been established that a narrow scientific and theoretical approach to understanding administrative procedures is the basis of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" dated February 17, 2022 No. 2073-IX. However, this approach is not sufficient for the correct definition of the definitive characteristics of the administrative procedures of international cooperation in the field of ensuring national security. Using a broad scientific and theoretical approach to understanding administrative procedures, the author's definition of the concept of "administrative procedure of international cooperation in the field of ensuring national security" was formulated. It was concluded that the administrative procedure of international cooperation in the field of ensuring national security is an administrative-legal category that outlines the normatively established procedure for the implementation of international cooperation measures by authorized subjects in order to protect and protect national interests from real and potential threats. In turn, the review of the issues proved that as of today, the proper legal foundations, including administrative and procedural ones, for the implementation of international cooperation in the field of ensuring national security at the national level have not been systematically formed. Such issues are regulated in a fragmented and rather superficial manner, which gives grounds to state that the corresponding legal regulation is incomplete and the need for additional measures of administrative and legal support.

**Key words:** administrative procedure, international cooperation, national security.

**Актуальність теми.** За сучасних обставин здійснення міжнародного співробітництва з метою забезпечення національної безпеки для будь-якої держави набуває особливого значення. При цьому цілком закономірно, що реалізація відповідних заходів була б неможливою без спеціально вироблених процедур. Процедурна складова вказаного міжнародного співробітництва комплексно характеризує конкретні порядки його практичної реалізації, а тому проведення її дослідження з метою визначення дефінітивної характеристики є важливим кроком для з'ясування сутності цієї малодослідженої категорії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто зауважити, що до прикметних характеристик проблематики правових процедур належать її міжгалузевість та достатність рівня науково-теоретичної розробленості. Останнє, у свою чергу, зумовлене підвищеним науковим інтересом з боку значної кількості вчених, серед яких: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Безпалова, І. Бойко, В. Галуцько, Н. Губерн-

ська, Т. Гуржій, І. Каргузова, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, С. Кулинич, О. Лагода, В. Макачук, А. Манжула, Р. Мельник, О. Миколенко, В. Оксін, А. Осадчий, М. Смокович, Є. Соболев, С. Стеценко, В. Тимошук, А. Школик та інші. При цьому парадоксально, що, незважаючи на численні наукові напрацювання, розуміння природи й особливостей правових процедур залишаються дискусійними. До цього ж доцільність розгляду означеної тематики обумовлена відсутністю предметних досліджень з питань адміністративних процедур міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки.

**Мета статті** – на основі сучасних науково-теоретичних розробок визначити дефінітивну характеристику адміністративних процедур міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки як специфічної адміністративно-правової категорії.

**Виклад основного матеріалу.** Міжгалузевий характер поняття «процедура» обумовлює розповсюдженість його

використання у низці сфер суспільного життя й у різноманітних діяльнісних контекстах. Не становлять виключення і сфери юриспруденції загалом та адміністративного права зокрема.

У найзагальнішому трактуванні процедура закріплює зразки реалізації окремих видів діяльності [1, с. 34], у тому числі владної (управлінської) діяльності органів публічної влади. Підтвердження останнього міститься у Концепції адміністративної реформи в Україні, згідно з якою зміст управлінської діяльності розкривається, зокрема, через поняття «процедури» [13]. Проте визначення цього поняття у Концепції не наводиться.

За таких обставин закономірно, що для більшості науковців відправною точкою у пошуках найбільш повних і точних дефініцій адміністративно-правової процедури зазвичай слугує розгляд лексичного наповнення поняття «процедура» [9, с. 245]. Погоджуючись з цим твердженням, можемо відзначити, що у довідниковій літературі термін «процедура» (франц. *procedure*, від лат. *procedo* – просуваюсь, проходжу) тлумачиться як офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення якихось справ [15, с. 470]. З точки зору юридичної науки процедура – це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, що складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату [18, с. 185]. Як бачимо тлумачення зазначених понять здійснюється через сутнісну категорію «порядок», що, як правило, також позначає послідовність вчинення певних дій.

У відповідному контексті І. Бойко [3, с. 116], В. Макарчук [9, с. 245], І. Наконечна [10, с. 191] наголошують, що категорія «порядок», під якою розуміють сукупність послідовно вчинюваних дій та прийнятих рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату, є ключовою. Тобто визначається, що до головних ознак правових процедур належать упорядкованість, послідовність та цілеспрямованість.

На думку С. Кулинич, правова (юридична) процедура є окремим видом процедури, під якою він розуміє послідовні дії, врегульовані нормами права та спрямовані на досягнення правового результату (виникнення, зміну чи припинення правовідносин) [8, с. 16]. Поряд з цим учений слушно зауважує, що для позначення порядку діяльності публічної адміністрації використовується поняття «адміністративна процедура» (один із видів правових (юридичних) процедур) [8, с. 13, 19].

