

УДК 351.746.1(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.22>

Ю. М. Павлютін

кандидат юридичних наук, докторант
Національна академія Служби безпеки України

КОНЦЕПЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СЛУЖБОВО-БОЙОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНІ ОБРИСИ ТА ПИТАННЯ ГЕНЕЗИ

У статті розглянуто загальні обриси та проаналізовано аспекти походження концепція публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України.

Наголошено, що практичним проблемам забезпечення національної безпеки, різним аспектам її забезпечення окремими державними органами приділено також достатньо уваги. Констатовано, що питання розгляду публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України залишаються практично не дослідженими сучасною правовою наукою.

Визнано, що розкриття сутності публічного адміністрування, шляхів і напрямків його реалізації, його ролі та завдань у регулюванні суспільних відносин у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України залежить обумовлене його сприйняттям як ключової частини цілісної соціальної системи, з врахуванням рівня розвитку суспільства, що безпосередньо впливає, в свою чергу, на стан поширення і використання публічного адміністрування в різноманітних сферах життєдіяльності.

Запропоновано систематизувати і синтезувати напрацьований досвід стосовно одного і того ж об'єкта дослідження, які набуті з різних сфер суспільних відносин, а також здійснити моделювання парадигми публічного адміністрування.

На підставі проведеного дослідження публічне адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України визначено спрямованим на забезпечення національної безпеки особливим видом діяльності уповноважених на те суб'єктів забезпечення національної безпеки України із видачі особливих видів розпоряджень (у т.ч. бойових) та наказів (у т.ч. бойових), доведення їх до виконавців та контролю виконання у межах встановленого режиму забезпечення національної безпеки та з урахуванням діючих у функціонуванні демократичних інституцій, взаємозв'язків між політичними і громадськими інститутами та/або прав і свобод громадян обмежень.

Ключові слова: публічне адміністрування; службово-бойове забезпечення; національна безпека; публічне управління

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. Побудова системи управління забезпеченням національної безпеки є одним з найактуальніших для держави питань сьогодення. Під час протидії Україні широкомасштабній агресії Російської Федерації стало очевидним, що діюча система виявилася не здатною ефективно виконувати свої функції. Перед країною нині постали надскладні завдання, оскільки водночас із життєвою необхідністю захисту фундаментальних національних цінностей – незалежності, територіальної цілісності і суверенітету держави, свободи, прав людини і верховенства права,

добробуту, миру і безпеки – усіма доступними, хоча і суттєво обмеженими засобами, держава має у короткий період часу провести комплекс реформ у сфері національної безпеки, а також долати корупцію. Вироблення теоретичного концепту ефективності функціонування сектору безпеки і оборони в умовах обмежених ресурсів держави та здійснювана на основі його сприйняття послідовна і конструктивна підтримка України міжнародним співтовариством є запорукою відновлення миру в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, на які спирається автор. Загальнотеоретичною основою для розгляду

поставленої проблеми є наукові праці О. Бандурки, О. Долженкова, Ю. Дубка, О. Комісарова, О. Копана, М. Корнієнка, В. Крутова, С. Кудінова, С. Кузніченка, В. Лаптія, М. Литвина, В. Олефіра, А. Подоляки, М. Саакяна, О. Хитри та ін.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Практичним проблемам забезпечення національної безпеки, різним аспектам її забезпечення окремими державними органами приділено також достатньо уваги. Разом з цим питання розгляду публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України залишаються практично не дослідженими сучасною правовою наукою.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Виходячи з актуальності і значущості проблеми, метою статті є викладення результатів проведеного аналізу концепції публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України та формулювання на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо подальших розвідок у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Як вказано у п.3 Стратегії національної безпеки «Безпека людини – безпека країни» (2020 рік): «Україна прагне миру. Мир - запорука розвитку України. Встановлення миру, відновлення суверенітету і територіальної цілісності України у межах її міжнародно визнаного державного кордону - найвищий пріоритет держави» [1]. При цьому у п. 5 Стратегії її автори наголошують, що «Ураховуючи фундаментальні національні інтереси, визначені Конституцією України і Законом України "Про національну безпеку України", пріоритетами національних інтересів України та забезпечення національної безпеки є: відстоювання незалежності і державного суверенітету; відновлення територіальної цілісності у межах міжнародно визнаного державного кордону України; суспільний розвиток, насамперед розвиток людського капіталу; захист прав, свобод і законних інтересів громадян України; європейська і євроатлантична інтеграція» [1].

Однією з причин ситуації, що склалася в Україні вважають не сформованість до кінця інституту громадянського суспільства, розрив соціальних запитів суспільства та подвійні

стандарты політики державного управління, коли в державі публічно декларуються одні цілі та завдання забезпечення національних інтересів, а фактично отримується протилежний результат. Наразі розвиток процесів трансформації державного управління в публічне має не послідовний і хаотичний характер, де відсутня стійка парадигма моделі впровадження публічного управління, однією з ефективних механізмів реалізації якого, на нашу думку, є публічне адміністрування.

