

УДК 342.61

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.03.25>

ПОНЯТТЯ ТА ЦІЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Шопіна І.М.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0003-3334-7548>

Шопіна І.М. Поняття та цілі публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони.

Стаття присвячена визначенню поняття та цілей публічного адміністрування у секторі безпеки і оборони. Констатовано, що публічне адміністрування в секторі безпеки і оборони розвивається нині надзвичайно швидкими темпами, що пов'язано як з необхідністю концентрації зусиль держави і громадянського суспільства для відсічі російській агресії, так і з активізацією процесу північноатлантичної інтеграції. Вказане обумовлює необхідність удосконалення системи публічного адміністрування у вказаній сфері, потребу у зміцненні її теоретико-методологічного підґрунтя, розробці термінологічного апарату. У сукупності ці фактори слугують підтвердженням актуальності та важливості визначення поняття та цілей публічного адміністрування у секторі безпеки і оборони.

З'ясовано, що нова парадигма публічного управління не заперечує врахування і використання колишнього успішного досвіду функціонування державних інституцій, зокрема й військових формувань. І навпаки, причини неефективної діяльності за різними напрямками мають стати предметом наукового аналізу з тим, щоб не повторювати помилок минулого у майбутньому. Основні критерії ефективності публічного управління в різні історичні періоди при цьому мають обов'язково охоплювати захист прав і свобод людини і громадянина, а також реалізацію принципу гуманізму.

У статті сформульовано визначення публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони як комплексу адміністративно-правових засобів, сукупність яких дозволяє здійснювати трансформацію суспільних відносин для досягнення більш високого рівня захищеності прав і свобод людини та громадянина, зміцнення обороноздатності нашої держави і зменшення впливу загроз національній безпеці.

Запропоновано визначення цілей публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони. З'ясовано, що вони охоплюють: а) забезпечення,

захист і поновлення у разі порушення національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України, б) забезпечення, захист і поновлення у разі порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб у їх відносинах із суб'єктами сектора безпеки і оборони; в) удосконалення системи військового управління.

Ключові слова: правове забезпечення, сектор безпеки і оборони, національна безпека, обороноздатність, військові формування, публічне адміністрування.

Shopina I.M. Concepts and goals of public administration in the security and defense sector.

The article is devoted to defining the concepts and goals of public administration in the security and defense sector. The author stated that public administration in the security and defense sector is currently developing at a very fast pace, which is associated both with the need to concentrate efforts of the state and civil society to repel Russian aggression, and with the intensification of the process of North Atlantic integration. Taken together, these factors confirm the relevance and importance of defining the concepts and objectives of public administration in the security and defense sector.

The article clarifies that the new paradigm of public administration does not deny taking into account and using the previous successful experience in the functioning of state institutions, including military formations. Conversely, the reasons for ineffective activity in different areas should be the subject of scientific analysis in order not to repeat the mistakes of the past in the future. The main criteria for the effectiveness of public administration in different historical periods must necessarily cover the protection of human and civil rights and freedoms, as well as the implementation of the principle of humanism.

The article formulates the definition of public administration in the security and defense sector as a complex of administrative and legal means, the combination of which allows transforming public

relations to achieve a higher level of protection of human and civil rights and freedoms, strengthening the defense capability of our state and reducing the impact of threats to national security.

The author proposes defining the goals of public administration in the security and defense sector. It was found that they cover: a) provision, protection and renewal in violation of national interests from external and internal threats to the national security of Ukraine; b) provision, protection and renewal in case of violation of the rights and freedoms of individuals and legal entities in their relations with subjects of the security and defense sector; c) improvement of the military command and control system.

Key words: legal support, security and defense sector, national security, defense capability, military formations, public administration.

Постановка проблеми. Публічне адміністрування в секторі безпеки і оборони розвивається нині надзвичайно швидкими темпами, що пов'язано як з необхідністю концентрації зусиль держави і громадянського суспільства для відсічі російській агресії, так і з активізацією процесу північноатлантичної інтеграції. Вказане обумовлює необхідність удосконалення системи публічного адміністрування у вказаній сфері, потребу у зміцненні її теоретико-методологічного підґрунтя, розробці термінологічного апарату. У сукупності ці фактори слугують підтвердженням актуальності та важливості визначення поняття та цілей публічного адміністрування у секторі безпеки і оборони.

Стан опрацювання досліджуваної проблематики. Питання, пов'язані із розглядом сутності публічного адміністрування розглядали у своїх роботах такі вчені, як В. Доненко, С. Карпюк, К. Колесникова, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Нагаєв, Т. Семенчук, А. Синьків, В. Сокурченко, Є. Чернецький, О. Чорна, Л. Шевченко та інші вчені. Разом з тим відносна новизна вказаної проблематики обумовлює необхідність активних наукових пошуків, пов'язаних з удосконаленням її термінологічної бази.