У діяльності суб'єктів публічного управління процедура, як зазначає І. Бойко, займає центральне місце, оскільки основним призначенням цих суб'єктів є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття адміністративних актів [3, с. 114]. Частково погоджуючись із наведеним твердженням, маємо зауважити, що зайняття відповідними процедурами центрального місця у діяльності суб'єктів публічного адміністрування насамперед пов'язане із конституційним принципом законності, який зобов'язує таких суб'єктів діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Водночас зведення адміністративних процедур до вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття адміністративних актів, на нашу думку, є коректним виключно у контексті вузького розуміння їх природи.

Так, розглядаючи проблематику адміністративних процедур, ученими відзначається, що дослідники доволі часто розходяться у своїх поглядах, проте все ж таки розглядають ці процедури в двох аспектах – вузькому та широкому [4, с. 164; 9, с. 250; 10, с. 192].

У загальному вигляді вузьке розуміння адміністративних процедур зводиться до трактування їх як офіційно (нормативно) встановленого порядку розгляду, вирішення

органами публічної влади (адміністративними органами) індивідуальних справ, що здійснюється з метою забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб та передбачає прийняття відповідного адміністративного акта чи укладення адміністративного договору. Прихильниками цього підходу є О. Будь [4], В. Колпаков, А. Шарая, Н. Галіцина [5], І. Бойко [3], В. Тимошук [16] та інші.

При цьому прикметно, що саме вузький підхід покладено в основу довгоочікуваного Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-ІХ, відповідно до ч. 1 ст. 3 якого:

– адміністративна процедура – це визначений законом порядок розгляду та вирішення справи;

– справа (адміністративна справа) – це справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом [12].

Поряд з цим у Науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративну процедуру» вказується наступне: 1) ідентифікатором справи як адміністративної є те, що вона виникає між адміністративним органом та не підпорядкованими йому особами; 2) у визначенні поняття «адміністративна процедура» акцент робиться на тому, що це визначений законом порядок (певна послідовність дій і рішень); 3) всі відносини, у яких реалізуються «функції публічної адміністрації» органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів – з «фізичними та юридичними особами» «щодо прийняття адміністративного акта», підпадають під предмет регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру» [11, с. 18, 29, 36]. Отже, законодавче розуміння адміністративної процедури частково узгоджується із загальною дефініцією правової процедури (в частині трактування як нормативно впорядкованої діяльності), проте у цілому стосується публічно-правових відносин з приводу прав, свобод, законних інтересів та обов'язків фізичної чи юридичної особи. Водночас за такого підходу значна кількість адміністративно-процедурних правовідносин, зокрема не пов'язаних із розглядом індивідуальних справ, залишається не охопленою.

Так, у самому Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-ІХ визначається перелік правовідносин, на які його дія не поширюється (ч. 2 ст. 1) [12]. До відповідних виключень, зокрема, належать відносини, що виникають під час застосування законодавства про національну безпеку і оборону.

Принагідно погоджуємося із думкою І. Наконечної, що законодавчо визначений підхід до розкриття поняття та сутності адміністративних процедур не повною мірою може бути застосованим для апелювання в межах сфери забезпечення національної безпеки України, оскільки основна його спрямованість – «забезпечення реалізації прав, свобод чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу» [10, с. 198]. До цього ж слушним є твердження В. Макаруча про те, що метою проведення адміністративної процедури більшість авторів називають захист та відновлення прав, свобод і законних інтересів окремих осіб та суспільства. Але щодо адміністративних процедур реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони, ключовою особливістю такої діяльності є охорона та захист національних інтересів [9, с. 253-254], до яких, зокрема, належать життєво важливі для суспільства й особи інтереси, права і свободи людини та громадянина.

У зв'язку з вищевказаним, на противагу окресленому вузькому розумінню адміністративних процедур, вченими-адміністративістами був вироблений широкий під-

хід наукового тлумачення цієї правової категорії. На який, відповідно, орієнтуємось і ми.

Згідно із широким розумінням адміністративна процедура визначається як порядок здійснення органами публічної влади, їх посадовими особами встановлених для них повноважень [6, с. 131; 7, с. 186].

На основі цього підходу, як приклад, О. Безпалова та І. Осипчук адміністративну процедуру в діяльності Служби безпеки України щодо забезпечення критичної інфраструктури визначили як законодавчо визначену юридичну конструкцію послідовно здійснюваних дій, що закріплена адміністративно-процедурними нормами і спрямована на виконання позитивної діяльності щодо запобігання посяганням на об'єкти критичної інфраструктури [2, с. 148]. У свою чергу В. Макарчук дійшов до висновку, що адміністративна процедура реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони – це визначений адміністративно-процедурними нормами порядок реалізації суб'єктами сектору безпеки й оборони конкретного напрямку державної політики у цій сфері [9, с. 250]. І. Наконечна під адміністративними процедурами забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграції розуміє законодавчо встановлений порядок адміністративної діяльності суб'єктів системи її забезпечення, що регламентує поетапність реалізації організаційних, практико-реалізаційних та технічних аспектів формування режиму законності у цій сфері [9, с. 198].

