

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Ю. М. Павлютін

**ОРГАНІЗАЦІЯ
ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Монографія



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

УДК 351.86(477)

П12

Рецензенти:

Комісаров О.Г. – доктор юридичних наук, професор (Київський факультет Національної академії Національної гвардії України);

Лазур Я.В. – доктор юридичних наук, професор (Ужгородський національний університет);

Пядишев В.Г. – доктор юридичних наук, доцент (Одеський державний університет внутрішніх справ)

*Ухвалено до друку вченою радою
Одеського державного університету внутрішніх справ
(протокол № 11 від 27 травня 2021 року)*

Павлютін Ю.М.

П12 Організація публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України : монографія / Ю.М. Павлютін. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. – 452 с.

ISBN 978-966-992-576-3

У монографії висвітлюються наукові дискусії та авторська позиція щодо різних теоретико-методологічних та практичних аспектів організації забезпечення національної безпеки в Україні, що є ґрунтовною базою для формування концепції системи публічного адміністрування та створення відповідного механізму організаційно-правового регулювання в зазначеній сфері суспільних відносин.

Особлива увага зосереджена на розробці відповідних пропозицій, найбільш ефективних механізмів забезпечення національної безпеки, яка займає особливе місце в організаційно-правовій діяльності будь-якої держави. Цьому має сприяти наявність всіх елементів функціонування системи забезпечення національної безпеки держави, і, перш за все, шляхом формування ефективного організаційно-правового механізму публічного адміністрування.

Наводяться пропозиції з удосконалення чинного вітчизняного законодавства у сфері організації забезпечення національної безпеки в Україні.

УДК 351.86(477)

ISBN 978-966-992-576-3

© Ю.М. Павлютін, 2021

© ОДУВС, 2021

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
------------------------	----------

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	9
1.1. Поняття та сутність публічного адміністрування в Україні.	9
1.2. Національна безпека України як об'єкт публічного адміністрування.	55
1.3. Принципи здійснення адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України.	67
1.4. Основні концепції впровадження публічного адміністрування в Україні у сфері забезпечення національної безпеки України.	77
1.5. Публічна політика становлення публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України.	137

РОЗДІЛ 2

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	155
2.1. Публічна безпека як об'єкт адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки.	155
2.2. Соціальна безпека як об'єкт публічного адміністрування в Україні та світі.	168
2.3. Воєнна безпека як складова національної безпеки та політико-правова проблема.	179
2.4. Економічна безпека як об'єкт публічного адміністрування. . .	190
2.5. Політична безпека в системі заходів із забезпечення національної безпеки України.	201

2.6. Інформаційна безпека в системі забезпечення національної безпеки України: місце та роль.	213
2.7. Соціокультурна та екологічна безпека як новітні об'єкти публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України	227
РОЗДІЛ 3	
СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.	
3.1. Загальна характеристика системи суб'єктів забезпечення національної безпеки України.	239
3.2. Характеристика окремих суб'єктів публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України.	252
РОЗДІЛ 4	
ПРАВОВИЙ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.	
4.1. Організація системи забезпечення національної безпеки: результати політико-правового аналізу.	308
4.2. Система нормативно-правового регулювання публічного адміністрування в Україні у сфері забезпечення національної безпеки України.	319
4.3. Організаційний механізм здійснення публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки в Україні.	343
4.4. Особливості взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки України у різноманітних умовах забезпечення національної безпеки України.	358
ПІСЛЯМОВА.	385
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.	389

ПЕРЕДМОВА

Прагнення розробити ефективні механізми забезпечення національної безпеки займає особливе місце в організаційно-правовій діяльності будь-якої держави. При цьому у сучасному світі кожна країна індивідуально визначає сфери, які вона відносить до національної безпеки, перелік об'єктів і суб'єктів її забезпечення, виходячи із тих завдань, які стоять перед нею на національному та міжнародному рівнях, та її можливостей.

Події весни 2014 року на території АР Крим, Донецької, Луганської та інших областей актуалізували для України проблему забезпечення національної безпеки, засвідчили недосконалість існуючої системи забезпечення національної безпеки України, на противагу чому, стала активна участь громадськості в захисті суверенітету та територіальної цілісності України в різноманітних проявах громадського опору, волонтерського руху, участі у добровольчих українських корпусах. Загалом, на тлі цих подій, 52 % громадян України відзначали наявність небезпеки, 26 % – часткову забезпеченість власної безпеки, лише 9 % заявляли щодо достатнього рівня безпеки. У найбільшій безпеці (повністю та скоріше безпечно) громадяни України відчували себе у власній квартирі (80,1 %), у своєму під'їзді та на подвір'ї (70,1 %), у своєму районі (60,6 %).

Згодом, у 2018–2020 роках загальний рівень занепокоєності населення України питаннями безпеки знизився до 24–35 %, а прийняття у 2018 році Закону України «Про національну безпеку України», як базового закону, створило підґрунтя для формування підгалузі права національної безпеки в національній системі права та дозволило розпочати реалізацію комплексного і системного підходів до удосконалення законодавства України та практики його реалізації у сфері забезпечення національної

безпеки, зокрема щодо впровадження єдиного, узгодженого механізму її функціонування (із забезпеченням ефективної взаємодії та координації дій державних органів, інститутів громадянського суспільства та громадян у зазначеній сфері, впровадженням системного підходу до планування, ресурсної підтримки та контролю виконання заходів щодо з абезпечення національної безпеки).

Загальнотеоретичною основою для розгляду поставленої проблеми є наукові праці вчених: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, Є.В. Додіна, Д.П. Калаянова, Р.А. Калюжного, Л.В. Ковалюка, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, О.Г. Комісарова, А.Т. Комзюка, С.А. Кузніченка, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Д.М. Лук'янця, Н.П. Матюхіної, О.І. Миколенка, В.І. Олефіра, Г.О. Пономаренко, М.Б. Саакяна, А.С. Спаського, В.К. Шкарупи, а також дослідників у сфері забезпечення національної безпеки України: С.В. Албула, Л.А. Веденєєва, В.Л. Грохольського, М.А. Дмитренка, С.М. Костюкова, В.Д. Козюри, Р.М. Кравченка, В.В. Крутова, С.С. Кудінова, В.П. Куліша, Г.В. Новицького, А.І. Марущака, І.І. Мусієнка, В.А. Омельчука, К.С. Павлюк, О.В. Плетньова, П.С. Підгайного, В.Г. Пилипчука, В.М. Поваляєва, І.М. Рижова, О.Б. Розвадовського, М.С. Романова, І.В. Сервецького, І.В. Слюсарчука, М.П. Стрельбицького, В.В. Сокурєнка, Д.В. Талалая, О.М. Шиліна, Х.П. Ярмакі, О.Н. Ярмиша та ін.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження також становлять положення філософії, феноменології, герменевтики, концепції людиноцентризму, наукові праці фахівців у галузі загальної теорії держави і права, теорії службово-бойової діяльності, теорії управління, адміністративного права та інших галузевих правових наук. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, міжнародно-правових, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України.

Емпіричною базою роботи є результати діяльності окремих складових сектора безпеки і оборони, рішення РНБО України за період з 2014 року, державна статистична звітність з 2014 до початку 2021 року, а також правова публіцистика, довідкові та енциклопедичні видання, матеріали актуальних та репрезентативних досліджень у секторі безпеки і оборони України з 2016 року, власний досвід автора набутий під час роботи у правоохоронних органах, у т.ч. на керівних посадах.

Одночасно із дієвим оновленням системи забезпечення національної безпеки постало питання послідовної трансформації існуючої малоефективної системи державного управління у цій сфері у відповідності до нових форм врядування, із врахуванням досягнень світового досвіду та умов інтеграції до Європейського Союзу, що обумовлює актуальну потребу ґрунтовного дослідження за даною темою.

Додатковим спонукальним мотивом дослідження є та обставина, що національна безпека у першу чергу пов'язана зі станом захищеності особи, суспільства і держави від різноманітних загроз і небезпек в різних сферах життєдіяльності. Зокрема, у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління.

У монографії розкрито наукові дискусії та авторську позицію щодо різних теоретико-методологічних та практичних аспектів організації забезпечення національної безпеки в Україні, що є ґрунтовною базою для формування концепції системи публічного адміністрування та його створення відповідного механізму

організаційно-правового регулювання в зазначеній сфері суспільних відносин.

Автор висловлює глибоку подяку доктору юридичних наук, професору Кудінову С.С. за наукове консультування, рецензентам доктору юридичних наук, професору Комісарову О.Г., доктору юридичних наук, професору Лазуру Я.В. та доктору юридичних наук, доценту Пядишеву В.Г. за уважне ставлення до роботи, корисні поради, доброзичливу конструктивну критику та допомогу в удосконаленні її змісту, а також усім хто сприяв її опублікуванню.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

1.1. Поняття та сутність публічного адміністрування в Україні

Сьогодні нагально на порядку денному української державності постає питання концептуального визначення та реформування, у відповідності з цим, механізму організації забезпечення національної безпеки України, що повинно стабілізувати деструктивні соціальні процеси в державі, створивши сприятливі умови для забезпечення національних інтересів. Існуючі загрози та виклики, що наразі об'єктивно проявили себе, як у формі політичного протистояння в середині держави, результатом чого стала Революція Гідності, так і в формі зовнішньої збройної агресії з боку Російської Федерації, чим порушили суверенітет України, посягнувши на її територіальну цілісність. Така ситуація, що склалася в державі станом на початок 2014 року, обумовлена наявними проблемними питаннями в організації публічного управління, які наглядно проявляються в неефективній діяльності інститутів публічної влади, що активно сприяє розвитку потенційно можливих явищ і чинників, які створюють загрозу життєво важливим національним інтересам України.

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».²

Однією з причин ситуації, що склалася в Україні вважають не сформованість до кінця інституту громадянського суспільства, розривом соціальних запитів суспільства та подвійними стандартами 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 управління 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 зазначається в проекті концепції реформування публічної адміністрації в Україні, яка 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

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.

² 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.

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 державі¹. 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.

Як підкреслено у Концепції реформи місцевого самоврядування – реформування публічної адміністрації є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і територіального самоврядування, а відтак і на належне врядування².

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 виклики³.

¹ Проект ЦППР. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. URL: http://pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf

² Концепція реформи місцевого самоврядування Розпорядженням КМУ від 29.07.09 № 900.

³ Проект ЦППР. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. URL: http://pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf

24 червня 2016 року 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.

Як вказували Н.Г. Плахотнюк, В.А. Гошовська, В.В. Голубь, Л.І. Даниленко, С.Д. Дубенко, В.В. Карлова, Т.В. Ковальова, Р.П. Марчук, Л.А. Пашко, Т.К. Пояркова, О.Г. Пухкал, І.В. Рейтерович, С.В. Ситник, В.П. Солових, С.Г. Соловійов, С.О. Телешун, С.О. Шергін в науково-аналітичній доповіді «Інституціоналізація публічного управління в Україні» 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 права¹.

Метою цієї Стратегії є вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. З урахуванням європейського вибору

¹ Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2019. – 210 с. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/e760811a-c4bb-42dd-a5e1-cf33f3571d2f.pdf>

та європейської перспективи України ця Стратегія розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління¹.

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 лютого 2016 року Указом Президента України затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки зумовлено необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування².

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,

¹ Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р.

² Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016.

О. Світличний. Безпосередньо формування поняття «публічного адміністрування» досліджували такі науковці, як А. Авер'янов, О. Амосов, В. Бакуменко, М. Білинська, Н. Гавкалова, І. Грицяк, 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. Сergyгін, В. Сокурєнко, В. Сороко, В. Толкованов, О. Черчатий, Ю. Шаров, І. Яковлєв та ін.

Розвиток України в сучасних умовах господарювання визначається складним шляхом перетворень: від молодої 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 громади¹. Погоджуючись

¹ Амосов О., Гавкалова Н. Публічне адміністрування в Україні: зв'язь з архетипами і пріоритети розвитку. Публічне управління: теорія і практика : збірник наукових творів асоціації докторів наук державного управління. Харків : Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 2014. С. 7–13.

із думкою зазначених авторів про створення науково-методологічного підґрунтя публічного адміністрування, слід уточнити, що Закону про адміністративну реформу українська правова система не містить. Вочевидь мається 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 зазначає професор В.К. Колпаков, знайшли відбиття в Концепції адміністративної реформи в Україні яка сформулювала його мету – поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, 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 влади¹.

А ще раніше В. К. Колпаков визначав зміст публічного адміністрування як діяльність суб'єкта публічної адміністрації, що спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту і яка використовує засоби управління, надання адміністративних послуг, участь у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією².

А. Є. Лунев під публічним адмініструванням вбачав процес реалізації державної влади не лише органами виконавчої влади, але і всіма її суб'єктами³.

¹ Колпаков В. К. Європейські стандарти адміністративного права. Адміністративне право і процес : наук. журнал. 2014. № 3 (9). С. 5–18.

² 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

³ Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974. 248 с.

Л. В. Тихомирова, вважає, що публічне адміністрування – це свідоме регулювання процесів функціонування і розвитку держави, що проявляється як організований процес керівництва, регулювання і контролю з боку державних органів за розвитком економічної, культурної та інших сфер державного життя¹.

З.С. Гладун під публічним адмініструванням слід розуміти внутрішню організаційну діяльність органів вищої влади, спрямовану на регулювання суспільних відносин (реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави) у різних сферах державної політики з метою задоволення соціально-економічних, політичних та інших інтересів².

Досить змістовне розуміння визначення подано С. Г. Стеценком. Він зазначає, що публічне адміністрування в широкому розумінні – це сукупність усіх видів діяльності держави, що реалізуються у функціонуванні органів усіх гілок влади і спрямоване на регулювання суспільних відносин. На його переконання, публічне адміністрування в широкому сенсі охоплює діяльність: а) органів виконавчої влади – за рахунок здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямованої на втілення в життя приписів норм законів; б) органів законодавчої та судової влади – за рахунок законотворчої діяльності та здійснення правосуддя; в) інших державних органів, які не належать до певних гілок влади, – прокуратури, Центральної виборчої комісії, Національного банку тощо; г) недержавних органів (органів місцевого самоврядування, громадських організацій) в процесі реалізації ними делегованих державою повноважень³.

¹ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М. : Юринформ-центр, 2000. 526 с.

² Гладун З. С. Проблеми адміністративної реформи в Україні : наук. доп., виголошена на засіданні Вченої Ради Тернопільської академії народного господарства. Т. : [б.в.], 2001. С. 20.

³ Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник К. : Атіка, 2008. 624 с.

Н.Р. 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, деякі вчені стверджують, 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 тощо¹.

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 утворення².

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,

¹ 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. 153.

² Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 376.

що визначає доцільність поглибленого аналізу еволюції цих категорій.

Для того щоб розкрити сутність публічного адміністрування, шляхи і напрями його реалізації, а головне – роль та завдання у регулюванні суспільних відносин в сфері 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.

Так, з позиції Лоренца фон Штейна, професора Віденського університету, який у 1866 році у своїй роботі «Вчення про управління» (“Die Verwaltungslehre”) зазначав, що публічне управління є синтезом елементів політології, адміністративного права, соціології та державних фінансів¹.

На нашу думку, і в сучасних умовах виникає необхідність досліджувати публічне адміністрування також більш розширивши діапазон розгляду цього питання з різних точок зору: історичної, правової, політичної, соціальної, психологічної, морально-етичної, організаційної тощо.

Звідси 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 сформуванню парадигму публічного адміністрування, що дає загальне розуміння, як цілісної, складної, динамічної самокерованої соціальної системи, розвиток якої підпорядкований об’єктивно діючим законам.

В процесі трансформації відносин між державою, суспільством та громадянином, а також під впливом розвитку демократії наразі поняття «публічне адміністрування» наповнюється

¹ Stein, Lorenz von: Die Verwaltungslehre. Bd. 2 (2,1). Stuttgart, 1866.

