

## ОСОБЛИВОСТІ ПРИЙНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

### FEATURES OF THE ADOPTION OF ADMINISTRATIVE ACTS IN THE SPHERE OF PROVIDING NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного управління національної безпеки, позицій вчених та нормативно-правового базису, розкрити особливості прийняття адміністративних актів у сфері забезпечення національної безпеки України. У статті визначено, що адміністративні акти у сфері забезпечення національної безпеки України – це рішення та документи, видані компетентними органами та суб'єктами публічної адміністрації, спрямовані на регулювання конкретних адміністративних відносин, пов'язаних із захистом національної безпеки та суверенітету держави. Наголошено, що порушення адміністративної справи може здійснюватися за ініціативою приватної особи, яка звертається до відповідного органу із заявою, або за ініціативою адміністративного органу, який це робить у зв'язку з виконанням своїх повноважень. Коли порушення адміністративної справи здійснюється за заявою приватної особи, адміністративний орган має перевірити правильність визначення компетентного органу, правосуб'єктність особи в цих правовідносинах, повноту поданих (наявних) документів тощо. У свою чергу для порушення справи за ініціативою адміністративного органу мають бути певні юридичні та фактичні підстави. З'ясовано, що у колегіальних органах адміністративні акти, як правило, ухвалюються через обговорення та подальше голосування й підписання. Підписання акта може здійснюватися або всіма членами колегіального органу, або лише головою засідання (слухання) та секретарем. Якщо ж акт ухвалюється одноособово, він підписується уповноваженою на це особою. Сформовано особливості адміністративних актів у сфері забезпечення національної безпеки України: 1) конкретність та індивідуальність (адміністративні акти у сфері національної безпеки України стосуються конкретних суб'єктів із зазначенням їхніх індивідуальних характеристик); 2) пріоритетність мети щодо забезпечення національної безпеки в її різних аспектах; 3) дотримання законодавчих вимог (для видачі таких актів обов'язково дотримуються вимоги чинного законодавства, включаючи процедури та форми їхнього ухвалення); 4) публічний характер змісту (адміністративні акти у сфері забезпечення національної безпеки мають публічний характер, оскільки їхній зміст та вплив відображаються на суспільстві та громадянах); 5) можливість оскарження у встановленій процедурі; 6) вагомий юридичний вплив на правовідносини.

**Ключові слова:** адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративно-правові інструменти, державна політика, державне управління, національна безпека, національні інтереси, організаційні інструменти, правовий режим, процедури, суб'єкт.

The purpose of the article is to reveal the peculiarities of the adoption of administrative acts in the sphere of ensuring the national security of Ukraine based on the theory of administrative management of national security, the positions of scientists and the legal framework. The article defines that administrative acts in the field of ensuring national security of Ukraine are decisions and documents issued by competent bodies and subjects of public administration aimed at regulating specific administrative relations related to the protection of national security and state sovereignty. It is emphasized that the initiation of

an administrative case can be carried out at the initiative of a private person who applies to the relevant body with a statement, or at the initiative of an administrative body that does so in connection with the performance of its powers. When the initiation of an administrative case is carried out at the request of a private person, the administrative body must verify the correctness of the definition of the competent body, the legal personality of the person in this legal relationship, the completeness of the submitted (available) documents, etc. In turn, there must be certain legal and factual grounds for initiating a case on the initiative of an administrative body. It was found that in collegial bodies, administrative acts are usually adopted through discussion and subsequent voting and signing. The act can be signed by all members of the collegial body, or only by the chairman of the meeting (hearing) and the secretary. If the act is adopted by one person, it is signed by a person authorized to do so. Features of administrative acts in the sphere of ensuring national security of Ukraine have been formed: 1) concreteness and individuality (administrative acts in the sphere of national security of Ukraine relate to specific entities with an indication of their individual characteristics); 2) the priority of the goal of ensuring national security in its various aspects; 3) compliance with legal requirements (in order to issue such acts, the requirements of current legislation must be followed, including the procedures and forms of their adoption); 4) public nature of the content (administrative acts in the field of ensuring national security have a public nature, since their content and impact are reflected on society and citizens); 5) the possibility of appeal in the established procedure; 6) significant legal influence on legal relations.