Отже, враховуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що адміністративна процедура міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки – це адміністративно-правова категорія, що окреслює нормативно встановлений порядок здійснення уповноваженими суб'єктами заходів міжнародного співробітництва з метою охорони та захисту національних інтересів від реальних і потенційних загроз.

Із запропонованої дефініції та викладеного попередньо матеріалу простежується, що нормативно-правова регламентація є обов'язковою ознакою адміністративної процедури. Означене прямо обумовлене вже згаданим приписом ч. 2 ст. 19 Конституції України, що зобов'язує органів публічної влади діяти лише на підставі, в межах повноважень й у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Тож убачається, що адміністративні процедури, у тому числі міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки, повинні врегульовуватися законодавчим актом. Проте, як зауважує А. Школик, регламентація порядку прийняття органами виконавчої влади і місцевого самоврядування рішень та вчинення інших дій відбувається здебільшого традиційно для нашого права – на підзаконному рівні. При цьому, на думку вченого, виникає проблема не лише формальної суперечності описаного стану правового регулювання з нормою Конституції Укра-

їни, а й змістовної недосконалості чинних законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів [17, с. 102-103]. З чим ми повністю погоджуємося.

Разом з цим проблематика міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки у цілому не має предметної та системної правової регламентації. Навпаки, такі питання регулюються фрагментарно та доволі поверхово низкою нормативно-правових актів.

У профільному Законі України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII відповідному міжнародному співробітництву присвячено виключно ст. 24, згідно з якою:

1) міжнародне співробітництво з питань національної безпеки є однією з форм реалізації державної політики у сфері національної безпеки і спрямовується на захист національних інтересів України;

2) засади міжнародного військово-технічного співробітництва визначаються законодавством України;

3) міжнародне співробітництво з питань національної безпеки здійснюється під загальним керівництвом Президента України [14].

Тобто законодавець заклав законодавчі основи для здійснення досліджуваного міжнародного співробітництва, однак не надав їм змістовної визначеності, обмежившись недосконалими бланкетними нормами. Так, насамперед викликає запитання виокремлення вказаним Законом (у ч. 2 ст. 24) лише військово-технічного міжнародного співробітництва, адже за такого підходу можна зробити висновок, що визначення засад інших напрямків міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки законодавством України не є обов'язковим.

**Висновки і пропозиції.** Розглядаючи адміністративні процедури міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки, необхідно виходити із широкого науково-теоретичного підходу до їх розуміння. Це дозволило сформулювати авторську дефініцію, згідно з якою адміністративна процедура міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки – це адміністративно-правова категорія, що окреслює нормативно встановлений порядок здійснення уповноваженими суб'єктами заходів міжнародного співробітництва з метою охорони та захисту національних інтересів від реальних і потенційних загроз.

У свою чергу проведений розгляд проблематики засвідчив, що станом на сьогодні належні правові засади, у тому числі адміністративно-процедурні, здійснення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки на національному рівні системно не сформовані. Такі питання регламентуються фрагментарно та доволі поверхово, що дає підстави констатувати незавершеність відповідного правового регулювання та потребу у додаткових заходах адміністративно-правового забезпечення.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна процедура: конспект лекцій / І. Бойко, О. Зима, О. Соловйова; за заг. ред. І. Бойко. Харків: Право, 2017. 132 с.
2. Безпалова О., Осипчук І. Сутність адміністративних процедур в діяльності Служби безпеки України як суб'єкта забезпечення критичної інфраструктури. *Вісник пенітенціарної асоціації України*, 2021. № 2 (16). С. 143-156.
3. Бойко І. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. № 33. С. 113-124.
4. Будь О. Загальна характеристика адміністративних процедур в діяльності національної поліції України. *Актуальні питання у сучасній науці: серія «Право»*, 2022. № 3 (3). С. 162-171.
5. В. Колпаков, А. Шарая, Н. Галіцина. Адміністративна процедура як базова категорія для з'ясування сутності адміністративно-процедурного права. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського: серія «Юридичні науки»*. 2021. Т. 32 (74). № 4. С. 55-62.
6. Демський Е. Адміністративне процесуальне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 495 с.
7. Ігонін Р., Вікторчук М. Поняття та особливості адміністративних процедур. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка*. 2019. № 2. С. 182-190
8. Кулинич С. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. ХНУВС, 2007. с. 191.
9. Макарчук В. Правоохоронні органи як суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони: адміністративно-правовий аспект: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2023. 426 с.
10. Наконечна І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграції: питання теорії і практики: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2023. 412 с.

11. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О., Бевзенко В. та ін.; за заг. ред. Тимошука В. Київ, 2023. 545 с.
12. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
13. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
14. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
15. Словник іншомовних слів / уклад.: С. Морозов, Л. Шкарапута. Київ: Наукова думка, 2000. 680 с.
16. Тимошук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монограф. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.
17. Школик А. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 417 с.
18. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Ю. Шемшученко (гол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 5: П-С. 736 с.