новим змістом, оновлюється її парадигма. Ключовою ланкою парадигми яка змінюється стає особа та її права і свободи. Такі обставини спонукають до необхідності переосмислення методологічних і концептуальних основ публічного адміністрування у сфері національної безпеки в сучасних умовах державотворення.

Аналіз наукової літератури дозволяє стверджувати, що досить часто вчені отожднюють поняття «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування», не розмежовуючи їх сутності та змісту. Відсутність науково обґрунтованого визначення поняття «публічне адміністрування» призводить до невірного розуміння напрямків розвитку суспільних відносин з врахуванням сучасних тенденцій, чим негативно впливають на правові форми їх регулювання, що в свою чергу створює загрозу стану забезпечення національної безпеки України. Як бачимо, перешкодами на цьому шляху стають термінологічна невизначеність, а також невідповідність нормативно-правового регулювання у сфері регулювання відносин за участю публічних суб'єктів в процесі розвитку демократичних інститутів громадянського суспільства.

Вважається, що вперше термін «публічне адміністрування» було застосовано в 1887 році професором Вудро Вільсоном, майбутнім 28 президентом США (1913–1921 р.р.), в його теоретичній роботі з питань організації публічного управління під назвою «Вивчення адміністрації» (“The Study of Administration”).

Він зазначав, що «Публічне адміністрування є детальне і систематичне виконання публічного права... Розуміння адміністрування, з філософських поглядів, тісно пов'язано з вивченням правильного розподілу конституційних повноважень. Для того, щоб бути ефективним адміністрування повинно відкрити найпростіші механізми, за допомогою яких діяльність службових осіб буде відповідальною, і кращий спосіб це поділ влади... А саме важливе питання, це створення правильних взаємин між

позицією громадськості та адмініструванням. Правильним здається, що громадська думка має відігравати роль авторитетного критика»¹. Ряд дослідників узагальнюючи концептуальну позицію В. Вільсона визначили теоретичних чотири ключових принципи публічного адміністрування, які повинні реалізовуватися на практиці і дотримуватися при веденні освітньої діяльності:

- поділ політичних і адміністративних питань (хоча на практиці провести між ними демаркаційну лінію досить складно);
- порівняльний аналіз політичних і бізнес організацій;
- підвищення ефективності державної служби шляхом впровадження практик ділового адміністрування в роботу державних органів;
- підвищення ефективності діяльності державних службовців за допомогою підвищення професіоналізму державних службовців у прийнятті рішень і рівня їх кваліфікації (включаючи освіту)².

На нашу думку, аналіз змісту теоретичної роботи В. Вільсона, дозволяє виділити ще один обов'язковий ключовий принцип, що характеризує новітній погляд на започаткований інститут публічного адміністрування. Це наявність тісної взаємодії між громадськістю та суб'єктами органів державної влади. При чому, що критична громадська думка має враховуватись як обов'язків чинник в організації діяльності публічної служби як форма прямої демократії з метою забезпечення дієвості публічного адміністрування.

У 1900 році Франк Д. Гуднау опублікував свою книгу «Політика і Адміністрування» (англ. мов. *Politics and administration*). У своїй книзі він розвивав започатковану

¹ The Study of Administration Author(s): Woodrow Wilson Source: Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197–222. Published by: The Academy of Political Science. p. 212.

² Барабашев А. Г., Гуселетова Е. Л. Исследование публичного управления в США: истоки, этапы развития, современное состояние, эволюция образовательных программ. Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 66–80.

В. Вільсоном концепцію поділу механізмів реалізації публічної влади. Він стверджував, що «політика і адміністрування мають нести по собі дві різні функції в діяльності уряду». За його словами завданням політики є саме формувати політику держави, завданням публічного адміністрування є реалізація цієї політики в різних сферах життєдіяльності.

Таким чином, Ф. Гуднау зробив технічну відмінність між політикою та адмініструванням¹.

Також одним з основоположників публічного адміністрування в вважається Леонард Уайт, який у своїй фундаментальній теоретичній роботі «Введення в науку публічного адміністрування» (англ. мов. Introduction to the study of Public Administration), і була опублікована в 1926 році, стверджував, що: публічне адміністрування являє собою єдиний однорідний процес, незалежно від того на якому рівні воно відбувається: на місцевому рівні, на рівні штату чи федеральному рівні; вивчення публічного адміністрування має починатися, перш за все, з основ менеджменту, а не з основ права; публічне адміністрування – це мистецтво, тому велике значення надається перетворенню його в наукову дисципліну. Він вважав, що вчені повинні орієнтуватися на вивчення самих адміністративних публічних інститутів з метою оптимізації їх функціонування і розвитку та розробці раціональної структури публічного адміністрування як ієрархічної організації в якості універсального процесу, що виконує декілька взаємопов'язаних функцій (планування, організацію тощо) орієнтованих на досягнення поставлених цілей з максимальною ефективністю. На його думку, публічне адміністрування це «управління людьми і визначення матеріальних ресурсів для досягнення цілей, що стоять перед державою»².

¹ Goodnow, Frank J. Politics and administration; a study in government, New York, The Macmillan company; London, Macmillan & co., ltd., 1900. P. 294.

² Leonard D. White. Introduction to the study of Public Administration. Macmillan, 1926. p. 495.

«Необхідність» управління у сучасній науковій та навчальній літературі пов'язується із його тлумаченням як «функцією суспільного життя». У роботі В.Д. Бакуменка, Д.І. Дзвінчука, О.С. Поважного, зокрема, «мета управління» визначена через необхідність «організації спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними»¹.

Сутність управління найбільш адекватно визначається через термін «вплив», який вказує на головне в управлінні – момент впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей. Управління має місце тоді, коли деякий суб'єкт на щось впливає, щось змінює, перетворює, переводить з одного стану в інший, чомусь надає новий напрямок руху або розвитку, тому якщо немає дієвого впливу, який би забезпечував досягнення певної мети, то немає й управління².

Також вище вказані автори зауважують, що у кожний певний історичний момент управління відтворюється відповідним суспільством, існує для нього, за рівнем його розвитку характеризується та вдосконалюється. У глибоких і активних взаємозв'язках зі всією системою організації і функціонування суспільства, у підтримці її динаміки, раціональності, ефективності й віддзеркалюється «секрет» управління. Тому управління виступає однією з найскладніших, найвідповідальніших сфер практичної інтелектуальної діяльності людей. Це сфера, від стану якої в основному залежать добробут суспільства, доля кожної людини³.

Користуючись наведеним прикладом, звернемо увагу й на аналіз наукової літератури, що був проведений вказаними

¹ Бакуменко В.Д., Дзвінчук Д.І., Поважний О.С. Державне управління : курс лекцій. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. С. 17.

² Державне управління і державна служба : навч.-метод. посібник. Чернігів : ЦППК, 2009. С. 4.

³ Бакуменко В.Д., Дзвінчук Д.І., Поважний О.С. Державне управління : курс лекцій. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. С. 17.

авторами, у відповідності до результатів якого вказана категорія розглядається через термін «вплив», який, у свою чергу, (на думку вказаних авторів, доповнення – Ю.П.) вказує на головне в управлінні – момент впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей¹. Можемо погодитись, що лідина, яка перебуває «під управлінням» відчуває на собі, що відповідний суб'єкт «на щось впливає, щось змінює, перетворює, переводить з одного стану в інший, чомусь надає новий напрямок руху або розвитку, тому якщо немає дієвого впливу, який би забезпечував досягнення певної мети, то немає й управління»².

Таким чином, ґрунтуючись на меті, цілях, мотивах, інтересах, знанні (сприйнятті), думках й прагненнях, а також на сподіваннях (мріях) окремої особи суб'єкт спрямовує зусилля такої особи, надає їй цілевказання, а згодом – налаштовує й практично забезпечує досягнення цих цілей у взаємодії з іншими людьми.

Тих же позицій дотримуються й вказані вище автори, які констатують, що «надаючи будь-якому суспільному процесу певні цілі, організовуючи в ньому взаємодію людей, управління покликане, в рамках цих цілей і організації, конкретно регулювати поведінку і діяльність кожного з учасників певного керованого процесу. Тому можна стверджувати, що специфіка управлінського впливу полягає в його цілеспрямовуючих, організуючих і регулюючих властивостях, які свідчать про його дієвість»³.

Відповідно, слід згадати, що проф. В. Цветков визначає соціальне управління як свідому, цілеспрямовану, упорядковану дію людей на соціальні процеси з урахуванням властивих даній системі об'єктивних закономірностей і тенденцій для досягнення

¹ Бакуменко В.Д., Дзвінчук Д.І., Поважний О.С. Державне управління : курс лекцій. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. С. 17.

² Бакуменко В.Д., Дзвінчук Д.І., Поважний О.С. Державне управління : курс лекцій. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. С. 17.

³ Бакуменко В.Д., Дзвінчук Д.І., Поважний О.С. Державне управління : курс лекцій. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. С. 118.

найоптимальнішого функціонування і розвитку цієї системи та досягнення поставлених цілей¹.

У межах викладеного констатуємо, що зважаючи на багатогранний соціальний характер управління публічне адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки складиметься з різного роду елементів і взаємозв'язків, хоча і побудованих навколо категорій «національні інтереси» та «ризиків і загрози національній безпеці», але таких, що відбивають стан вирішення людьми власних життєвих проблем, механізми взаємодії природи, людини, суспільства тощо.

Розглядаючи сутність суспільного управління А.Ф. Мельник О.Ю. Смоленський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко та інші всежтаки ґрунтувалися на розгляді «держава» як суспільного інституту, що «...супроводжує людство протягом майже усієї його історії та відіграє якнайважливішу роль у забезпеченні життєдіяльності людини і суспільства»².

Відповідно ними виділено й розглянуто те «типове, що характеризує державу та її управлінську взаємодію із суспільством: 1) держава розглядається як юридичний взаємозв'язок людей, які живуть на певній території. Вона належить усім її громадянам, а не тим, хто в той або інший момент очолює її органи влади. Тим самим держава не ототожнюється з державною владою і її апаратом. Владу можна відчужувати і протиставляти людям, але це не можна зробити з державою. У демократичних правових державах народ вважається джерелом і носієм державності та володіє правом на зміну будь-якої влади і її конкретних осіб. Збереження і зміцнення держави є щонайпершою умовою забезпечення вільної і раціональної життєдіяльності

¹ Цит. за Державне управління і державна служба : навч.-метод. посібник. Чернівці : ЦППК, 2009. С. 4.

² Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління : навч. посіб. К. : Знання-Прес, 2003. С. 26. URL: http://adhdportal.com/book_2074.html

відповідного співтовариства людей. І навпаки, її ослаблення і руйнування є втратою або обмеженням свободи та раціональності; 2) держава є формою суспільства, за допомогою якої воно стає впорядкованим, сталим, і, як наслідок, розвивається. Цим зумовлюється, що держава має спиратися на всі форми власності та обслуговувати всі соціальні прошарки населення. Тобто приватна власність не може бути єдиною формою власності в державі, а надання державних послуг не може бути елітарним. Значення держави полягає в тому, що вона за допомогою (в тому числі) юридичних засобів надає рівні права, свободи та можливості для своїх громадян. Тим самим держава за напрямами своєї діяльності надає соціальні послуги всьому суспільству; 3) Держава має керуватися правовими нормами сама та запроваджувати принципи справедливості, гуманізму, правди і порядку. Особливого значення набуває чіткий поділ влади по горизонталі та вертикалі, за якого ніхто б не міг узурпувати владу, що належить всім громадянам спільно, а не комусь окремо. У цьому аспекті призначення держави полягає в тому, щоб забезпечити правове регулювання суспільних процесів і необхідний людям режим законності; 4) Держава становить собою механізм віддзеркалення та забезпечення спільних для всіх, інтегрованих потреб, інтересів і цілей життєдіяльності людей, які мають єдине громадянство. У зв'язку з цим держава виступає механізмом збереження та розвитку цілісності, організованості й упорядкованості суспільства. З урахуванням останнього доцільно зазначити відмінність, специфіку і взаємодоповнення понять «демократія» і «лібералізм». Лібералізм співвідноситься з індивідами, окремими людьми, з їх персональною самореалізацією і здійснюється в рамках громадянського суспільства. А відповідно, творча реалізація ідей і практики лібералізму не можлива без і поза сильною демократичною державою; 5) Більшість країн, що вступили або вступають на шлях інформаційного розвитку суспільства, стикаються з проблемами, що

вирішуються за наявності високого рівня розвитку державного управління. Сучасні проблеми глобалізації та інші чинники планетарної життєдіяльності людини вимагають застосування системної методології пізнання і практики, забезпечення цілісності та узгодженості інтеграційних процесів у суспільстві. Можна умовно виокремити два рівні регуляції суспільних процесів, а саме: приватний – праця на рівні умов громадянського суспільства, де, власне кажучи, і відбувається самореалізація індивідуума (підприємництво, вільний обмін результатами діяльності); публічний (державно-правовий), за допомогою якого підтримуються цілісність і гармонійність суспільства, а також взаємовигідна міждержавна кооперація. Важливо не тільки сприяти, а й забезпечувати їх взаємодію в інтересах як суспільства загалом, так і окремої людини; 6) Держава через власні механізми та апарат забезпечує здійснення своїх конституційно визначених завдань і функцій; 7) Держава виступає як система представлення спільноти людей на світовій арені у взаємовідносинах з іншими країнами та народами»¹.

Ведучи розмову про особливості публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки доречним є підкреслення унікальності національних умов і чинників в організації управління, яка проявляється в унікальному поєднанні та співвідношенні між типовими рішеннями та унікальними проявами, зокрема щодо географічного розташування, кліматичних умов, геополітичного становища, розвинутої інфраструктури, стратегічних та індивідуальних засобів комунікації, панівної форми соціальної організації життєдіяльності людини, етноса, народу, їх історично-культурної спадщини, сформованих на цій основі продуктивних сил територіальних організацій (громад), їх соціальної, релігійної структури,

¹ Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління : навч. посіб. К. : Знання-Прес, 2003. С. 26–28. URL: http://adhdportal.com/book_2074.html

національного складу населення, менталітету різних груп людей, їх традицій і звичаїв тощо.

Повертаючись до праці А.Ф. Мельника, О.Ю. Оболенського, А.Ю. Васіної, Л.Ю. Гордієнко, погодимося з ними, що «процес суспільного управління знаходиться у структурі розумової і практичної діяльності людей ... представлений синтез історичного і сучасного, теоретичного знання та практичного досвіду, перспективного і кон'юнктурного, загального й одиничного, спільного й особливого, інтересів влади і громадянина тощо»¹. Разом із цим досвід розбудови незалежної держави протягом останніх 30 років засвідчив наявність значних проблем у «якості» керівних кадрів, що виявляється (особливо в останні роки) у пануванні інтуїтивного прийняття рішень, спираючись на думки радників – політичних технологів, використання минулих та «кон'юнктурно сформульованих» стереотипів тощо. Особливо це яскраво знайшло свій прояв у структурах та формулюваннях Стратегій національної безпеки України 2015 та 2020 років.

Тому реалізація типового й унікального в суспільному управлінні можлива лише за умов глибокого знання суспільства, його об'єктивних закономірностей, потреб, демократичних процедур і методів вироблення та реалізації управлінських рішень, залучення до управлінських процесів кращих інтелектуальних сил суспільства, постійного вдосконалення структурних проявів управління, суспільної оцінки ефективності результатів управління і, головне, реальної відповідальності органів державної влади і їх посадових осіб перед громадянами. Тільки добробут народу може свідчити про те, що органи управління, їх персонал здатні до реальних дій, які забезпечують задоволення потреб суспільства і людини².

¹ Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління : навч. посіб. К. : Знання-Прес, 2003. С. 26–28. URL: http://adhdportal.com/book_2074.html

² Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління : навч. посіб. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.