Як зазначалося в проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, яка була створена в Центрі політико-правових реформ (ЦППР), за період з 1991 року в Україні практично сформовано більшість інститутів публічної адміністрації – органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції. Зокрема, функціонують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Проте чинна публічна адміністрація в Україні не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою і відірваною від потреб людини, внаслідок чого замість рушія соціально-економічних реформ залишається однією з перешкод до швидких позитивних змін у суспільстві і державі [2]. В даному проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, названі основні причини існування такого положення речей, що залишаються по суті незмінними і на даний час. На наш погляд, названі причини не є вичерпними і безпосередньо всі вони взаємозалежні з питаннями забезпечення національної безпеки нашої держави.

Реформування публічної адміністрації є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і територіального самоврядування, а відтак і на належне врядування. Метою реформи є формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечувати оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати

на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики [2].

24.06.2016 розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки якою визначено подальші кроки трансформації системи державного управління, відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом.

Згідно визначеної Стратегії реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо розроблення державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, підзвітної, результативної та ефективної системи центральних органів державного управління. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Метою цієї Стратегії є вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. З урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України ця Стратегія розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління [3].

Ураховуючи підвищення ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, 26.02.2016 Указом Президента України затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського

суспільства в Україні на 2016-2020 роки, зумовлену необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування [4].

У західних державах питання публічного управління і різноманітних механізмів його реалізації піднімалось паралельно з розвитком демократичних інститутів та становленням громадянського суспільства. В свій час вони розглядалися в працях таких основоположників як: К. Аллен, Дж. Бостон, Д. Вальдо, В. Вільсон, Р. Дарендорф, Д. Кетлі, Д. Осборн, Л. Отул, Т. Пітерс, Р. Прістюс, Розенблум, А. Турен, Д. Фельдман, С. Хантінгтон, К. Худ, Л. Штейн, Г. Шмідт та інші.

У вітчизняній науці співвідношення державного управління та публічної адміністрації аналізували М. Лахижа, М. Міненко, О. Світличний. Безпосередньо формування поняття «публічного адміністрування» досліджували такі науковці, як В. Авер'янов, О.Амосов, В. Бакуменко, М. Білинська, Н.Гавкалова, І. Грицьак, В. Загорський, Ю. Ковбасюк, В. Колпаков, А. Колодій, І. Коліушко, К. Колесникова, М. Лахижа, В. Малиновський, В. Мартиненко, П. Надолішний, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Серьогін, В. Сокуренок, В. Сороко, В. Толкованов, О. Черчатий, Ю. Шаров, І. Яковлев та ін.

Розвиток України в сучасних умовах господарювання визначається складним шляхом перетворень: від молододі незалежної держави у 90-х до країни, яка нині претендує на паритетне місце серед Європейських країн. Додамо до цього структурні перетворення, трансформації, модернізацію на рівні державного управління, що впливає на посилення впливу інститутів, які забезпечують дієвість публічного адміністрування.

В Україні публічне адміністрування переживає складну трансформацію, як зазначають О. Амосов, Н. Гавкалова, що визначається «законом про адміністративну реформу». Необхідність реформування та трансформації викликана низкою проблем, які, перш за все, стосуються створення науково-методологічного підґрунтя публічного адміністрування, усвідомлення його провідної ролі в процесі здійснення регіонального управління та місцевого самоврядування, створення передумов для ефективності реалізації публічного адміністрування, визначення рівня владних повноважень

на місцях, формування місцевих бюджетів та їх цільового розподілу, формування та розподілу синтезованого (людського, інтелектуального й соціального) капіталу. Глибинні демократичні перетворення повинні базуватися на архетипах співучасті кожного члена громади. [5]. Погоджуючись із думкою зазначених авторів про створення науково-методологічного підґрунтя публічного адміністрування, слід уточнити, що Закону про адміністративну реформу українська правова система не містить. Вочевидь маєється на увазі Концепція адміністративної реформи в Україні, що затверджена Указом Президента України 22 липня 1998 року за № 810/98.

Прагнення до руху в напрямку європейських стандартів на українському адміністративному просторі, як зазначав В. Колпаков, знайшли відбиття в Концепції адміністративної реформи в Україні яка сформулювала його мету – поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії – і визначила заходи її досягнення, які ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципів засадах функціонування виконавчої влади [6]. На підставі позицій В. Колпакова [7], А. Лунєва [8], Л. Тихомирової [9], З. Гладуна [10, с. 20], С. Стеценка [11] та інших вітчизняних авторів наголосимо, що публічне адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України є спрямованим на забезпечення національної безпеки особливим видом діяльності уповноважених на те суб'єктів забезпечення національної безпеки України із видачі особливих видів розпоряджень (у т.ч. бойових) та наказів (у т.ч. бойових), доведення їх до виконавців та контролю виконання у межах встановленого режиму забезпечення національної безпеки та з урахуванням діючих у функціонуванні демократичних інституцій, взаємозв'язків між політичними і громадськими інститутами та/або прав і свобод громадян обмежень.