**Key words:** *administrative acts, administrative contracts, administrative and legal instruments, state policy, state administration, national security, national interests, organizational instruments, legal regime, procedures, subject.*

**Актуальність теми.** Забезпечення реалізації державою, органами публічної влади конституційної функції щодо оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності, здійснення публічного управління в такій надзвичайно чутливій сфері, як оборона держави, є однією з актуальних та складних проблем сьогодення, передусім в умовах російської військової агресії та фактичного ведення війни [7, с. 404–434].

Для ефективного забезпечення оборони Української держави, практичної діяльності органів публічної влади та удосконалення законодавства у сфері оборони важливе значення мають дослідження теоретичних проблем та дискусійних теоретичних підходів щодо розуміння оборони держави, її місця в системі забезпечення воєнної та національної безпеки, теоретичні питання правового регулювання оборони та системи законодавства у сфері оборони [7, с. 404–434].

**Огляд останніх досліджень.** Питання правового та організаційного впливу адміністративного права на сектор національної безпеки в Україні розкривали в своїх наукових працях такі вчені як В. Балкін, В. Авер'янов, В. Андрійчук, В. Антонов, О. Бандурка, В. Башук, Г. Білак, Ю. Ващенко, Р. Дацків, П. Дмитрук, О. Дудченко, А. Ілларіонов, Ю. Ковбасюк, В. Ліпкан, Д. Лук'янов, В. Нижник, В. Пашинський, С. Погребняк, М. Сергієнко, О. Скакун, В. Смородинський, С. Чумаченко та інші.

Проте, враховуючи сучасні загрози на національну безпеку України, наукові дослідження щодо покращення ефективності адміністративного механізму забезпечення національної безпеки є вагомими та своєчасними.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного управління національної безпеки, позицій вчених та нормативно-правового базису, розкрити особливості прийняття адміністративних актів у сфері забезпечення національної безпеки України.

**Виклад основних положень.** Індивідуальний акт є найбільш уживаним інструментом діяльності публічної адміністрації, коли їх публічно владний вплив спрямований на конкретних суб'єктів адміністративного права. На підставі саме цих актів у переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини [2, с. 197–199].

Індивідуальні акти треба відмежовувати від нормативно-правових. Видання індивідуальних актів є близьким до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що адміністративні акти встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативно-правових тим, що звернені до конкретних суб'єктів адміністративно-правових відносин, а їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування [2, с. 197–199].

О. Мілієнко обґрунтовано авторський підхід до розуміння адміністративного акта як рішення суб'єкта владних повноважень (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, іншого суб'єкта, уповноваженого на здійснення публічно-поглиблено загальний понятійний управлінських функцій) в індивідуальній адміністративній справі, що проголошено в усній (словесній) формі, в письмовій документарній чи електронній формах, в автоматичному режимі (на підставі отриманих документів у машинозчитуваному форматі), в результаті якого виникають, змінюються чи припиняються відносини у публічно-сервісній, контрольно-наглядовій, інформаційно-орієнтовній сферах суспільного життя [5, с. 4–5].

В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило, С. Стеценко та інші вважають, що індивідуальний акт як інструмент публічного адміністрування – це рішення суб'єктів публічної адміністрації щодо вирішення конкретних адміністративних справ, що зумовлює юридичні наслідки для визначених суб'єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у них адміністративних обов'язків і прав) [2, с. 197–199].

На наш погляд, адміністративні акти у сфері забезпечення національної безпеки України – це рішення та документи, видані компетентними органами та суб'єктами публічної адміністрації, спрямовані на регулювання конкретних адміністративних відносин, пов'язаних із захистом національної безпеки та суверенітету держави.

В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило, С. Стеценко та інші вважають, що ознаками індивідуального акта є такі: є юридичним актом індивідуальної дії, адже ці акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин, а їх головною рисою є конкретність: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування; чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, зумовлених цими актами; можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушено; ухвалюється суб'єктом публічної адміністрації в установленому (процедурному) порядку, порушення якого може призвести до недійсності адміністративного акта – це має бути суб'єкт, уповноважений на здійснення адміністративної влади (на відміну від влади політичної / представницької чи судової); спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб), тобто для адміністративного акта характерна зовнішня спрямованість його дії. Акцент на зовнішні дії адміністративного акта дозволяє відмежовувати такі акти від внутрішньо спрямованих актів – наприклад, щодо вирішення організаційних питань усередині адміністративного органу [2, с. 197–199; 3].