В.О. Бережний вважає що, державне управління в сучасному світі виступає як складний процес вироблення та реалізації державно-управлінських рішень, в якому беруть участь не тільки державні органи і структури, не тільки такі традиційні суб'єкти політичної діяльності, як політичні партії та рухи, але також усі інші інститути та організації громадянського суспільства, об'єднання громадян, соціальні, етнічні, конфесійні, професійні, територіальні групи і спільності, соціальні верстви і окремі громадяни¹.

Так, окремі учені в часи існування Радянського Союзу поняття державного управління формулюють як діяльність держави, яка здійснюється через її органи та спрямовується на об'єднання зусиль громадян і державних органів для вирішення задач економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного характеру².

Враховуючи зазначене, підтримуємо точку зору І.П. Яковлева, що державно-управлінський вплив за радянського періоду вітчизняної історії здійснювався на основі методу адміністративних приписів, прямого розпорядництва у більшості сфер суспільних відносин, у т.ч. забезпечував планову економіку держави. Проголошення незалежності України супроводжувалося визначенням нових векторів розвитку країни, зокрема і спрямованістю на становлення ринкових відносин та лібералізацію соціально-культурних галузей, упорядковуючий вплив публічних інституцій в яких уже не міг надалі характеризуватися у контексті радянської моделі державного управління. Це призвело до доктринального обґрунтування та поширеного використання терміна «державне регулювання». Останній покликаний відобразити організуючий характер підзаконної

¹ Бережний В. О. Сучасні концепції публічного управління. Актуальні проблеми державного управління. 2013. № 2. С. 31–38.

² Проблемы общей теории социалистического государственного управления. [под ред. М.И. Пискотина]. М. : Наука, 1981. 312 с.

владної діяльності, метою якої стало врегулювання загальних засад існування тієї чи іншої сфери, діяльності в ній, забезпечення її стабільності, безпечності та конкурентності, залишаючи інші аспекти на розсуд приватних суб'єктів. Імперативність в урядуванні була значно зменшеною, натомість поширилося застосування непрямих методів управління, що забезпечували досягнення бажаних результатів через вплив на інтереси, а не поведінку¹.

Звернемося до визначення державного управління, яке подає «Енциклопедичний словник з державного управління», що був опублікований у 2010 р.: «Державне управління – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами»².

Вважається, що й на загальнонауковому рівні елементи суб'єкти державної системи управління, як наділені публічно владними повноваженнями, так й приватні фізичні особи, маючи єдине змістовне наповнення виходячи із суспільних інтересів, а тому, не повинні протиставлятися один одному.

Видається, цілком слушною позиція Л.Л. Прокопенко, що подальше удосконалення управлінських процесів відбувається внаслідок зміщення пріоритетів в управлінні суспільством з характерних для радянського періоду «наказувати і контролювати» на «мотивувати та отримувати результат»³.

¹ Яковлев І.П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі* : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. С. 30.

² *Енциклопедичний словник з державного управління* / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Троцинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. С. 150.

³ *Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції* / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Матеріали 59 наук-практ. конф. (17 груд. 2009 р.). Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 77–78.

Сучасне розуміння сутності поняття державного управління вбачаються окремими українськими вченими як досить наближеними до розуміння категорії публічного управління. Зокрема, В.Д. Бакуменко стверджує, що «розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та зокрема, в Україні. Відтак сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу»¹.

Затверджена Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, метою якої є створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації.

Стратегія базується на принципах, одним з яких є принцип забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства.

Незважаючи на це, Стратегія виділяє основні проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні, де зазначається, що взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через

¹ Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. С. 150.

недостатню прозорість діяльності цих органів та забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри¹.

На думку І.О. Личенко, протягом останніх років в Україні здійснено спробу віддати пріоритетну роль у вирішенні управлінських питань якісно новому підходу до керівництва, планування, організаційного забезпечення управлінської діяльності. Відбувається процес впровадження людиноцентристської ідеології у всі державні процеси, розширення напрямків публічно-сервісної діяльності суб'єктів владних повноважень, посилення системи забезпечення інформаційними технологіями всіх управлінських структур. Заходам примусу відводиться другорядна роль у процесі здійснення регулятивного впливу на суспільну систему та окремих громадян².

За її позицією це вплинуло на доктрину адміністративного права та систему термінологічного апарату, який визначає основні правові поняття, що використовуються в юридичній науці для позначення цілеспрямованого організаційного і регулятивного впливу на розвиток суспільних процесів та діяльність суб'єктів управлінських правовідносин. З цим пов'язано активне впровадження та використання нової для юридичної науки категорії «публічне управління»³.

Тобто, публічне управління – це діяльність державних (і муніципальних) органів влади у політико-адміністративній

¹ Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016.

² Личенко І. О. Теоретико-правові основи реалізації органами публічного управління адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян України у сфері власності. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 824. С. 51. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_824_11

³ Личенко І. О. Теоретико-правові основи реалізації органами публічного управління адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян України у сфері власності. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 824. С. 51–52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_824_11

системі по наданню і забезпеченню конституційно-законодавчих прав громадян, наданню суспільних послуг, виходячи з принципу рівноправ'я громадян¹.

Публічне адміністрування, то цей термін все більше входить в правовий обіг адміністративно-правової науки, і є по суті категорією яка замінила «державне (публічне) управління», який асоціюється з надмірним впливом адміністративного примусу в сфері адміністративно-правового регулювання правових відносин, та на думку сучасних вчених є пережитком тоталітарної адміністративно-командної системи побудови органів державної влади².

Н.І. Обушна нагадує, що термін «публічне управління» (англ. public management), що змінив термін «публічне адміністрування» (англ. public administration), вперше був використаний у науковій практиці у 1972 р. англійським державним службовцем Д. Кілінгом у його науковій праці “Management in Government”, в якій відзначалося, що «публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики»³.

О.З. Босак зазначає, що саме класична модель управління у державному секторі набуває визнання в Україні, де й досі використовується термін «державне управління», який не точним відповідником терміна «публічне управління» та за своїм значенням є ближчим до терміна «публічне адміністрування».

¹ Береза А. В. Реформа публічного управління: сучасні тенденції та перспективи для України. Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / гол. ред. С. В. Ківалов ; відп. за вип. Л. І. Кормич. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія» : Південноукраїнський центр гендерних проблем, 2012. Вип. 46. С. 287–295.

² Дзюндзюк В.Б. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник / В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтохова, Н.В. Фоміцька ; за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтохової. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. С. 18.

³ Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44(1). С. 54. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_44\(1\)_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_44(1)_8)

Дуже часто два різних терміни public administration (публічне адміністрування) та public management (публічне управління) перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління»¹.

Тракування державного управління як владного впливу держави на суспільну систему є найкращою ілюстрацією того, як в Україні сприймається та розуміється значення терміна «державне управління». Ключовим аспектом державного управління є держава, у той час як ключовим аспектом публічного управління є народ. Слід відзначити, що в таких колишніх республіках Радянського Союзу, як Вірменія та Молдова, з'явився новий термін «публічне управління». У посттоталітарних країнах ведуться наукові дискусії щодо переходу від державного управління до публічного. В Академії державного управління Республіки Вірменія магістри та аспіранти навчаються за спеціальністю «публічне управління», яка замінила спеціальність «державне управління»².

В Україні для роботи в системі державного управління і системі місцевого самоврядування здійснюється підготовка окремо «магістрів державного управління» і «магістрів публічного адміністрування», при тому, що ніхто не може пояснити, а яка різниця між поняттями «державне управління» і «публічне адміністрування»³.

В якості прикладу слід згадати досвід утворення наказом президента Національної академії державного управління при Президентіві України «Про структуру Національної академії

¹ Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. Державне управління: теорія та практика. № 2. 2010. С. 2. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>

² Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі / О.З. Босак. Державне управління : теорія та практика. № 2. 2010. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/ dutp/2010_2/txts/10bozuds.pdf

³ Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. № 1. С. 17.

державного управління при Президентові України» від 05 січня 2017 року № 10 Інституту публічного управління та адміністрування як навчально-наукового інституту. Слухачі Інституту здобували кваліфікацію магістра за освітньо-професійною програмою другого рівня вищої освіти «Публічне управління та адміністрування»¹. Як ми можемо спостерігати з назви Інституту публічного управління та адміністрування, а також, з його освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування», що дані напрямки управління диференціюються, хоча сама назва Національної академії державного управління при Президентові України зберегла в собі термін «державне управління».

Як далі відмічає В.М. Мартиненко, останнім часом спостерігається поживлення наукових дискусій навколо питань теоретичного осмислення сутності демократичного врядування, публічного адміністрування, публічного управління, їх співвідношення з державним управлінням тощо. Це необхідний і перспективний напрям фундаментальних наукових досліджень. І, незважаючи на те, що в науковій літературі існують різні тлумачення цих явищ і процесів – це свідчить про активний науковий пошук парадигмально нових підходів до вирішення проблем організації суспільної життєдіяльності людей на різних рівнях їх соціальної структуризації в сучасних умовах демократизації держави і суспільства в цілому. Але, зазвичай, ці поняття змішуються, підміняють одне одного, розглядаються як поняття одного порядку. Порядок цей, очевидно, – демократичне врядування, а ось що це таке – однозначної відповіді наука поки що не дає².

¹ Сайт Інституту публічного управління та адміністрування Національної академії державного управління при Президентові України (ИПУА) URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=177>

² Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. № 1. С. 18.

Як вважає професор І.О. Личенко, першою правовою основою цих процесів була ідеологія переходу до нового розуміння функцій публічної влади, закладена у змісті Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98¹.

На відміну від такої позиції, на нашу думку, в перше правовою засадою започаткування інституту публічної влади було визначено в 1996 році, з прийняттям Основного закону. В статті 5 Конституції України чітко зазначено, що *«Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»*. Де саме народ є безпосереднім суб'єктом публічної влади, або делегує владу через діяльність інших публічних органів, – органів державної влади та органи місцевого самоврядування.

Хоча окремі її ознаки визначені законодавчим представницьким органом в Декларація про державний суверенітет України ще в 1990 році. Зокрема, в ній зазначається, – Верховна Рада Української РСР, виражаючи волю народу України, прагнучи створити демократичне суспільство, виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини, шануючи національні права всіх народів, дбаючи про повноцінний політичний, економічний, соціальний і духовний розвиток народу України, визнаючи необхідність побудови правової держави, маючи на меті утвердити суверенітет і самоврядування народу України, проголошує державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах².

Українська РСР як суверенна національна держава розвивається в існуючих кордонах на основі здійснення українською

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98.

² Декларація про державний суверенітет України (ВВР), 1990, № 31, ст. 429.

нацією свого невід'ємного права на самовизначення. Українська РСР здійснює захист і охорону національної державності українського народу. Будьякі насильницькі дії проти національної державності України з боку політичних партій, громадських організацій, інших угруповань чи окремих осіб переслідуються за законом. Громадяни Республіки всіх національностей становлять народ України. Народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці. Повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР. Від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада Української РСР. Жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України¹.

Українська РСР є самостійною у вирішенні будь-яких питань свого державного життя. Українська РСР забезпечує верховенство Конституції та законів Республіки на своїй території. Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. Найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснюється Генеральним прокурором Української РСР, який призначається Верховною Радою Української РСР, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний.² Задекларовані демократичні цінності – це лише можливість демократії, а не сама демократія.

Публічна влада характеризується тим, що вона водночас є важливим інструментарієм публічного адміністрування та одним із видів діяльності зі здійснення влади. Публічна влада супроводжує всі соціальні процеси в суспільстві, здійснює управління справами суспільства, реалізує свої завдання і мету – служіння Українському народові як єдиному джерелу

¹ Декларація про державний суверенітет України (ВВР), 1990, № 31, ст. 429.

² Декларація про державний суверенітет України (ВВР), 1990, № 31, ст. 429.

влади, сприяє формуванню правової, демократичної держави; публічна влада є вторинною (похідною) категорією від суверенітету народу як джерела будь-якої форми владного утворення і інтереси народу повинні знаходити реальне втілення в діяльності всіх суб'єктів публічної влади¹.

Зміни в структурах української державної влади, що спостерігаються в продовж останніх двох десятиліть, не спромоглися подолати громіздку, неефективну і непрозору радянську адміністративно-командну систему, створити цілісне, збалансоване, надійне та ефективне публічне управління. Тому першорядними завданнями сучасного етапу розвитку України має стати визначення стратегічних та перспективних напрямів реформування публічного управління за кращими європейськими та світовими стандартами.

Публічне управління має стати базовим інститутом сучасного українського суспільства. Юридичне закріплення публічного управління в системі управлінських координат забезпечить формування базису щодо покращення розвитку територіальних громад, які самі зможуть здійснювати регулюючий вплив на ті сфери, які потребують їхнього вдосконалення. Реформація державної системи керування від державного управління до публічного управління вимагає такого управління державою, яке б забезпечило гармонізацію державних інтересів та інтересів суспільства максимально та ефективно. Публічне управління має забезпечити ефективний розвиток сучасного суспільства із врахуванням інтересів як громадських організацій, так і держави. А це можливо завдяки вдосконаленню системи публічного управління та збалансування

¹ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя : ЗДА, 2016. С. 141.

інтересів усіх членів суспільства¹. Певною мірою, цілі публічного управління (при широкому тлумаченні цього поняття) можна розглядати як цілі, що співпадають із цілями держави, до основних із яких, наприклад, Хосе Р. Кастеласо відносить забезпечення стабільності, мирної обстановки в суспільстві, а також сталого розвитку².

На думку О.Л. Дурман та К.О. Полосьмак публічне управління сьогодні можна представити, з одного боку, у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якого є прийняття важливих для держави (регіону, громади) рішень, з іншого – як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, в якій всі суспільні інститути, громадяни можуть бути не тільки в ролі об'єктів управління, а й виступати суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади і управління³. Отже, за їх позицією сучасне публічне управління – це управління суспільством разом з суспільством⁴.

Зазначене обумовлює необхідність відмови від вживання традиційного терміну «державне управління» і переходу до використання терміну «публічне управління», яке, з одного боку, можна представити у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якого є визначення довгострокових цілей і прийняття тактичних рішень щодо їхнього досягнення, з іншого – як відкриту публічну сферу суспільних

¹ Козак В. І. Публічне управління в системі координат української державності. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44(1). С. 64–70.

² Castelazo J. R. Administración Pública: Una Visión de Estado [Text] / J. R. Castelazo. México : Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2007. P. 16.

³ Дурман О. Л., Полосьмак К. О. Аналіз нових концепцій публічного управління та ступінь їх «адекватності» реаліям сучасного світу. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2020. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2020_1_7

⁴ Дурман О. Л., Полосьмак К. О. Аналіз нових концепцій публічного управління та ступінь їх «адекватності» реаліям сучасного світу. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2020. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2020_1_7

інтересів, в якій громадяни виступають не тільки в ролі об'єктів, а й суб'єктів управління¹.

Публічне управління складається з: державно управлінської складової, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур, а також бізнесової та громадської складової, де суб'єктами є недержавні утворення. Перші виступають від імені держави, їх діяльність має юридично-владний характер і забезпечується примусовою силою держави. Суб'єктами ж громадського управління є недержавні утворення, самоврядні структури. Вони виступають як суб'єкти публічного права виключно від свого імені тільки для вирішення питань, що визначені їх статутними документами².

Як пишуть О.Ю. Амосов та Н.Л. Гавкалова публічна влада – це можливість особи, соціальної групи, інституту, організації провадити свою волю через певні засоби. Природу публічної влади нерідко визначають і через категорію волі, тобто через дію суб'єктів, носіїв політичної волі, що прагнуть оволодіти реальністю, підпорядкувати собі об'єктивне буття, активно формувати життєдіяльність суспільства. Публічне управління та адміністрування поєднує в собі дві складові. Перша – публічне управління базується на публічній владі, яка здебільшого є результатом взаємодії неформальних інститутів. Друга – публічне адміністрування передбачає формалізацію взаємодії через демократичні процедури прийняття рішень та закріплення їх у регламентах³.