Мета написання статі – визначення поняття та окреслення цілей публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах державотворення особливого значення набуває проблема вдосконалення системи правового регулювання публічного управління всіма державними органами, зокрема суб'єктами сектора безпеки і оборони. У ч. 2 ст. 6 Конституції України проголошено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [1]. Це обумовлює наявність вимоги до всіх органів публічної

влади, а також військових формувань, управління (командування) якими здійснюється органами державної влади, діяти суворо у межах, визначених законом.

Соціальне управління, одним із видів якого є публічне управління, не існує у вакуумі, воно детермінується об'єктивними потребами окремих соціальних груп або держави в цілому, а його цілі обумовлено інтересами цих соціальних груп (держави). При цьому простежується така закономірність: розвиток людської цивілізації супроводжується поступовим розширенням ролі представників народу в управлінні державними справами, що знаходить свій вияв у формуванні та зміцненні системи громадського нагляду (контролю) за діяльністю державних інституцій взагалі та суб'єктів сектору безпеки і оборони зокрема. У свою чергу, це впливає на зміст публічно-управлінської діяльності в певній державі, оскільки під час здійснення зовнішнього контролю за діяльністю суб'єктів публічної влади та військових формувань виявляються «слабкі місця» їх функціонування, що тягне за собою пошук оптимальних заходів подолання наявних проблем.

Однак, попри недостатню, на нашу думку, сформованість демократичних відносин у нашій державі, система теоретичних, методологічних і аксіологічних установок у сфері публічного управління, що охоплює як провідний напрямок орієнтацію на потреби людини і громадянина, вже склалася у сучасній науці.

Зміна парадигми публічного управління в Україні є наслідком зміцнення демократичних відносин, однак вони перебувають на стадії становлення, що потребує кропіткої роботи, спрямованої на втілення закріплених у Конституції України прав і свобод людини та громадянина у різноманітні суспільні відносини. Особливо важливим елементом такої роботи є втілення демократичних принципів у діяльність сектору безпеки і оборони, суб'єкти якого через свій правовий статус мають право застосовувати заходи примусу. Сьогодні, коли в Україні активно здійснюється адміністративна реформа, поступ нашої держави на шляху демократичних перетворень потребує вдосконалення системи публічного управління у секторі безпеки і оборони.

Розгляд проблем розбудови системи управління сектором безпеки і оборони в історичному ракурсі свідчить, що така розбудова має певною мірою циклічний характер: залежно від домінування відцентрових або доцентрових тенденцій певні складові елементи або набувають певної автономії, або знову поглинаються іншими складовими. Такі закономірності розвитку притаманні багатьом соціальним системам, і нічого негативного, на нашу думку, в них немає. Однак, якщо йдеться про керовані управлінські зміни у межах довгострокового реформування, необхідно чітко

увяляти собі мету, зміст і кінцевий результат зміни структури певних суб'єктів. З огляду на це постає проблема наступності реформування.

Наступність у філософському та загальнонауковому контекстах визначається як об'єктивний, необхідний зв'язок між різними етапами розвитку, сутність якого полягає в тому, що «нове, змінюючи старе, зберігає в собі деякі його елементи» [2, с. 37]. Проте у разі реформування сектору безпеки і оборони, на нашу думку, має йтися не про наступність у праві, хоча остання, безумовно, є тісно пов'язаною з ефективністю правового регулювання, а про наступність у державному будівництві, яку ми розуміємо як відповідність змін у правовому регулюванні організації та діяльності державних інституцій (зокрема й військових формувань) загальній меті та пріоритетним завданням розвитку держави. Наступність реформування має своїми витокami державну ідеологію, під якою розуміється комплекс концепцій та ідей, які озвучуються представниками влади та якими вони так чи інакше керуються під час визначення внутрішньої й зовнішньої політики [3, с. 14]. При цьому наступність не означає необхідність постійно слідувати раніше обраним курсом: суспільні відносини постійно трансформуються, обраний раніше орієнтир може втратити актуальність, виникають нові виклики та загрози внутрішній безпеці держави, що виявляється у нових парадигмах соціального управління. Але без урахування раніше поставлених цілей, досягнутих результатів та наслідків вибору тих чи інших варіантів розвитку реформування перетворюється на хаотичний рух, нездатний привести до вдосконалення суспільних відносин у певній сфері.

З огляду на вказане нова парадигма публічного управління не заперечує врахування і використання колишнього успішного досвіду функціонування державних інституцій, зокрема й військових формувань. І навпаки, причини неефективної діяльності за різними напрямками мають стати предметом наукового аналізу з тим, щоб не повторювати помилок минулого у майбутньому. Основні критерії ефективності публічного управління в різні історичні періоди при цьому мають обов'язково охоплювати захист прав і свобод людини і громадянина, а також реалізацію принципу гуманізму, що вимагає проведення наукових досліджень, спрямованих на вивчення особливостей та причин фізичного знищення представників української військової еліти під час сталінських репресій, руйнації системи підготовки військових кадрів у перші десятиліття української державності тощо.