До ознак адміністративних актів О. Мілієнко віднесено: каузальність правового регулювання; дуалізм нормативного впливу; публічний характер змісту його положень; їх спрямування на забезпечення прав та свобод приватної особи у сфері здійснення публічно-владних функцій держави, що визначає каузальний характер їх впливу; необхідність дотримання встановленої чинним законодавством процедури, форми та обсягу правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень, що його ухвалює, що має безпосередній зв'язок із дотримання вимог чинності адміністративного акта; їх застосування з метою врегулювання індивідуальної справи, що не виключає можливості їх тривалої дії у часі реалізації; забезпечення можливості оскарження їх змісту, процедури ухвалення, що означає необхідність дотримання вимог прозорості та відкритості здійснення функцій публічного управління [5, с. 13].

М. О. Щурик вважає, що адміністративно-правові акти в сфері забезпечення національної безпеки правоохоронними органами наділені рядом характерних ознак: реалізуються на підставі й у порядку, визначених в нормах адміністративного права, які знайшли свою об'єктивізацію як в положеннях законів України, так і в приписах підзаконних нормативно-правових актів; повноваженнями щодо застосування вказаних адміністративно-правових заходів в сфері забезпечення національної безпеки наділені чітко визначені в законодавстві суб'єкти із превалюванням повноважень правоохоронних органів; можливість їх застосування забезпечуються державою, в тому числі шляхом використання примусу, юридичної відповідальності; адміністративно-правові заходи в сфері забезпечення національної безпеки правоохоронними органами можуть мати різноплановий характер, що знаходить свої особливості та прояв під час процедур застосування окремих з них; метою застосування вказаних заходів є захист, прав свобод та інтересів особи із пріоритетом забезпечення національної безпеки держави в цілому; у результаті реалізації адміністративно-правових заходів забезпечення національної безпеки правоохоронними органами

завжди настають відповідні юридичні наслідки, що відрізняє їх від організаційного інструментарію в цій сфері суспільних відносин [6, с. 13].

Юридичне значення індивідуальних актів полягає в такому: 1) адміністративні акти є юридичним фактом, що безпосередньо впливає на створення, зміну чи припинення конкретних правовідносин і відповідно – на створення, зміну або припинення прав, інтересів та обов'язків конкретних осіб; 2) ухвалення адміністративного акта є завершальною та вирішальною стадією правозастосовного процесу, що дозволяє назвати ці акти одним із визначальних елементів публічного адміністрування; 3) адміністративні акти є найпоширенішою та найважливішою формою діяльності публічної адміністрації; 4) адміністративні акти можуть бути підставою для підготовки та ухвалення інших адміністративних актів; 5) адміністративні акти можуть бути підставою для укладання адміністративних договорів; 6) адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення адміністративними органами певної адміністративної діяльності; 7) адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення тих чи інших правочинів, зокрема цивільно-правових договорів; 8) адміністративні акти мають вагоме юридичне значення під час вирішення публічних правових суперечок, адже крім судового вирішення таких суперечок у законодавстві України передбачено так званий адміністративний порядок їх вирішення, у результаті якого й ухвалюється адміністративний акт [2, с. 197–199; 4].

Процедура ухвалення адміністративних актів складається з певних стадій, які розглядаються переважно як відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процесуальних дій, об'єднаних однією метою. Узагальнено процедура ухвалення (видання) індивідуальних актів виглядає таким чином: 1) порушення адміністративної справи; 2) підготовка адміністративної справи до розгляду; 3) розгляд адміністративної справи та ухвалення індивідуального акта; 4) оскарження індивідуального акта. Перші три стадії є основними, четверта – факультативною [2, с. 197–199].