Звертаючи увагу на етимологію термінів проаналізуємо сутність на перший погляд споріднених категорій

¹ Бережний В. О. Сучасні концепції публічного управління. Актуальні проблеми державного управління. 2013. № 2. С. 31–38.

² Карамішев Д. В., Прасол В. П. Публічне управління як специфічний вид управлінської діяльності в умовах суспільних трансформацій. Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 24. С. 156–160.

³ Амосов О. Ю., Гавкалова Н. Л. Симбіоз інституційних засад та архетипіки публічного управління. Публ. урядування : збірник. 2016. № 2. С. 15–22.

«державний – публічний» та «управління – адміністрування». Вважається, що поняття «публічний» є більш ширшим ніж поняття «державний», й розуміється як суспільний, народний, громадський, загальнодоступний, відкритий, гласний. Поняття термінів «управління» та «адміністрування», розуміється як особлива форма організації процесу здійснення управління.

Аналогічно І.П. Яковлев однозначно свідчить про те, що «державне» є однією із складових «публічного». Слід зазначити, що наведене підтверджує більший обсяг другого терміна, базуючи судження на вітчизняній правовій системі. Водночас, якщо вийти за межі останньої, то можна відкрити ще одну змістовну складову «публічного», яке здатне характеризувати не тільки внутрішньодержавний апарат організації суспільства, але й позначати управлінські впливи публічної влади наддержавного та міжнародного рівнів. Цей аспект видається особливо важливим у контексті активних геополітичних пошуків України та світових глобалізаційних процесів... У такому разі, вести мову про «публічне» (враховуючи його поширення і на позадержавну сферу) упорядкування відносин у державній митній справі буде більш доречним, ніж про «державне». Якісна відмінність публічного управління / адміністрування від державного полягає у кількох аспектах. По-перше, воно містить вказівку на основну ціннісно-цільову складову розпорядчих заходів: публічний інтерес. Проголошення Конституцією України людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3, поступовий відступ від державоцентристської моделі... Належне урядування базується на обслуговуючій ролі держави, роблячи основними цінності та потреби обслуговуваного, а не обслуговуючого¹.

¹ Яковлев І.П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі* : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. С. 24–25.

Таким чином приєднуємося до висновків К.О. Колесникової що публічне адміністрування є складовою публічного управління (врядування), метою якого постає розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та направлених на забезпечення громадян на рівні світових стандартів¹.

Необхідно зазначити, що публічне адміністрування та державне управління є підвидами (складовими) соціального управління. Ключовими елементами для державного управління є держава і державна влада, а для публічного адміністрування – суспільство та публічна влада. У державному управлінні об'єктом виступає держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство. Для державного управління характерний авторитаризм, а для публічного адміністрування – демократія. Таким чином публічне адміністрування впроваджує демократичні цінності та сприяє сталому розвитку нашої держави в процесі суспільної трансформації². Крім того, на думку К.О. Колесникової, адміністрування є складовою управління і є процедурою втілення рішень, запроваджених у системі управління³.

Як констатує Ю.Є Вороніна, велику плутанину в понятійний апарат теорії державного управління дійсно вносить саме неточний переклад поширеного в західних країнах терміну “public administration” – він перекладається, як ми вже зазначали, як «державне управління». У наукових колах дискусія більшою

¹ Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 3. С. 44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_3_8

² Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 3. С. 45. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_3_8

³ Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 3(42). С. 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2013_3_18

мірою ведеться навколо термінів “public” і «держава»¹. При цьому вона спирається на позицію В.М. Мартиненко, який прихотив до висновку, що “public” це не «державне» – це, радше, «публічне», «суспільне». Для того, хто ототожнює поняття «держава» і «суспільство», очевидно, проблеми тут не існує – для нього «державне управління» – це «суспільне управління / адміністрування» або “public administration”. Але ж «держава» і «суспільство» далеко не одне і те ж. І якщо «державне управління» передбачає, що суб’єктом управління є держава, а об’єктом суспільство, то, очевидно, що «суспільне управління», за аналогією, має передбачати, що суб’єктом управління є суспільство, яке водночас є і його об’єктом. За таких умов «суспільне управління» зводиться до самоуправління народу – народодовладдя – демократичного врядування².

Згаданий дослідник В.М. Мартиненко зауважував, що за такої тактовки державне управління є процесом прямо протилежним суспільному (public) управлінню: державне управління – це категорія, яка характерна для системи авторитарного врядування; суспільне (public) управління – це категорія характерна для системи демократичного врядування. І якщо державне управління спирається на систему авторитарного врядування, побудовану згори донизу і базується на пріоритетах державних інтересів і інтересів людей, які уособлюють цю державу, то суспільне (public) управління спирається на систему демократичного врядування, сформовану знизу вгору, і базується на

¹ Вороніна Ю.Є. Публічне врядування: проблеми теорії та практики. Сучасні наукові дослідження на шляху до євроінтеграції : матеріали міжнародного науково-практичного форуму (21–22 червня 2019 р.) Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного. Ч. 2. С. 149. URL: <http://elar.tsatu.edu.ua/handle/123456789/8587>

² Вороніна Ю.Є. Публічне врядування: проблеми теорії та практики. Сучасні наукові дослідження на шляху до євроінтеграції : матеріали міжнародного науково-практичного форуму (21–22 червня 2019 р.) Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного. Ч. 2. С. 149. URL: <http://elar.tsatu.edu.ua/handle/123456789/8587>

пріоритетах суспільних інтересів громадян на різних рівнях їх соціальної структуризації¹.

Н.В. Філіпова дослідивши сутність понять «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування», стверджує, що не варто їх використовувати як синонім одне одному. Державне управління, на її думку є складовою публічного управління, а сутність публічного адміністрування поєднує два інші та сприяє реалізації поставлених завдань органів влади².

Адміністрування передбачає особливий вид діяльності, а саме прийняття нормативних документів і розпоряджень, що видаються уповноваженими органами в умовах демократії, коли існують багатосторонні взаємозв'язки між політичними і громадськими інститутами.

Наступний висновок робить О. В. Кузьменко, публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму³.

Говорячи про систему публічного адміністрування, В.М. Мартиненко вважає, що остання забезпечує процес здійснення публічного управління шляхом формування та реалізації системи виконавчих органів демократичного врядування – публічних адміністрацій, на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства⁴.

¹ Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. № 1. С. 18–19.

² Філіпова Н.В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>

³ Кузьменко О. В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2009. № 3. С. 20–24.

⁴ Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. № 1. С. 21.

У Лонгманському словнику, що виданий у Единбурзі 2006 році, подається таке тлумачення «адміністрування»: 1) діяльність, яка поєднує управління роботою підприємства чи організації; 2) уряд країни в особливий період часу; 3) процес управління чимось, особливо стосується законів, певних урядових перевірок¹.

В Оксфордському словнику, що виданий у Нью-Йорку 1998 році, пропонуються наступні тлумачення адміністрування, як: 1) контроль або управління чимось (наприклад, системами, організацією або бізнесом); 2) група людей, які організують або контролюють щось; 3) часто Адміністрація (в американському тлумаченні) – уряд країни, особливо США².

Відповідно до глосарію ООН публічне адміністрування³ отримує багато визначень, які І.О. Кузнецова та О.С. Барабаш пропонують поєднати у: 1) характеристику централізованої організації виконання державної політики та програм, а також координації діяльності персоналу; 2) втілення у життя законів та інших норм, прийнятих законодавчими органами держави; 3) процедурою у виконанні дій законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, яка використовується в управлінській, політичній та правовій теорії з метою здійснення державного регулювання та надання послуг населенню⁴.

О. Амосов, Н. Гавкалова пропонують авторське бачення публічного адміністрування: як сукупність безпосередньої

¹ Longman Exams Dictionary. Pearson Education Limited, Edinburg, 2006.

² Oxford Wordpower Dictionary. Oxford University Press, New York, 1998.

³ Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН URL: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>

⁴ Кузнецова І.О., Балабаш О.С. Побудова моделі процесу моніторингу стійкого розвитку підприємства : матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції М 50 «Менеджмент XXI століття: проблеми і перспективи», 5 листопада 2015 р. Умань : Видавничо-поліграфічний центр «Візаві», 2015. 194 с. URL: <http://www.uk.x-pdf.ru/5ekonomika/78731-1-materiali-vseukrainskoi-naukovo-praktichnoi-konferencii-menedzhment-hhi-stolittya-problemi-perspektivi-uman-vpc-viz.php>

взаємодії громадян, державного і неурядового секторів; це планування, управління загальними справами міста і регіону; це – відносини, які включають офіційні інститути і неформальні домовленості та пов'язані з синтезованим (людським, інтелектуальним, соціальним) капіталом громадян, а тому невіддільні від архетипів демократії. таким чином, публічне адміністрування – це залучення всіх зацікавлених громадян до процесів, що відбуваються на рівні міста, району, регіону або країни з метою використання їх прав, здібностей і можливостей здійснювати народну владу, самостійно при ухвалювати рішення і реалізувати функції публічного адміністратора – соціального контролера, має здатність до самоорганізації¹.

Термін «адміністрування» застосовується переважно як організаційно-розпорядчий метод державного управління, який використовується органами державної влади. Під адмініструванням В.Б Дзюндзюк розуміє бюрократичний метод управління суспільством, що ґрунтується на силі та авторитеті влади, тобто в наказах, постановах, розпорядженнях, вказівках та інструкціях. Цей метод є специфічним та його переважно використовують виконавчі органи влади в особі державних службовців. Іншими словами, адміністрування – це дії державних службовців у частині надання громадянам країни послуг щодо чинного законодавства².

Використання нової термінології означає трансформацію державного управління і розвиток процесів демократії та громадянського суспільства. «Публічне» є категорією більш широкою, ніж «державне», а «адміністрування» – поняття більш

¹ 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.

² Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В., Публічне адміністрування в Україні. Навчальний посібник. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.

вужьке ніж «управління». Таким чином, публічне адміністрування є складовою публічного врядування та є процедурою втілення рішень, прийнятих у системі публічного управління. Задля розвитку держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та направлених на забезпечення громадян на рівні світових стандартів, необхідно здійснити розподіл адміністративних і політичних функцій у системі виконавчої влади та запровадити сучасні демократичні принципи, такі як верховенство права, законність, відкритість, прозорість, дієвість, результативність, ефективність, підконтрольність, підзвітність та відповідальність¹.

Саме «адміністрування» (а не управління) вживається для того, щоб підкреслити особливий вид розпоряджень, що видаються повноважними органами в умовах демократії, коли існує багатосторонність взаємозв'язків між політичними й суспільними інститутами².

Таким чином, як стверджує В.М. Мартиненко, публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури. Такий підхід до теоретичного осмислення сутності основних термінів понятійного апарату, важливих для теорії демократичного врядування дозволяє нам зробити такі висновки:

1. При формуванні теорії демократичного врядування необхідно виходити з того, що існує два діаметрально протилежних види врядування: авторитарне і демократичне.
2. Авторитарне врядування є процес здійснення одноосібного (колективного) владарювання через формування та

¹ Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. Теорія та практика державного управління. 2013. № 3. С. 1–8.

² Рибак А.І. Стан та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні. Гілея : науковий вісник. Збірник наукових праць. К. : ВІР УАН, 2011. Випуск 47. С. 594–602.

реалізацію ієрархічної системи державних органів на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни.

3. Державне управління є процес здійснення авторитарного врядування через формування та реалізацію системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство.

4. Демократичне врядування є процес здійснення народовладдя (самоврядування) через формування та реалізацію системи представницьких органів врядування на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства.

5. Система демократичного врядування включає в себе виборчу систему, систему представницьких (Рад депутатів) і виконавчих (публічних адміністрацій) органів на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства.

6. Виборча система забезпечує процес формування системи представницьких органів демократичного врядування.

7. Система публічного управління забезпечує процес здійснення демократичного врядування через реалізацію системи представницьких органів врядування на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. Система публічного управління включає в себе систему представницьких (Рад депутатів) виконавчих (публічних адміністрацій) органів демократичного врядування на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства.

8. Система публічного адміністрування забезпечує процес здійснення публічного управління через формування та реалізацію системи виконавчих органів демократичного врядування – публічних адміністрацій, на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства¹.

¹ Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Х. : Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2010. № 1. С. 20–21.

В європейському праві поняття «публічна адміністрація» розуміється як система органів публічної влади, які виконують свої повноваження у державній сфері виключно в інтересах суспільства. Крім органів публічної влади та органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, включають і незалежні публічні підприємства та фізичних осіб, в разі виконання ними повноважень офіційних органів¹.

Публічна адміністрація – це система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій і заходів, встановлених законом².

В проєкті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні дається теоретичне визначення поняття терміну «публічної адміністрації». Публічна адміністрація – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій)³.

На відміну від українського законодавства, яке не містить правового поняття терміну «публічне адміністрування», в окремих державах колишнього Радянського Союзу був прийнятий

¹ Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. Юридична Україна. 2006. № 8. С. 41.

² 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.

³ Проєкт ЦППР. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. Текст станом на 25.09.2005 р.

спеціалізований закон, що розкриває сутність інституту публічного адміністрування як чинного механізму правового регулювання. Так, 17 липня 1999 прийнято закон Литовської республіки «Про публічне адміністрування» (литовськ. мов *VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO*), який містить його юридичне визначення та регламентує послідовний правовий механізм регулювання суспільних відносин в різноманітних сферах життєдіяльності за участю широкого кола суб'єктів, як державних, так і не державних.

Стаття 2. Основні поняття цього Закону.

1. Публічне адміністрування – регламентована законами та іншими правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативних правових актів за допомогою прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг, адміністрування надання публічних послуг та здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування.

4. Суб'єкт публічного адміністрування – орган, установа, посадова особа, державний службовець, інша фізична або юридична особа, які уповноважені законами здійснювати публічне адміністрування»¹.

Поняття терміну «адміністрування» в законодавстві України лише вживається, і має його нормативне визначення, врегулюванні особливого виду відносин, що виникають у сфері справляння податків і зборів.

Пункт 14.1.1-1. Податкового кодексу України. *Адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок) та інших платежів відповідно до законодавства, контроль*

¹ LIETUVOS RESPUBLIKOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO ĮSTATYMAS. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-123 URL: <https://www.infolex.lt/ta/63276>

за дотриманням якого покладено на контролюючі органи (далі – податків, зборів, платежів) – це сукупність рішень та проц едур контролюючих органів і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організують ідентифікацію, облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків, організацію та конт роль за сплатою податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом¹. В даному значенні адміністрування вживається у вузькому розумінні як форма та метод державного управління і не відображає при цьому її концептуальної сутності.

О.В. Золотоноша визначає, що головним об'єктом державного регулювання є держава з уповноваженими нею органами влади, а публічного адміністрування – громадянське суспільство разом зі своїми уповноваженими органами. Однак основною відмінністю державного регулювання від публічного адміністрування є авторитарний характер першого, тоді як публічне адміністрування характеризується демократичністю. Основною метою публічного адміністрування є запровадження демократичних ідеалів, що в майбутньому сприятиме прогресивному розвитку нашої країни в процесі трансформації суспільства.

Сучасна правова система тяжіє до узагальненого терміна, який би охоплював зміст, характер та особливості діяльності публічної адміністрації. У межах публічного адміністрування змінюються пріоритети цілей та завдань, постійно вдосконалюється технічна система, домінантна роль покладається на досягнення мети.²

¹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1484586015993791>

² Золотоноша О. В. Організаційно-правові засади публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. НДІ публіч. права. Київ, 2016. С. 174.

С.І. Чернов стверджує, що публічне адміністрування втілює в собі взаємодію держави та суспільства, а також взаємодію з різними елементами соціальної системи.¹

У своєму філософському дослідженні І. Ю. Чайка прийшов до висновку, що важливою характеристикою соціальної системи є її цілісність. Цілісною є та соціальна система, значимість взаємодії елементів та підсистем якої між собою, врегульована відповідними інституційними нормами і заснована на меті, сформованій в результаті інформаційної взаємодії між елементами системи, перевищує інтенсивність взаємодії елементів та підсистем із зовнішнім середовищем (структурна та компонентна цілісність). Існування соціальної системи у часі за збереження нею власної ідентичності можливе завдяки наявності базової підстави соціосистемної цілісності – етнокультурного ядра, яке визначає генетичну цілісність соціальної системи.