Н. Нижник аналізуючи різноманітні поняття публічного адміністрування робить висновок про наявність двох основних підходів щодо цього феномена: 1) спеціальний або вузький, при якому публічне адміністрування є управлінською діяльністю уповноважених органів держави; 2) широкий, за яким публічне адміністрування становить собою сукупністю усіх видів діяльності, що реалізуються державою, в особі усіх її органів влади. При чому, вона підтвер-

джує, що фактичне публічне адміністрування – це сфера діяльності лише виконавчої влади, яка в цьому процесі реалізує наступні цілі: а) забезпечення безпеки громадян, суспільства й держави; б) створення умов для реалізації громадянами й організаціями їх прав і свобод для вільного політичного, економічного, соціального і духовного життя людей; в) створення умов для добробуту громадян, суспільства, держави, розвитку економіки тощо [12, с. 153].

Як вважають ряд учених публічне адміністрування складається з: державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур; громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення. [13, с. 376].

Як ми бачимо, враховуючи на численні публікації щодо розуміння сутності публічного адміністрування, спостерігається процес трансформації їх моделей, яке характеризується наявністю сталої дискусії з питань визначення державного управління, публічного управління та публічного адміністрування, що визначає доцільність поглибленого аналізу еволюції цих категорій.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі. Для того щоб розкрити сутність публічного адміністрування, шляхи і напрями його реалізації, а головне – роль та завдання у регулюванні суспільних відносин у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України, важливо розглядати його як ключову частину цілісної соціальної системи, з врахуванням рівня розвитку суспільства, що безпосередньо впливає, в свою чергу, на стан поширення і використання публічного адміністрування в різноманітних сферах життєдіяльності.

Виникає необхідність систематизувати і синтезувати напрацьований досвід стосовно одного і того ж об'єкта дослідження, які набуті з різних сфер суспільних відносин, а тим більше на основі розрізнених галузей діяльності. Далі шляхом моделювання сформувати парадигму публічного адміністрування, що дає загальне розуміння, як цілісної, складної, динамічної самокерованої соціальної системи, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам.

Список літератури:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України" : Указ Президента України

- від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>
2. Проект ЦППР. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. URL: http://pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf
 3. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р.
 4. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016
 5. Амосов О, Гавкалова Н. Публичное администрирование в Украине: связь с архетипами и приоритеты развития. *Публичное управление: теория и практика* : сборник научных трудов ассоциации докторов наук государственного управления. Харьков : Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 2014. С. 7-13.
 6. Колпаков В. К. Європейські стандарти адміністративного права. *Адміністративне право і процес* : наук . журнал . 2014. № 3 (9). С . 5-18.
 7. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf
 8. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974. 248 с.
 9. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия. М. : Юринформцентр, 2000. 526 с.
 - 10.Гладун З. С. Проблеми адміністративної реформи в Україні: наук. доп., виголошена на засіданні Вченої Ради Тернопільської академії народного господарства. Тернопільська академія народного господарства. Т. : [б.в.], 2001. 29 с.
 11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Атіка, 2008. 624 с.
 12. Нижник Н.Р. До питання про взаємовідносини парламенту та уряду України. *Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні* : матеріали науково-практичної конференції. К.: УАДУ, 2001. С.152-156.
 13. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія. Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.

Pavliutin Yu. M. Concept of public administration in the sector of service and combat support of the national security of Ukraine: general review and the question of origin

The article considers the general outlines and analyzes the aspects of the origin of the concept of public administration in the field of combat security of national security of Ukraine.

It is stated that the issues of consideration of public administration in the field of military support of national security of Ukraine remain practically unexplored by modern legal science.

It is recognized that the disclosure of the essence of public administration, ways and directions of its implementation, its role and tasks in regulating public relations in the field of combat security of national security of Ukraine depends on its perception as a key part of a holistic social system, taking into account the level of society. affects, in turn, the state of dissemination and use of public administration in various spheres of life.

It is offered to systematize and synthesize the gained experience concerning the same object of research which are got from various spheres of public relations, and also to carry out modeling of a paradigm of public administration.

Based on the study, public administration in the field of national security of Ukraine is defined as aimed at ensuring national security of a special type of activity of authorized subjects of national security of Ukraine for the issuance of special orders (including combat) and orders. including combat), bringing them to the executors and monitoring their implementation within the established regime of national security and taking into account the existing democratic institutions, the relationship between political and public institutions and / or the rights and freedoms of citizens restrictions.

Key words: *public administration; service and combat support; National security; public administration*