Стадія порушення адміністративної справи має певні особливості залежно від того, процедура ця є заявною чи втручальною. Так, порушення адміністративної справи може здійснюватися за ініціативою приватної особи, яка звертається до відповідного органу із заявою, або за ініціативою адміністративного органу, який це робить у зв'язку з виконанням своїх повноважень. Коли порушення адміністративної справи здійснюється за заявою приватної особи, адміністративний орган має перевірити правильність визначення компетентного органу, правосуб'єктність особи в цих правовідносинах, повноту поданих (наявних) документів тощо. У свою чергу для порушення справи за ініціативою адміністративного органу мають бути певні юридичні та фактичні підстави [2, с. 197–199].

Центральною стадією аналізованої процедури є стадія розгляду адміністративної справи та ухвалення адміністративного акта, у ході якої адміністративним органом досліджуються всі обставини справи, що мають значення для правильного її вирішення. Розгляд справи може відбуватися в повному (формальному) та спрощеному (неформальному) порядку. За загальним правилом, органи публічної адміністрації мають максимально спрощувати порядок розгляду адміністративних справ, щоб полегшити приватним особам реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів. У свою чергу у випадках, передбачених правовими нормами, застосовується вже формальна процедура, основною рисою якої є проведення усних слухань. Розгляд адміністративних справ за формальною процедурою подібний до судового процесу, адже під час такого розгляду особи, які беруть участь у розгляді справи, надають пояснення, залучаються також експерти, спеціалісти, досліджуються докази та ін. За результатами розгляду справи ухвалюється адміністративний акт [2, с. 197–199].

У колегіальних органах адміністративні акти, як правило, ухвалюються через обговорення та подальше голосування й підписання. Підписання акта може здійснюватися або всіма членами колегіального органу, або лише головою засідання (слухання) та секретарем. Якщо ж акт ухвалюється одноособово, він підписується уповноваженою на це особою. Останньою дією, що вчиняється на цій стадії, є оформлення акта через присвоєння реєстраційного (порядкового) номеру [2, с. 197–199].

Вченими сформовано такі етапи практичної реалізації стадії виконання адміністративного акта: 1) звернення адміністративного акта до виконання: скерування акта безпосередньому виконавцю, прийняття акта до виконання, вирішення питань, пов'язаних із виконанням акта; 2) безпосереднє виконання або передача матеріалів для примусового виконання: проведення виконавчих дій, відповідно до виду адміністративного акта, контроль за правильним і своєчасним виконанням адміністративного акта [5, с. 17].

Виконанню адміністративних актів може передувати вільне волевиявлення особи, але вони не перестають бути актами і тим більше не стають адміністративними договорами, виражаючи імперативний вплив суб'єкта владних повноважень, не супроводжуваний його поступками або врівноваженням становища сторін. З'ясовано, що стадія виконання адміністративного акта передбачає як добровільну, так і примусову реалізацію рішення відповідними суб'єктами. Обґрунтовано, що з об'єктивних причин добровільне виконання передусім стосується сприятливих адміністративних актів [5, с. 17].

Загалом, можна сформувати наступні особливості адміністративних актів у сфері забезпечення національної безпеки України:

- 1) конкретність та індивідуальність (адміністративні акти у сфері національної безпеки України стосуються конкретних суб'єктів із зазначенням їхніх індивідуальних характеристик);
- 2) пріоритетність мети щодо забезпечення національної безпеки в її різних аспектах;
- 3) дотримання законодавчих вимог (для видачі таких актів обов'язково дотримуються вимоги чинного законодавства, включаючи процедури та форми їхнього ухвалення);
- 4) публічний характер змісту (адміністративні акти у сфері забезпечення національної безпеки мають публічний характер, оскільки їхній зміст та вплив відображаються на суспільстві та громадянах);
- 5) можливість оскарження у встановленій процедурі;
- 6) вагомий юридичний вплив на правовідносини.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило, С. Стеценко та ін.; за ред. В. Галуцька та О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 592 с.
3. Тимошук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. С. 25.
4. Мандюк О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. С. 93–94.
5. Мілієнко О.А. Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2021. 32 с.
6. Шурик М. О. Процедури застосування адміністративних актів у сфері забезпечення національної безпеки правоохоронними органами. *Юридична наука*. 9 (111). 2020. С. 276–284.
7. Колюх В. Правове регулювання оборони України: теоретичні аспекти. Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика : колективна монографія. Рига, Латвія : “Baltija Publishing”, 2022. 986 с.