Важливою сутнісною характеристикою цілісної соціальної системи (а саме її компонентної та структурної цілісності) є стабільність, яку можна визначити, як здатність системи зберігати рівновагу і повертатися до неї у випадку відхилення від цього стану. Соціальна система є стабільною, якщо стабільною є кожна з її підсистем: соціальна, економічна, політична, духовна, та відповідно кожен з її структурних рівнів: інформаційно-знаковий, інституціональний, рівень матеріальної взаємодії².

Важливе значення на наш погляд, має розвиток соціальної самоорганізації в публічному адмініструванні як процес упорядкування елементів одного рівня в системі за рахунок внутрішніх

¹ Чернов С. І., Гайдученко С.О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03 060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування» (за видами економічної діяльності). Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Х. : ХНУМГ, 2014. С. 27.

² Чайка І.Ю. Системна цілісність суспільства як фактор його прогресивного розвитку : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук. Спец. 09.00.03 – Соціальна філософія та філософія історії. Київ. 2005. С. 11–12.

чинників соціальних систем, без зовнішнього прямого впливу – державного чи над державного.

Під соціальною самоорганізацією розуміється самостійне, тобто здійснюване без зовнішнього цілеспрямованого програмування, формування суспільних відносин. Змістовною основою процесу соціальної самоорганізації в публічному адмініструванні є коопераційна діяльність індивідів, в результаті яких створюються структури, що представляють собою сукупність розміщених у певному порядку функціональних інститутів з включенням у них індивідів, груп, спільнот. Креативний ефект реалізації самоорганізації виражається в безперервному процесі істотного оновлення соціального життя, революційному розвитку спільнот людей і соціальної складової сутності людини¹.

У відповідності до Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

Як вказано в Указі Президента України від 26 лютого 2016 року «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» Революція Гідності відкрила новий етап в історії розвитку громадянського суспільства, продемонструвала вплив громадськості на суспільно-політичні перетворення,

¹ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 77.

стала поштовхом для оновлення та реформатування влади. Розроблення нової Стратегії обумовлено змінами основних тенденцій розвитку громадянського суспільства, зростанням його ролі в різноманітних сферах – від просування реформ на державному і місцевому рівнях, європейської інтеграції та розвитку електронного урядування до надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, проведення антитерористичної операції, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам. Стратегія спирається на базові цінності відносин між демократичною державою і громадянським суспільством, зумовлена становленням такого суспільства як основи народовладдя та прагненням створити належні умови для ефективної взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу задля модернізації України, підвищення добробуту і створення рівних можливостей для всіх¹.

Також цей Указ спирається на досвід демократичних держав та пов'зує розвиток громадянського суспільства із системною державною підтримкою, що «дає змогу залучати додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг, сприяння процесу децентралізації державного управління і підвищенню його якості, а також скоротити державні видатки і запобігти корупційним ризикам»².

Демократія, як умова соціальної національної безпеки, повинна підтримуватися громадянським суспільством, у якому функціонує та процвітає велика кількість недержавних організацій (ідеться про органи самоорганізації та самоуправління

¹ Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016.

² Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016.

населення, церкви та інші релігійні спільноти, профспілки, бізнесові фірми, благодійні організації, політичні партії, людей творчих професій, видавців, освітні товариства тощо). Щоб громадянське суспільство було здатне забезпечити підвалини демократії, у ньому повинні домінувати культура компромісу, повага до меншин і етика соціальної та персональної порядності¹.

Розвиток концепції публічного адміністрування має тривалу еволюцію. Аналіз наукових робіт дослідників цього поняття можна розділити на представників двох груп. До першої можна віднести наступну, це здійснення державного управління суб'єктами виконавчої влади щодо забезпечення утримання при владі політичних режимів (які властиві авторитарним політичним системам або перехідним від авторитарної до демократичної). До другої групи можна віднести представників які вбачають, що публічне адміністрування реалізується як суб'єктами виконавчої влади (чи з делегованими повноваженнями), а також широким колом суб'єктів, як виконавчими органами, так і безпосередньо громадськістю (які властиві демократичним політичним системам).

Незважаючи різноманітні точки зору на досліджування даного явища, можна стверджувати, що на сьогодні в Україні відбувається дискусія, яка супроводжується існуванням протиріч у теоретичних визначеннях державного, публічного управління й публічного адміністрування, що обумовлює доцільність нормативного визначення дефініції зазначених категорій, а також їх співвідношення, з врахуванням ознак, що характеризують передумови розвитку та особливості управлінського впливу щодо регулювання суспільних відносин в процесі становлення демократичних інститутів громадянського суспільства.

¹ Зінченко В.В. Громадянське суспільство: шляхи, форми та перспективи (соціально-філософські ідеї і політико-правові тенденції сучасності). К. : МАУП, КАРПУК, 2007. С. 386.

1.2. Національна безпека України як об'єкт публічного адміністрування

Як вже неодноразово нами наголошувалося, зокрема у науковій статті «Загальнотеоретичний вимір національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування»¹ 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.

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. Практичним проблемам забезпечення національної безпеки, різним аспектам її забезпечення окремими державними органами приділено також достатньо уваги. Разом з цим питання розгляду національної

¹ Павлотін Ю.М. Загальнотеоретичний вимір національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування. *Честь і закон*. 2020. № 2(73). С. 115–121.

безпеки як об'єкта публічного адміністрування залишаються практично не дослідженими сучасною правовою наукою.

Безпека, поряд із людиною, її життям і здоров'ям, честю і гідністю, недоторканністю, визнається в Україні найвищою соціальною цінністю¹. Етимологічно «безпека» походить від дієслова “*pekti*” та означає відсутність турбот та клопоту, тобто відсутність загрози для особистості, суспільства і держави в цілому².

Термін «безпека» на наших теренах почали вживати досить давно з метою позначення «спокійного стану духу людини, котра вважала себе захищеною від будь-якої небезпеки». В Російській імперії, частиною якої були окремі регіони українських земель, вперше термін державна безпека було вжито в «Положенні про заходи до охорони державного порядку та громадського спокою» від 14 серпня 1881 року³.

Український дослідник питань політичної безпеки В.П. Циганов визначає поняття «безпека» як діяльність людей, суспільства, держави, світового співтовариства народів щодо виявлення, запобігання, послаблення, відвернення загрози, здатної загубити їх, позбавити матеріальних і духовних цінностей, завдати невідшкодованих збитків, заблокувати шляхи для прогресивного розвитку⁴.

Г.В. Іващенко вважає, що безпека «не є стан захищеності інтересів суб'єкта, а контрольовані суб'єктом умови свого існування. Безпека суб'єкта і його діяльності є сукупність умов

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

² Етимологічний словник української мови: В 7 т. Т. 1 : А–Г / ред. кол. : О. С. Мельничук (гол. ред.), І. К. Білодід, В. Т. Коломієць, О. Б. Ткаченко. АН УРСР. Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К. : Наукова думка, 1982. С. 163.

³ Высочайше утвержденное Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия 14 августа 1881 года (Собр. Узак. 1881 г. Сентября 9, ст. 616).

⁴ Циганов В.П. Політична безпека і безпечна політика : складові, ознаки, стан, тенденції. К. : Ніка центр, 2006. 112 с.

його існування, якими він опанував (збагнув, засвоїв, створив) в процесі своєї самореалізації, і які він, таким чином, в змозі контролювати»¹.

Загалом «безпека» є складним багаторівневим та структурованим соціальним явищем, а тому з точки зору методологічного підходу важливо мати цілісне уявлення про безпеку. Залежно від того, хто виступає суб'єктом або об'єктом безпеки (окрема людина, соціальна група, суспільство в цілому, держава або співтовариство держав) А. Ю. Чмихало виділяє наступні основні рівні безпеки: 1) особиста або індивідуальна безпека; 2) соціетальна (громадська) безпека або безпека суспільства; 3) національна безпека або безпека держави; 4) міжнародна або колективна безпека; 5) всесвітня або глобальна безпека².

Концепцію безпеки людини було визначено у Доповіді Програми розвитку ООН (ПРООН) (*Human Development Report*) у 1994 році, як поєднання таких основних складових елементів як: економічна безпека, продовольча безпека, екологічна безпека, безпека для здоров'я, особиста безпека, суспільно-культурна безпека, політична безпека³.

Таким чином, у межах національного концепту, «безпека» має виступати як своєрідна характеристика і необхідна передумова життєдіяльності, прогресивного розвитку та життєздатності об'єктів реального світу. Очевидно, що ці об'єкти існують і розвиваються в середовищі, параметри якого формуються під впливом різноманітних взаємопов'язаних та взаємозумовлених чинників, інтегральна складова яких створює певний рівень потенційних та реальних загроз національній безпеці.

¹ Иващенко Г.В. О понятии «безопасность». Credo. № 4(22)'00. Теоретический философский журнал. URL: <http://www.orenburg.ru/culture/credo/24/>

² Чмыхало А. Ю. Социальная безопасность : учебное пособие. Томск : Изд-во ТПУ, 2007. С. 10.

³ Human Development Report 1994 / United Nations Development Programme. – New York, Oxford University Press, 1994. P. 226.

Відповідно, система національної безпеки держави має забезпечувати захист та можливість реалізації життєвих потреб людини, суспільства, держави, потреб, які певною мірою знаходять своє сутнісне віддзеркалення множини національних інтересів¹.

Ще у 2012 році Г.П. Ситник зазначав, що безпеку можна вважати характеристикою щодо інших базових цінностей, зокрема таких як «добробут», «сталий розвиток», бо наявність певного рівня безпеки є умовою збереження та розвитку (накопичення) вказаних цінностей².

Більшість дослідників виходять з того, що національна безпека містить в собі всі види безпеки, зокрема, безпеку особи, суспільства і держави. Безпека проявляється в потребі особистості, суспільства і держави в сталому розвитку, формувалась історично, має закони розвитку, володіє певними закономірностями. Отже, держава є основним суб'єктом забезпечення безпеки особи і суспільства. Головна мета держави – забезпечити повноцінний розвиток та життєдіяльність людей і їх власну безпеку.

Сьогодні багатьма вченими і політичними інститутами триває активне дослідження та пропозиції різноманітних аспектів визначення базового концепту реорганізації сектору безпеки. У науковій літературі та стратегічних нормативно-правових документах все більше уваги приділяється питанням визначення «вектору безпеки», що породжує активний дискурс щодо існуючого стану та реформування механізму забезпечення національної безпеки України.

Зокрема, в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Концептуальні засади розвитку

¹ Шипілова Л.М. Порівняльний аналіз ключових понять і категорій основ національної безпеки України [Текст] : автореф. дис... канд. політ. наук: 21.01.01. Рада національної безпеки і оборони України, Інститут проблем національної безпеки. К., 2007. С. 8.

² Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (Концептуальні та організаційно-правові засади) : підруч. для студ. і слухачів вищ. навч. закл. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. : НАДУ, 2012. 543 с.

системи забезпечення національної безпеки України» (2015 рік) йшлося про проблеми динаміки розвитку безпекової сфери, а також необхідність «визначення концептуальних підходів до ... реформування, розробки конкретних пропозицій і рекомендацій щодо визначення основних термінів; комплексного перегляду законодавства України з питань забезпечення національної безпеки; оновлення системи взаємовідносин між гілками влади, державними органами, органами місцевого самоврядування, господарюючими суб'єктами, громадськими організаціями та особами з питань прогнозування і планування у системі забезпечення національної безпеки ...»¹.

Розроблений у зв'язку з ухваленням на Саміті ООН зі сталого розвитку 17 глобальних цілей сталого розвитку на період до 2030 року проект Стратегії сталого розвитку України до 2030 року² підтвердив орієнтацію у публічному адмініструванні сектором безпеки на вектор безпеки визначений Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020»³. Відповідно, забезпечення безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій та приватної власності, забезпечення миру і захисту кордонів, чесного та неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції визнано стратегічною метою сталого розвитку держави⁴. Пріоритетними також є сфери безпеки життя та здоров'я людини, що неможливо без

¹ Резнікова О. О., Цюкало В. Ю., Паливода В. О., Дрьомов С. В., Сьомін С. В. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналітична доповідь. К. : НІСД, 2015. 58 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-07/nac_bezp-182c8.pdf

² Стратегія сталого розвитку України до 2030 року. Проект. URL: https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf

³ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.

⁴ Стратегія сталого розвитку України до 2030 року. Проект. URL: https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf

ефективної системи охорони громадського здоров'я, надання належних медичних послуг, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води й санітарії, безпечних і якісних харчових продуктів та промислових товарів.

Аналогічне ставлення до змісту категорії «безпека» закладено й у зміст Стратегії національної безпеки України (редакція 2015 року), яка передбачає створення нової системи забезпечення національної безпеки України, що здатна протистояти російській загрозі, має довгостроковий характер, і враховує докорінні зміни у зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі України. Серед основних цілей цієї Стратегії є: мінімізація загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно-визнаного державного кордону України, гарантування мирного майбутнього України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави; утвердження прав і свобод людини і громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального і гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО¹.

Розкриття змісту поняття «безпека» у стратегічних документах держави відбувається через опис «загроз» такій «безпеці», що, у свою чергу, є проявом технологій адміністрування безпекою на основі загроз. Разом з цим, слід зауважити на доцільності переходу до інших технологій, зокрема адміністрування на основі спроможностей.

У змісті Стратегії національної безпеки України наразі було названо актуальні загрози національній безпеці України – інституційну слабкість, непрофесійність, структурну

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015.

незбалансованість органів сектору безпеки і оборони; поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління; слабкість, дисфункціональність, застарілу модель публічних інститутів, депрофесіоналізацію та деградацію державної служби; високий рівень «тінізації» та криміналізації національної економіки, кримінально-кланову систему розподілу суспільних ресурсів; деформоване державне регулювання і корупційний тиск на бізнес тощо.

Варто додати, що, незважаючи на стрімкий розвиток інтеграційних процесів, обрання більш ефективної технології адміністрування (щодо забезпечення національної безпеки) та компенсування недостатності ресурсів за рахунок міжнародної взаємодії, Україна досі залишається в стані «формування дорожньої карти», що в силу різноманітних причин не призводить до досягнення кінцевої мети. Так, ще у 2006 році, з огляду на придатність національного сектора безпеки до новоутворених реалій, було визначено моделі¹ подальшої видозміни: перша модель адміністрування передбачала перехід до використання структур управління НАТО та поступове набуття членства у цій організації; друга модель – «фінляндизації», що передбачала відмову України від адміністрування сферою безпеки за «стандартами» НАТО та запровадження адміністрування сферою безпеки за «стандартами» інституцій ЄС; третя модель безпеки передбачала побудову стратегічного партнерства України з США з розвитком субрегіонального співробітництва; четверта – збереження позаблокового статусу і фактичне залишення традиційної системи адміністрування безпекою. Вбачається, що попри гучні політичні заяви, саме остання модель адміністрування продовжує застосовуватися, хоча із певними змінами.

¹ Розбудова безпеки і оборони. Збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки (PAP-DIB) / За ред. Філіпа Х. Флурі, Вітлема Ф. ван Ікелена ; перекл. з англ. О. Михалочко за участю К. Гломозди. Женева–Київ, 2006. 383 с.

Звичайно становлення та розвиток міжнародних відносин як наслідок розвитку світових глобалізаційних процесів безпосередньо впливає на політику забезпечення національної безпеки держави. Однак формування національного концепта адміністрування національною безпекою повинно мати послідовний характер і поєднуватись з врахуванням динаміки розвитку соціальних відносин всередині самої держави, основою яких є людина як головний об'єкт національної безпеки України.