Викладене вище дає змогу сформулювати визначення публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони як комплексу адміністративно-правових засобів, сукупність яких дозволяє здійснювати трансформацію суспільних відносин

для досягнення більш високого рівня захищеності прав і свобод людини та громадянина, зміцнення обороноздатності нашої держави і зменшення впливу загроз національній безпеці.

Правове регулювання детермінується наявністю соціальних цілей та певних завдань, зокрема юридичних цілей, при цьому перші визначаються особливістю розвитку економічних, політичних та інших відносин у певній державі, а другі – станом розвитку нормативно-правової бази, яка ці відносини регулює.

Необхідно зауважити, що правове регулювання у кращому разі відображає потреби й інтереси більшості населення, і ще ніколи не відображало інтереси всіх членів суспільства. У разі, коли кожна правова норма втілюватиме інтереси кожного члена суспільства, йтиметься, мабуть, про зникнення держави та права, про що писали у своїх роботах класики марксизму-ленінізму, і що можна оцінювати лише як фантазії окремих осіб, а не науково обґрунтоване моделювання розвитку суспільних відносин у майбутньому. Крім того, досить частими є випадки, коли спрямованість правового регулювання визначається потребами окремих соціальних груп, зокрема олігархічних або тих, що належать до єдиної правлячої партії, або навіть інтересами окремих осіб чи їх сімей за умов абсолютної монархії. Отже, за таких умов на передній план виходять не гуманістичні цінності, накопичувані людською цивілізацією протягом тисячоліть свого існування, а модель бажаного результату, досягнення якого детермінує правотворчість і зміст правового регулювання. Така модель може відповідати, не відповідати або частково відповідати гуманістичним цінностям певного суспільства. Ураховуючи, що саме суспільство постійно змінюється, відмирають старі та народжуються нові відносини, закладена у правовому регулюванні модель бажаного результату постійно потребує змін. Крім того, значний вплив на національні правові системи чинить міжнародне законодавство, що теж необхідно враховувати під час аналізу досліджуваного феномену.

Указане надає можливість визначити мету правового регулювання у широкому розумінні як обумовлену певними міжнародними, державними, суспільними, груповими або індивідуальними потребами й інтересами модель бажаного результату розвитку, зміни або припинення суспільних відносин у певній сфері. Ознакою соціальної демократичної держави буде при цьому врахування у системі правового регулювання інтересів та потреб якомога більшої частини громадян певної держави, а також громадян інших держав та осіб без громадянства. Вузьке розуміння мети правового регулювання, на нашу думку, обумовлено особливостями державного ладу, розвитком демократичних відносин і громадянського суспіль-

ства у кожній окремо взятій державі на певному етапі її розвитку.

Слід також згадати, що затверджена Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021 Стратегія воєнної безпеки України передбачає досягнення таких цілей реалізації державної політики у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва: достатні оборонні спроможності держави, які в поєднанні з консолідованим міжнародним тиском на Російську Федерацію можуть забезпечити стримування подальшої ескалації збройної агресії проти України та відновлення її територіальної цілісності в межах державного кордону України; потужна територіальна оборона, яка у взаємодії з рухом опору сприятиме підвищенню рівня обороноздатності держави, згуртуванню суспільства, патріотичному вихованню громадян, наданню обороні України всенародного характеру та готовності населення до оборони держави; ефективний менеджмент у сфері оборони, що ґрунтується на засадах демократичного цивільного контролю, інших євроатлантичних принципах і стандартах, інноваційних рішеннях та сучасних бізнес-практиках, програмно-проєктному управлінні оборонними ресурсами, удосконалених процесах визначення та задоволення потреб оборони України; професійний особовий склад Збройних Сил України та інших складових сил оборони, який перебуває в центрі уваги держави, підтримується вдосконаленими системами кадрового менеджменту, підготовки до військової служби та військово-патріотичного виховання молоді, може бути в стислі строки посилений підготовленим і вмотивованим військовим резервом; сучасне високотехнологічне озброєння, військова та спеціальна техніка Збройних Сил України, інших складових сил оборони, яка забезпечує виконання ними покладених завдань,

зокрема в операціях НАТО; розвинута військова інфраструктура, об'єднана логістика та достатні запаси матеріальних засобів, дієва система медичного забезпечення, що відповідають потребам сил оборони; побудовані на національних і євроатлантичних цінностях сили оборони, які відповідають критеріям набуття повноправного членства України в НАТО, взаємосумісні з відповідними компетентними органами держав – членів НАТО та спроможні робити гідний внесок у проведення операції НАТО [4].

Висновки. Указане дає змогу сформулювати таке положення: цілі публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони охоплюють: а) забезпечення, захист і поновлення у разі порушення національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України, б) забезпечення, захист і поновлення у разі порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб у їх відносинах із суб'єктами сектора безпеки і оборони; в) удосконалення системи військового управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Малетич О. Наступність як актуальна проблема сучасної освіти. *Вісник Інституту розвитку дитини*. 2011. № 13. С. 34–39.
3. Швирков А. Про ідеологію української держави. *Дзеркало тижня*. 2010. № 12 (792). С. 12–16.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>.