Ще у 2017 році, на етапі активної підготовки проекту нового Закону України «Про національну безпеку України», було започатковано низку досліджень оцінки громадянами безпекової обстановки, щодо якої 52% зазначили наявність небезпек, 26% – часткову забезпеченість власної безпеки, лише 9% заявили щодо достатнього рівня безпеки¹. У найбільшій безпеці (повністю та скоріше безпечно) громадяни України відчували себе у власній квартирі (80,1%), у своєму під'їзді та на підвір'ї (70,1%), у своєму районі (60,6%)². У подальших аналогічних дослідженнях, які проводилися різними інституціями у 2018–2020 роках було виявлено загальний рівень занепокоєності питаннями безпеки 24–35% та існування у громадській свідомості сталих уявлень про взаємозв'язок безладу та недоглянутості на вулицях і прибудинкових територіях та підсвідомого бажання порушувати порядок, вчиняти безлад, хуліганські дії³. Найбезпечніші, з точки зору мешканців, визнано

¹ Новое Время. URL: <http://nv.ua/allvotes/169.html>

² Громадяни України про безпеку: особисту, національну та її складові. URL: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/2017-SURVEY%202-DCAF-UKR.pdf>

³ Запобігання злочинності через планування територій, безпеки житлового середовища. Результати досліджень наукової лабораторії соціологічного моніторингу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – URL: <https://dduvs.in.ua/struktura-universitetu/pidrozdili-universitetu/naukova-laboratoriya/rezultaty-doslidzhen/bezpeky-zhytlovogo-seredovyshha/>

міста Хмельницький, Луцьк, Вінниця, Тернопіль, Чернівці, Івано-Франківськ¹.

Зважаючи на кількість та індивідуальне сприйняття стану безпеки опитаних, які надали саме такі відповіді, слідує наступне, що суб'єктивно безпека займає чільне місце в свідомості кожного з них й проявляється у всіх сферах суспільних відносин, які є важливими для існування і розвитку особистості, а тому потребує належної організації захисту, як з боку державних та громадських інститутів, так і особисто, шляхом реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Історичний досвід свідчить, як відмічає Г.П. Ситник, що неефективність взаємодії елементів соціальної системи, зокрема, державних інститутів та інститутів громадянського суспільства, корупція, недосконалість правових норм, правовий нігілізм, масове порушення прав і свобод людини, дефіцит необхідних для розвитку системи ресурсів тощо породжують низку небезпек, які можуть досить швидко призвести до руйнації соціальної системи (держави). Тому у даному випадку безпека значною мірою пов'язується з необхідністю вдосконалення теоретико-методологічних засад державного управління та їх реалізацією у практичну діяльність управлінців².

В умовах геополітичних перетворень у світі, глобалізації економіки проблема забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави охоплює воєнні, економічні, політичні, соціальні, екологічні, гуманітарні аспекти, а також питання історичної, національної та релігійної ідентичності. Загалом до основних проблем, що викликають ризики і загрози

¹ П'яте всеукраїнське муніципальне опитування 06.09–10.10.2019. URL: http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/fifth_municipal_survey_september_2019_ua_final_12-5-2019.pdf

² Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (Концептуальні та організаційно-правові засади) : підруч. для студ. і слухачів вищ. навч. закл. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. : НАДУ, 2012. 543 с.

національній безпеці України, насамперед належать явища, які притаманні розвитку багатьох держав, в основі яких етапи боротьби за енергоресурси, техногенних катастроф, міжнаціональних та міжконфесійних конфліктів, значного поширення тероризму, наркоторгівлі, організованої злочинності і корупції, нелегальної міграції, торгівлі людьми, демографічні проблеми тощо. Особливу загрозу становлять тенденції консолідації національних та міжнародних злочинних угруповань, об'єднання кримінальної злочинності з націоналістичними та екстремістськими угрупованнями.

Активізація терористичної діяльності, що дедалі більше набуває глобального характеру, створює небезпеку для будь-якої країни і здебільшого пов'язується з міжнаціональними і міжконфесійними конфліктами та сепаратистськими рухами. Терористичні організації перетворилися на інструмент досягнення певних політичних цілей і, дуже часто, – високоприбуткового злочинного бізнесу. Збереження загрози міжнародного тероризму є одним із основних викликів світовій цивілізації¹.

Загалом, Групою високого рівня ООН було започатковано дослідження та напрацювання механізмів реагування на основні загрози безпеці розділені на шість блоків: економічні і соціальні загрози (включаючи злидні, інфекційні загрози та екологічну деградацію); міждержавні конфлікти; внутрішні конфлікти (включаючи громадянську війну, геноцид та інші масові звірства); поширення і можливе застосування ядерної, радіологічної, хімічної і бактеріологічної зброї; тероризм; транснаціональна організована злочинність².

¹ Бідюк П.І., Баклан І.В., Платонов А.В. та ін. Ситуаційна кімната керівника країни як складова системи забезпечення національної безпеки. Матеріали Міжнар. наук. практ. конф. Національна безпека України: стан, кризові явища та шляхи їх подолання : зб. наук. пр. К. : Національна академія управління Центр перспективних досліджень. 2005. С. 360–367.

² Сектор безпеки: рекомендації міжнародних організацій : збірник документів. Упорядн. О.Ф. Белов. К. : НКЦ СБ України, 2006. С. 34–36.

Як вказують В.В. Крутов та В.Г. Пилипчук у сучасній безпековій практиці України прийнято використовувати поняття «глобальні загрози і чинники сталого розвитку країн» та відносити до їх змісту : 1) енергетичну безпеку; 2) баланс території країни, природних ресурсів і населення (біоємкість); 3) нерівність соціальних груп; 4) глобальні хвороби; 5) дитячу смертність; 6) корупцію; 7) питну воду; 8) глобальне потепління; 9) державну нестабільність; 10) природні й техногенні катастрофи¹.

В.О. Косевцов зазначав, що загрози національним інтересам – це дії політичних, військових або природних сил, вплив перебігу соціальних, економічних та інших подій, а також ситуацій, що складаються в результаті цих подій, на процес життєдіяльності людини, суспільства, держави, які змушують країну йти на додаткові зусилля, вимагають надмірно великих витрат, мобілізації ресурсів із метою збереження своєї державності, національної та культурної ідентичності, надійного захисту власного народу².

Підсумовуючи викладене наголосимо, що питання забезпечення національної безпеки в Україні неодноразово піднімались різноманітними вченими, ще до агресії Російської Федерації, нажалі в організаційному механізмі регулювання в даній сфері суспільних відносин, воно містило здебільшого декларативний характер, і актуалізувались, лише в умовах реальної загрози національному суверенітету шляхом посягання на територіальну цілісність держави хоча низка передумов мала місце ще заздалегідь до названих подій. Ряд робіт присвячено концептуальним, організаційно-правовим та інституційним засадам розробки та впровадження державної політики національної

¹ Становлення і розвиток недержавних суб'єктів сектору безпеки України (система безпеки підприємництва) : наукова доповідь. К. : НІСД, 2011. С. 9–10.

² Косевцов В. О. Національна безпека України: теорія, реальність, прогноз : монографія. Центр міжнародної безпеки та стратегічних студій. К. : Сатсанга, 2000. 80 с.

безпеки, а також організації демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки.

Сучасне розуміння сутності національної безпеки має охоплювати широке розуміння категорії «безпека» та шляхів вирішення питань щодо її забезпечення. Визначена у Законі України «Про національну безпеку України» та пов'язаних з ним нормативно-правових актах методологія вирішення безпекових питань на основі базових цінностей та власних спроможностей сектора безпеки і оборони має стати основою для формування й побудови політики національної безпеки України, а також предметом вивчення у подальших дослідженнях технологій адміністрування безпекою.

1.3. Принципи здійснення адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України

Організація діяльності у сфері будь-яких публічних відносин ґрунтується на відповідних засадах, що становлять основу для формування організаційного механізму втілення концептуальних ідей, думок, позицій, точок зору, із забезпечення реалізації завдань для отримання запланованого результату. А тому вона повинна ґрунтуватися на стійкій системі принципів, втілення яких у своїй сукупності дозволять сформувати динамічну стратегію для досягнення поставлених цілей, і отримує свій об'єктивний вираз у визначеній правовій формі.

Як зазначає О. Скакун, саме існування права як такого, обумовлюється, внутрішнім погодженням та організацією, щоб не спростовувати себе в силу внутрішніх протиріч, тобто мати властивість системності. Більшість вітчизняних теоретиків права говорять про систему права, як про сукупність, саме принципів і чинних норм права, якій притаманні єдність, узгодженість, диференціація (поділ) і згурпованість норм у відносно самостійні структурні утворення (інститути, галузі та підгалузі права)¹.

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. Практичним проблемам забезпечення національної безпеки, різним аспектам її забезпечення окремими державними органами приділено також достатньо уваги. Разом з цим питання принципів публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України, визначення витоків останньої та проблем

¹ Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.

імплементації у сучасну практику публічного адміністрування діяльності окремих складових сектора безпеки і оборони залишаються практично не дослідженими сучасною правовою наукою.

Принцип в об'єктивному розумінні це основне положення, передумова; в об'єктивному розумінні – вихідний пункт, першо-основа, саме перше¹. З філософської точки зору принцип розглядається як вираження закономірності явищ передумово яким є першопричина, керівна ідея, основне правило поведінки². Варто зазначити й етимологію походження терміну *«принцип»* (prīncipium), що був запозичений із французької мови і перекладається як – початок, першооснова³.

В логічному змісті принцип є центральним поняттям, основою системи, що представляє собою узагальнення і поширення якого-небудь положення на всі явища тієї області, з якої даний принцип абстрагований⁴. Відповідно, принципи публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки являють собою основні ідеї та керівні засади, які визначають закономірності розвитку суспільних відносин у відповідній сфері державного управління. Такі принципи потребують системного підходу з врахуванням сутності та змісту публічного адміністрування в сучасних умовах.

С. Дубенко, К. Максименко, О. Овчарук та інші зазначають, що під принципами публічного адміністрування виступають також базові керівні засади, покладені в основу формування та функціонування органів державної влади. У публічному

¹ Краткая философская энциклопедия. М. : Изд. группа «Прогресс» «Энциклопедия», 1994. С. 364.

² Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. М. : Республика. 2001. С. 461.

³ Етимологічний словник української мови. В 7 томах. Ред. О.С. Мельничук. К. : Наук. Думка, 1983. Т. 4. 2003. С. 574.

⁴ Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. 3-е изд. М. : Политиздат, 1975. С. 329.

адмініструванні керуються такими універсальними принципами, які умовно прийнято поділяти на групи соціально-політичних принципів та організаційних¹. Що стосується об'єкту нашого дослідження, то такі принципи розглядаються як основні ідеї та керівні засади, які визначають закономірності розвитку суспільних відносин організації публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України.

Необхідність формування алгоритму поступальних дій сталого розвитку українського суспільства як стратегічної основи публічного управління, безпосередньо торкаються напрямків захищеності національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз, а тому, обумовлені розвитком належної системи науково обґрунтованих принципів організації публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України. Так, із започаткуванням адміністративної реформи згідно Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» були проголошені її принципи, як головні засади її проведення, що засновані на відповідній ідеології і політиці адміністративної реформи².

Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, хоча й не містять власного переліку принципів забезпечення сталого розвитку країни, але ґрунтуються на принципах досягнення глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року, що були проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1³. Відповідно, слід підкреслити, що вказаний документ спрямований, насамперед, на

¹ Дубенко С.Д., Максименко К.О., Овчарук О.В. та ін. Споживча політика в системі державного управління : навчально-методичний посібник. За заг. ред. К.О. Максименко, О.В. Овчарук, Н.Г. Протасової. К. : Тютюкін, 2009. С. 13.

² Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

³ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

адаптацію глобальних цілей сталого розвитку з урахуванням специфіки розвитку України, але не містить систему принципів забезпечення саме національної безпеки за відповідними напрямками, що, на наш погляд, наразі, не веде до достатнього впорядкування відносин у відповідній сфері, а також не дає можливість розкрити сутність та зміст визначених принципів.

В Стратегії національної безпеки України концептуальні засади її забезпечення та принципи також не систематизовані. Разом з цим ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» визначає систему основних принципів формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони, а п. 46 Стратегії фіксує налаштованість держави на утвердження конституційного принципу верховенства права, рівності усіх перед законом, реалізацію конституційних принципів індивідуальної юридичної відповідальності та невідворотності покарання¹.

На відміну від зазначених стратегічних документів у Стратегії кібербезпеки України систему принципів її забезпечення подано в упорядкованій формі. Так, забезпечення кібербезпеки України має базуватися на принципах: верховенства права і поваги до прав та свобод людини і громадянина; забезпечення національних інтересів України; відкритості, доступності, стабільності та захищеності кіберпростору; державно-приватного партнерства, широкої співпраці з громадянським суспільством у сфері забезпечення кібербезпеки та кіберзахисту; пропорційності та адекватності заходів кіберзахисту реальним та потенційним ризикам; пріоритетності запобіжних заходів; невідворотності покарання за вчинення кіберзлочинів; пріоритетного розвитку та підтримки вітчизняного наукового, науково-технічного та виробничого потенціалу; міжнародного співробітництва

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.

з метою зміцнення взаємної довіри у сфері кібербезпеки та вироблення спільних підходів у протидії кіберзагрозам, консолідації зусиль у розслідуванні та запобіганні кіберзлочинам, недопущення використання кіберпростору в протиправних та воєнних цілях; забезпечення демократичного цивільного контролю над утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями та правоохоронними органами держави, що діють у сфері кібербезпеки¹.

Доктрина інформаційної безпеки України базується на принципах: додержання прав і свобод людини і громадянина, поваги до гідності особи, захисту її законних інтересів, а також законних інтересів суспільства та держави, забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України².

О. Олійник вбачає перераховані вище принципи вихідними положеннями формування і функціонування системи інформаційної безпеки як системоутворюючого фактору всіх складових національної безпеки, норм і правил поведінки громадян, державних і суспільних інститутів України у цій сфері й тому пропонував відносити до принципів забезпечення інформаційної безпеки: пріоритет прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина; верховенство права, рівність усіх суб'єктів правовідносин перед законом; відповідальність держави перед людиною за свою діяльність; комплексний підхід до вирішення завдань забезпечення інформаційної безпеки; єдність і взаємозв'язок напрямів забезпечення інформаційної безпеки; розмежування сфер відповідальності й повноважень державних органів і органів місцевого самоврядування з питань забезпечення

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України» : Указ Президента України від 15.03.2016 № 96/2016.

² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017.

інформаційної безпеки; участь у міжнародних і регіональних системах інформаційної безпеки; оперативність, своєчасність, превентивність і адекватність заходів щодо попередження і захисту від зовнішніх інформаційних загроз та нейтралізації джерел внутрішніх інформаційних загроз¹.

Повертаючись до положень ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» (щодо принципів формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони) зауважимо, що зазначені принципи слід вважати основою для формування системи принципів організації публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України, з урахуванням напрямків її забезпечення та особливостей правового регулювання даних суспільних відносин, а також основою для наукових розвідок у сфері забезпечення національної безпеки, з урахуванням різноманітних наукових підходів до вирішення питань за цією тематикою.

Як попередньо ми наводили систему принципів забезпечення інформаційної безпеки, так, за логікою речей, вона притаманна й іншим напрямкам забезпечення національної безпеки України, хоча не всі з них отримали своє юридичне вираження. Зокрема, у сфері забезпечення економічної безпеки Г. Дарнопих виділяє: 1) системність із дотриманням спадкоємності та безперервності захисту; 2) обґрунтованість; 3) достатність впливу на загрозу за допомогою узгодження, стримування, протидії та примушення; 4) гнучкість в управлінні; 5) своєчасність².

Обраний підхід, свого часу, обумовив прийняття Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» у ст. 2 якого закріплено принципи: цілісності; об'єктивності; науковості;

¹ Олійник О. В. Принципи забезпечення інформаційної безпеки України. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2016. № 4. С. 72–78.

² Дарнопих Г.Ю. Концепція національної економічної безпеки України як державна стратегія. URL: http://www.rusnauka.com/8_NIT_2008/Tethis/Economics/27748.doc.htm

гласності; самостійності; рівності; дотримання загальнодержавних інтересів¹.

Л. Чернюк, Т. Пепа, пропонують за основу брати базові положення, які апробовані на практиці щодо прийняття та реалізації рішень публічного адміністрування, тобто принципи загального характеру, зокрема, принцип історизму та системності; комплексності та єдності регіональної політики; науковості; ефективності та оптимальності; варіантності та стимулювання; єдності всіх видів адміністрування; самостійності і самозабезпеченості потреб регіону; компліментарності та узгодженості інтересів; відповідності, ієрархічності, функціональної інтеграції; зворотного зв'язку; різноманітності; відповідальності².

В умовах децентралізації важливим постає питання публічного адміністрування та організації управління на місцевому рівні, що безпосередньо впливає на стан забезпечення національної безпеки в регіонах України. У відповідності до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування;

¹ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 № 1602-III.

² Чернюк Л. Г., Пепа Т.В. Методолого-практичні основи формування системи управління сталим регіональним розвитком. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/10028/02Chernjuk.pdf?sequence=1>

партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; стало розвитку територій¹.

У межах заходів з реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року виконавці керуються принципами: верховенства права; захисту прав людини та основних свобод; прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; запобігання і боротьба з усіма формами та проявами расизму, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості; неприпустимості будь-яких форм дискримінації; заохочення культурного розмаїття; сумісності і доповнюваності міграційної політики з іншими сферами діяльності держави; координації та співробітництва на державному, регіональному та місцевому рівнях як по вертикалі, так і по горизонталі; активного залучення громадських партнерів, наукових кіл, міжнародних організацій; наукової обґрунтованості рішень, що приймаються; гнучкості, що передбачає періодичне коригування тактичних завдань та заходів з метою досягнення стратегічних цілей².

Вирішення питань стратегічного управління підготовкою держави до оборони, особливо визначення мети та цілей цього процесу, а також оцінювання ступеня їх досягнення обумовили формування основних принципів стратегічного управління підготовкою держави до оборони, які на думку А. Лобанова та Ю. Пунди, мають бути основами діяльності відповідної системи і дозволяють використовувати закони та закономірності управління в конкретних умовах³.

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р.

² Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р.

³ Лобанов А.А., Пунда Ю.В. Принципи стратегічного управління підготовкою держави до оборони. Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони. 2013. № 1 (16). С. 11–16.

У сфері внутрішньої безпеки, як зазначає М. Кузьміна, продуктом генезису права і суспільних відносин є правовідносини, тому зміни в системі правовідносин, у свою чергу, викликають необхідність оновлення нормативної бази, застосування інших принципів при вирішенні справ»¹.

Таким чином, реалізуючи положення Закону України «Про національну безпеку України» суб'єкти її забезпечення та, відповідно, суб'єкти публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України мають враховувати новації сучасного стану публічного адміністрування, які, у свою чергу, обумовлюють необхідність діяти відповідно до зрозумілих для всіх принципів, застосування яких робить процеси публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки диверсифікованими.

Як підкреслює Л. Новак-Каляєва значна гетерогенність процесів економічного та політичного розвитку країни вимагає від цих принципів простоти, послідовності та дієвості в умовах різних адміністративних інституцій та алгоритмів управлінських дій, адекватності щодо практичного втілення та затвердження їх на основі широкого громадського обговорення².

Таким чином принципи публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України відображають найбільш суттєві, головні, об'єктивно-необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки цієї сфери; характеризують стійкі закономірності, відносини і взаємозв'язки в публічному адмініструванні; охоплюють переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які притаманні публічному

¹ Кузьміна М.Н. Правовые основы формирования и деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 17.

² Новак-Каляєва Л. Інноваційні підходи до управління як імперативи децентралізації системи влади в Україні. Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 16. 310 с.

адмініструванню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не приватний характер; відображають специфіку публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України, його відмінність від інших видів публічного адміністрування.

Подальший аналіз принципів публічного адміністрування та формування окремих наукових поглядів на систему принципів публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України доцільно проводити з метою створення чітко визначеної їх системи; розкриття сутності кожного із визначених принципів, як в теоретичному плані, так і в процесі законотворчості; належного впорядкування їх на стійкій концептуальній основі розбудови сектора безпеки і оборони.

1.4. Основні концепції впровадження публічного адміністрування в Україні у сфері забезпечення національної безпеки України

Важливість впровадження концептуальних підходів в різноманітних сферах публічного адміністрування обумовлено стрімкою динамікою трансформації глобальних і національних суспільних відносин. Формування суспільства на засадах стабільного розвитку визначено в законодавстві більшості країн світу. Це торкнулася і українського суспільства, де за часи незалежності розроблено та запроваджено систему концепцій в сфері забезпечення національної безпеки України в основу яких покладено механізм публічного адміністрування.

Особливості становлення та концептуальні засади впровадження публічного адміністрування в свої роботах розглядали вітчизняні вчені, зокрема, В. Авер'янов, М. Гнатовський, Н. Гнидюк, І. Грицяк, В. Дерезь, Л. Луць, В. Мармазов, А. Новак-Фарнцяж, О. Онуфрієнко, А. Оболенський, Н. Нижник, І. Родак, А. Санченко, А. Школик та інші.

Концептуальні питання публічного адміністрування розглядаються у працях таких відомих зарубіжних дослідників, як Л. Брауна, Е. Дауні, А. Етционі, Д. Істон, Г. Ласуел, Ч. Ліндблом, Д. Марч, О. Моргенштерн, Г. Саймон, Б. Нойбергер та ін. Крім того, у вивчення публічного управління безсумнівний внесок внесли багато відомих соціологів, зокрема З. Бауман, П. Бергер, Р. Мертон, Т. Парсонс, та ін., політологів, зокрема, П. Бурдьє, Р. Даль, Дюверже, С. Ліпсет, К. Оффе, М. Полсбі, Г. Райт, М. С. Роккан, Ф. Фукуяма, та інші. Проте досі залишаються не до кінця вивченими окремі напрямки формування концепцій в сферах захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави.

Британський соціолог Зігмунт Бауман в своїй книзі «Індивідуалізоване суспільство» писав, що протягом більшої

частини сучасної історії головна небезпека для демократії справедливо вбачалася в обмеженнях, які нав'язує свободу людини політичною владою інститутів, відповідальних за «колективно гарантовану безпеку». Схоже, що в наші дні загроза демократії настає з протилежного боку; саме колективно гарантована безпека стає все більш бажаною, в той час як вона піддається нападкам, оскільки стоїть на шляху публічної політики, нею нехтують як гідного захисту цінністю¹.

Цитуючи заяву Джорджа Буша, зроблену ним після розпаду Радянського Союзу, згідно з яким новим ворогом є невизначеність, непередбачуваність і нестабільність, З. Бауман додає, що порядок в епоху модернізму став ототожнюватися, у відповідності до практичних намірів та цілей, з контролем і управлінням, які, в свою чергу, стали визначати затверджений кодекс практичних дій і здатність добитися його дотримання. Іншими словами, ідея порядку відноситься не стільки до самих речей, скільки до способів управління².

Як бачимо З. Бауман прагматично і об'єктивно ставиться до формування концептуальних підходів у питаннях суспільної безпеки в європейських країнах, наголошуючи, що на фоні охоплених конфліктами країн світу у Європі повинні продовжуватись розроблятися інструменти вдосконалення дієвих способів публічного адміністрування, які відповідатимуть практичним намірам і цілями забезпечення безпеки, шляхом вироблення дієвої стратегії послідовного алгоритму дій щодо вирішення питань національної безпеки через контроль та управління.

Ізраїльський політолог Бениамин Нойбергер аналізуючи національну безпеку і демократію, зазначає – «проблема забезпечення національної безпеки існує в будь-якій країні і при

¹ Бауман З. Индивидуализированное общество / Зигмунт Бауман // Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева. М. : Логос, 2005. С. 69.

² Бауман З. Индивидуализированное общество / Зигмунт Бауман // Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева. М. : Логос, 2005. С. 104.

будь-якому режимі, проте в демократичних державах вона виникає з особливою силою. Її витoki кореняться в очевидному протиріччі між основними цінностями демократії і тими діями, які відбуваються з метою підвищити обороноздатність країни. Демократична держава, що знаходиться в стані війни або під впливом військової загрози, має мало спільного з демократією, яка не знає воєн, терористичних актів, і не поставленого перед необхідністю постійно боротися за своє існування. Демократія, над якою нависає перманентна загроза війни, змушена розглядати забезпечення безпеки як вищу мету, і в цій ситуації – в ім'я «священного завдання» забезпечення обороноздатності країни, іноді вимушено зневажаються індивідуальні права громадян»¹.

На наш погляд, подібний стан речей спостерігається в порядку реалізації публічного адміністрування і в нашій державі, де концептуальні підходи із захисту національних інтересів в різноманітних сферах суспільного життя, які отримали своє об'єктивне вираження в стратегічних програмах щодо їх реалізації. Іноді вони мають очевидний декларативний характер, що по суті не призводить до досягнення визначеної мети, а тим самим створюються реальні умови для порушення прав і свобод громадянина. Причинами цьому, як ми вважаємо, є не належний стан механізму зближення (конвергенції), по між концептуальними поглядами та створенням дієвої організаційно – правової системи, яка б фактично впроваджувала визначені ідеї в процесі публічного адміністрування.

О.В. Онуфрієнко досліджуючи зближення концепцій державного управління й одночасної правової конвергенції, зазначав, що вектори актуальних наукових досліджень скеровано на пошуки найбільш вдалих моделей державного управління та механізмів їх практичної реалізації, рецепцію конкретних

¹ Нойбергер Б. Национальная безопасность и демократия – конфликты и дилеммы: Израиль в сравнительной перспективе URL: <http://online-books.openu.ac.il/russian/democracy-and-national-security/volume1/article1.html>

рішень стосовно організації державних органів та ефективних правових конструкцій, які опосередковують модернізацію публічного адміністрування і вже продемонстрували власну ефективність упродовж тривалого часу при розв'язанні споріднених проблемних питань у зарубіжних державах.

Побудова розвиненого громадянського суспільства вже не може сприйматися як одна з важливих, але часткових проблем сучасних суспільних наук та практики державотворення, адже мова йде про набуття нею дійсно універсального характеру, нарешті, про новий рівень розвитку системи державного управління, правової системи, суспільства в цілому, а в кінцевому рахунку – і новий етап суспільного прогресу на шляху до глобального громадянського суспільства. Фундамент цих процесів, що спрямовані в одному напрямку, закладено загально-визнаними орієнтирами: концепціями правової держави і верховенства права, теорією розподілу влад, ідеєю надійного захисту прав і свобод людини, принципами прозорості та підзвітності системи публічного адміністрування¹.

Система публічного адміністрування є продуктом процесів самоорганізації, що приводять до змін, які відбуваються у суспільстві. Формування цієї системи прискорює креативність соціального життя. Якщо раніше для відкриття кордонів однієї держави потрібні були переважно воєнні дії, то сьогодні на зміну їм приходять способи інформаційного та економічного впливу, тільки локально підтримувані інколи воєнною силою. Цей перелом є надзвичайно болісним для багатьох країн, постільки руйнує системи соціального управління, які склалися тисячоліттями. Спроби економічної, політичної та воєнної кооперації провідних держав світу є не що інше, як формування

¹ Онуфрієнко О. В. Розбудова громадянського суспільства як концептуальний орієнтир універсального зближення концепцій державного управління й одночасної правової конвергенції. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 117–118.

нових систем публічного адміністрування пов'язаного із глобалізацією світу¹.

Варто згадати, що існує певна залежність між періодом становлення української державності й розвитком національної безпеки. У перші десятиліття незалежності формувались різні базові напрямки забезпечення національної безпеки України. В основоположних вітчизняних нормативних актах, як можна спостерігати, є окремі положення, в яких визначаються пріоритетні напрямки внутрішньої і зовнішньої політики держави, що, в свою чергу, містять концептуальну основу забезпечення національної безпеки.

Як відмічає В. А. Ліпкан, перший неофіційний проект такої концепції було підготовлено вже до 16 вересня 1991 р., на першому місяці Незалежності. Саме цей проект був узятий за основу розробки Концепції оборони і будівництва Збройних сил України, затвердженої Верховною Радою України 11 жовтня 1991 р., що дозволило Україні першій (з-поміж республік колишнього СРСР) підготувати і вже 6 грудня 1991 р. завершити прийняття основ національного законодавства в галузі будівництва воєнної організації держави.

Підготовка офіційного проекту Концепції національної безпеки України почалася відповідно до Указу Президента України № 41 від 15 січня 1992 р. групою із шести вчених, яку очолював доктор юридичних наук професор В.М. Селіванов, а його заступником був професор С.І. Пирожков. Від Міністерства оборони України до складу групи було включено двох офіцерів від Центру оперативного-стратегічних досліджень ПП ЗС і Наукової експертної ради МО².

¹ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 78.

² Ліпкан В. А. Національна безпека України. К. : КНТ, 2009. 576 с.

На наш погляд, наступними крокам и становлення та розвитку публічного адміністрування щодо забезпечення національної безпеки України, на наш погляд, була розроблена та прийнята 16 січня 1997 році Концепція (основи державної політики) національної безпеки України (яка втратила чинність у зв'язку з прийняттям у 2003 році Закону України «Про основи національної безпеки України»), та прийнята 10 вересня 1998 році Концепція адміністративної реформи в Україні.

Шлях вироблення та прийняття Концепції національної безпеки України був не простим і довготривалим. Коли українське суспільство визначилося зі своєю державністю, публічно оголосивши в Декларації про державний суверенітет, і визначивши свої національні інтереси, виникла необхідність ухвалення Концепції національної безпеки України.

Так, зокрема в Концепції (основи державної політики) національної безпеки України говориться, цим документом закладаються основи концептуалізації державної політики національної безпеки. Суттю зазначеної концептуалізації є обов'язкове для вищого державного керівництва всіх гілок влади визначення і подальша реалізація магістральних напрямів функціонування держави і розвитку країни. Сьогодні, коли в Україні вже склалася структура влади, вже існують і функціонують виконавчі «вертикаль» і «горизонталь», саме внесення концептуально визначеного «початку» в це функціонування сприятиме зміцненню та подальшому розвитку демократії, поглибленню усвідомленості влади щодо рішень, які вона приймає, наведенню порядку в народному господарстві.

Крім того, в даній Концепції на той історичний момент започатковано і викладено сутність наступних ключових понять, зміст яких, з прийняттям у Закону України «Про основи національної безпеки України» був значно розширений, але, при цьому, зберіг свою ідейну основу.

Як наголошують В.В. Середа, М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, М.П. Гурковський та інші таким чином було доповнено категорійний ряд теорії національної безпеки поняттями «державна політика національної безпеки» (державна політика в цілому, без розкладу її на окремі складові), «концепція (Основи) національної безпеки України» (державний документ, який відображає магістральний (ведучий, генеральний) задум щодо державної політики національної безпеки), «система національної безпеки» (сукупність державних структур і недержавних організацій, які функціонують в сфері захисту прав і свобод людини, базових цінностей суспільства від зовнішніх і внутрішніх загроз, а також відповідна система законодавчих актів держави і нормативних документів (статутів, декларацій, програм) недержавних організацій), «національна безпека» (рівень захищеності життєво-важливих інтересів, прав і свобод особи, життєво-важливих інтересів суспільства, держави та її довілля від зовнішніх та внутрішніх загроз), «національні інтереси» (визначальні потреби держави Україна, які співвідносяться з її базовими цінностями і виражаються у затвердженому Верховною Радою комплексі цілей)¹.

Окремо вказаними авторами було зміщено акценти на положення Концепції (основ державної політики) національної безпеки України щодо ускладнення проблеми національних інтересів за рахунок традиційного розколу української національної ментальності за багатьма параметрами: політичним, економічним, соціальним, релігійним, етнічним і навіть географічним². При цьому виділялася проблема негомогенності України, яка переживає перехідний етап свого розвитку, є більш глибокою,

¹ Середа В. В., Ковалів М. В., Єсімов С. С., Гурковський М. П. Правові основи захисту України від зовнішньої та внутрішньої агресії : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2015. 518 с.

² Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 року № 3/97-ВР.

ніж у будь якої розвиненої європейської держави. Цю обставину враховано за рахунок закладення в основу визначення національних інтересів України перш за все положень Конституції України, а також так званих «вічних» цінностей, в основі яких лежать найзагальніші культурологічні і етнічні уявлення українського народу про добро і зло, щастя і благоденство, суспільний обов'язок і призначення людини тощо. Враховано також ряд параметрів внутрішнього (політична та екологічна система, соціокультурні особливості країни) і зовнішнього (міжнародне оточення, союзи, загрози) середовища¹.

24 квітня 1997 року було ухвалено Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки. Метою її було вдосконалення правових, організаційних передумов боротьби з корупцією. Незважаючи на вжиті до цього часу організаційно-правові заходи щодо протидії корупції, масштаби її не зменшилися.

Як відмічено було в Концепції корупція є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, вона негативно впливає на всі сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини.

Таке становище є наслідком того, що до того часу не з'ясовано всіх соціальних передумов корупції, цілеспрямовано не здійснювалась діяльність щодо їх обмеження та нейтралізації. Поширенню корупції сприяє гальмування демократичних та економічних перетворень. Не розроблено основ адміністративної реформи. Не визначено хоча б на концептуальному рівні стратегії запобігання та протидії корупції. Діяльність щодо боротьби з корупцією не стала пріоритетною для багатьох державних органів. Вона здійснюється без певної системи і належної

¹ Серета В. В., Ковалів М. В., Єсімов С. С., Гурковський М. П. Правові основи захисту України від зовнішньої та внутрішньої агресії : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2015. 518 с.

вимогливості, достатнього інформаційного забезпечення, додержання принципу розподілу функцій та відповідальності¹.

Концепція адміністративної реформи в Україні, яка прийнята 19 вересня 1998 року, започаткувала підходи до державного управління, де головним пріоритетом її діяльності має стати служіння народів, національним інтересам як головного елемента національної безпеки держави. Ця система державного управління стане близькою до потреб і запитів людей, буде прозорою та підконтрольною народів.

Зокрема, в Концепції адміністративної реформи в Україні говориться, – метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною².

Зазначені Концепції заклали фундамент у новітню модель механізму публічного управління основною ідеєю яких є наступне що підвищення загального рівня національної безпеки в нашій державі неможливе без перегляду чинної державної політики щодо формування зовсім нового типу управління – публічного адміністрування, за яким в основі покладено національні інтереси людини, особи, громадянина, які в сукупності складають народ України як єдине джерело влади, а тому

¹ Про затвердження Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки : Указ Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98.

² Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента від 10.09.98 р.

є об'єктом суспільної самоорганізації, де пріоритетом є прогресивний розвиток суспільних відносин із реалізації прав і свобод, та їх захист, з опорою на державу і її публічно – владні інститути.

В.С. Крисаченко відмічає, що за такої ситуації держава поступово передає, а інститути громадянського суспільства, відповідно, перебирають на себе повноваження контролю над сферами соціальної життєдіяльності¹.

В умовах поглиблення глобалізаційних процесів слід очікувати послаблення ефективного впливу держави на соціальну сферу. Загальне спрямування зміни національної системи соціального захисту людини, суспільства й держави визначатиметься еволюцією європейської соціальної моделі².

Аналізуючи європейський досвід побудови національних моделей соціальної держави та соціальної політики, О. В. Курінний, Є. В. Жадан зробили низку висновків щодо вирішення проблеми забезпечення соціальної безпеки на регіональному рівні, яка є складовою національної безпеки держави.

По-перше, реалізація соціальної політики та забезпечення соціальної безпеки в цілому залежать, насамперед, від форми політичного устрою та політичного режиму, тобто функціонування демократичної публічної влади зі сталими прогресивними традиціями;

По-друге, напрями та стратегічні пріоритети соціальної політики й системи соціальної безпеки залежать від рівня соціально-економічного розвитку міст та спроможності їх самоврядних органів проводити в життя соціальні програми, що забезпечують гідне життя громадян;

¹ Крисаченко В.С. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / за ред. В.С. Крисаченко. К. : НІСД, 2004. С. 391.

² Рубинский Ю.И. Франция. В поисках новых путей / отв. ред. Ю.И. Рубинский. М. : Изд-во «Весь мир», 2007. С. 156.

По-третє, просте копіювання досвіду провідних держав світу щодо соціальної політики й системи соціальної безпеки, моделі соціальної держави без врахування національних особливостей, менталітету, культурної та політичної спадщини призведе до руйнування системи соціального забезпечення міст. Саме тому органам місцевого самоврядування в Україні слід урахувувати позитивні напрацювання світового досвіду щодо соціальної політики й формування системи соціальної безпеки та екстраполювати їх на соціальну практику з оглядом на власні традиції та економічні можливості;

По-четверте, із зарубіжних моделей змішаної соціальної політики та соціальної стратегії для України корисною вбачається соціал-демократична модель в цілому і, зокрема, такі її регіональні типи, як шведська (скандинавська соціальна модель, німецька модель) соціального ринкового господарства, в яких найбільш помітно виражена соціальна орієнтація. Вони більшою мірою здатні відтворити українські традиції державного управління і соціального захисту населення, в яких важливе місце посідали ідеї соціальної справедливості і соціальної захищеності найвразливіших верств населення¹.

У на даний час регіональна безпека, як ми вважаємо, виступає одним із чинників забезпечення національної безпеки, що сьогодні набуває більшої значимості в умовах децентралізації та збройної агресії з боку Російської федерації, що використовує як метод ведення «гібридної війни» регіональний сепаратизм.

Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 року схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та

¹ Курінний О. В., Жадан Є. В. Європейський досвід формування засад соціальної безпеки міста. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. X. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 111–112.

територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад¹.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачається розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою на засадах децентралізації влади. Метою даної реформи, перш за все, є забезпечення спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Мова йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Постановою Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року попередньо схвалено законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади».

Стаття 132 змін до Конституції України передбачає: «Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій».

В статті 140 змін до Конституції говориться: «Міське самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України»¹.

Хоча якщо бути об'єктивним перші кроки до децентралізації було зроблено в 1995 році згідно Концепція регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки.

Як зазначається метою впровадження Концепції в умовах ринкової трансформації економіки є створення конкурентного середовища, реалізація Програми структурної перебудови економіки України, визначення пріоритетного спрямування інвестицій.

Обмежені бюджетні фінансові ресурси не дають змоги на нинішньому етапі реформування економіки забезпечити структурні зміни в галузях народного господарства та будівництво житла і об'єктів соціально-культурного призначення в обсягах, необхідних для задоволення потреб населення. Здійснюючи децентралізацію управління економікою, розширюючи повноваження регіонів, держава значною мірою знімає із себе функції забезпечення інвестиціями та передає їх суб'єктам господарювання².

Положеннями даної Концепції регулювання інвестиційної діяльності було покладено за основу такі підходи властиві публічному адмініструванню: послідовної децентралізації інвестиційного процесу, залучення матеріальних, фінансових та інших ресурсів позабюджетних та інноваційних фондів, страхових компаній, комерційних банків, внутрішніх інвестиційних позик; використання іноземних інвестицій, кредитних ліній та кредитів міжнародних фінансових організацій, здійснення відповідними державними органами контролю за цільовим використанням інвестицій.

¹ Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII.

² Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки : Постанова Кабінету міністрів України від 1 червня 1995 р. № 384.

Пізніше, у відповідності до статті 1 Закону України «Про основи національної безпеки України», в поняття національної безпеки було включено й своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах інвестиційної політики.

Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 року № 333-р схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹. Як констатують Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Р.П. Натуркач, О.Я. Рогач, М.В. Савчин, І.С. Сухан, П.А. Трачук, І.В. Хохлова та інші метою цієї Концепції виступило бажання здійснити визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад². Також ними констатується, що цією Концепцією передбачається розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою на засадах децентралізації влади³.

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

² Динис Г.Г., Карабін Т.О., Лазур Я.В., Менджул М.В., Натуркач Р.П., О.Я. Рогач, Савчин М.В., Сухан І.С., Трачук П.А., Хохлова І.В. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти. Ужгород : TIMPANI, 2015. 216 с.

³ Динис Г.Г., Карабін Т.О., Лазур Я.В., Менджул М.В., Натуркач Р.П., О.Я. Рогач, Савчин М.В., Сухан І.С., Трачук П.А., Хохлова І.В. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти. Ужгород : TIMPANI, 2015. 216 с.

Децентралізація є доволі складним поняттям і має три форми: деконцентрація, делегування і деволюція. У практиці українського врядування спостерігається перевага деконцентрації. Деконцентрація є найслабшою формою децентралізації, адже вона передбачає перерозподіл повноважень між рівнями влади, але фактично функцію прийняття рішень утримує центральна влада. Така форма децентралізації, як деволюція, представляє собою більш ефективний спосіб стримування надмірної концентрації центральної влади, яка суперечить основним принципам «належного врядування»: відкритості, прозорості та чесності¹.

Відчувається нагальна потреба в теоретичному обґрунтуванні, розробці концептуальних підходів та наданні практичних рекомендацій з організації та забезпечення конструктивного діалогу між органами влади регіонального та місцевого рівня та громадськістю що надасть можливість: передбачуваності та послідовності в діях публічної влади, врахування пропозицій членів територіальної громади при прийнятті рішень та можливість здійснення контролю за їх виконанням, особливо в частині витрат місцевих бюджетів, недопущення конфліктних ситуацій, а в разі їх виникнення використання всіх сучасних інструментів для пошуку спільних шляхів їх вирішення².

Консультації з громадськістю – це процес комунікації між органами державної влади та місцевого самоврядування і громадянами та їх об'єднаннями. Метою проведення консультацій з громадськістю є прийняття рішення, у яких буде враховано права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін.

¹ Чабанова К. І. Деволюція як форма децентралізації. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. X. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 188–189.

² Іжа М. М. Актуальні питання взаємодії влади та громадськості в умовах децентралізації. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. X. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 15–16.

Консультації з громадськістю надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади. Консультації з громадськістю проводяться щодо: проєктів державних та регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень про їх виконання; звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету про витрачання коштів за минулий рік. Формою проведення консультацій з громадськістю є публічне громадське обговорення: конференції, семінари, форуми, громадські слухання, круглі столи, збори, зустрічі з громадськістю, робота громадських приймалень. Результати публічного громадського обговорення доводяться органом виконавчої влади до відома громадськості, це здійснюється шляхом оприлюднення у засобах масової інформації¹.

На сьогодні у світовій практиці діалогу влади та суспільства² (особливо на регіональному та місцевому рівнях), а також в управлінській науці розвивається такий тип комунікації, як комунікація задля розвитку, про що Н.М. Колісниченко зазначає, що «така комунікація полегшує національний та місцевий діалог»³.

Так, наприклад, новостворений за сприяння Консультативної місії Європейського Союзу поліцейський відділ превентивної комунікації – «поліція діалогу»⁴ має налагоджувати взаємодію

¹ Кулешов В. В. Взаємодія регіональних та місцевих органів влади з громадськістю. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 87.

² Mefalopoulos P. Broadening the Boundaries of Communication. Development Communication. Sourcebook. Washington D.C : The International Bank for Reconstruction and Development: Green press initiative / The World Bank, 2009. 245 p.

³ Колісниченко Н.М. Діалогова комунікація влади і громадян в управлінні територіями. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 82.

⁴ У Києві запустили поліцію, що «зупиняє словом» URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-kyiv/2336770-u-kievi-zapustili-policiu-so-zupinae-slovom.html>

із організаторами мирних зібрань (масових заходів) протягом всього часу їх проведення. Такі поліцейські намагаються попередити будь-які конфліктні ситуації, роз'яснюють дії поліції та зупиняють агресивних громадян «не силовими методами, а... словом»¹. Як зазначала начальник відділу превентивної комунікації ГУНП у м. Києві В. Азарова: «Ми постійно моніторимо та аналізуємо Інтернет-мережі щодо запланованих заходів з масовою участю громадян, оцінюємо ступінь ризику під час їх проведення, настрій учасників та передбачаємо зміну розвитку ситуації. А тому працівники новоствореного відділу переважно працюють на попередження сутичок і конфліктів. Для необхідної взаємодії наші працівники завчасно встановлюють комунікативний контакт як з організаторами, так і з учасниками масових заходів»².

З приводу викладеного І.С. Боровик констатує, що останнім часом все частіше спостерігається тенденція розвитку стратегічних комунікацій в Україні, що поширюються абсолютно на всі сфери та активно закріплюється в органах державної влади, бізнес-структурах та в суспільстві, в цілому³. При цьому ґрунтуючись на висновках В. Дарлі щодо появи терміну «стратегічні комунікації»⁴, вказаний автор схіляється до «розуміння і включення всіх ключових аудиторій в створення, укріплення або збереження сприятливих для розширення інтересів, політик і задач через реалізацію координаційних програм, планів, тем,

¹ У Києві запустили поліцію, що «зупиняє словом» URL: : <https://www.ukrinform.ua/rubric-kyiv/2336770-u-kyevi-zapustili-policiu-so-zupinae-slovom.html>

² Національна поліція. Київ. Тимчасовий веб-сайт. URL: <https://kyiv.npu.gov.ua/uk/publish/article/377568>

³ Боровик І.С. Іноземний та вітчизняний досвід налагодження стратегічних комунікацій між владою, бізнесом та суспільством. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 61.

⁴ William M. Darley. The Missing Component of U.S. Strategic Communications. Joint Force Quarterly. 2007. Issue 47. P. 109.

ключових повідомлень і синхронізованих продуктів з використанням всіх інструментів органів державної влади»¹.

Визнаючи децентралізацію надзвичайно важливою реформою, одним з головних чинників створення стабільної демократії в Україні шляхом долучення громадян до місцевих політичних процесів, а також реалізації в сучасних українських реаліях європейської концепції «партисипативної демократії» Асоціація міст України спільно із Норвезькою асоціацією місцевих і регіональних влад у 2015–2018 роках здійснювали проект щодо її впровадження.² Метою відповідної діяльності, згідно європейської практики, є зміцнення місцевого самоврядування шляхом підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сферах економіки, фінансів, місцевої демократії, покращення якості надання послуг у соціальному секторі та створення умов для забезпечення соціальної рівності та впровадження європейських стандартів. Як вказують учасники проекту завданнями та очікуваними результатами є: 1) Створення та впровадження двох річних циклів шести тематичних робочих груп з підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та якості надання послуг населенню (теми: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист населення, місцевий економічний розвиток, фінанси, місцева демократія та взаємодія з громадськістю); 2) Розробка планів підвищення ефективності надання послуг та діяльності органів місцевого самоврядування для 80 українських міст і об'єднаних територіальних громад; 3) Запровадження практики ведення політичного діалогу; 4) Проведення соціологічного опитування громадськості та

¹ Боровик І.С. Іноземний та вітчизняний досвід налагодження стратегічних комунікацій між владою, бізнесом та суспільством. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 62.

² Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні. Вісник АМУ № 153, травень 2018. Спеціальний випуск. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/153nor_small1.pdf

посадових осіб місцевого самоврядування щодо оцінки стану місцевої демократії. 5) Професійний розвиток посадових осіб місцевого самоврядування та проведення навчання для депутатів місцевих рад об'єднаних територіальних громад¹.

У контексті викладеного О.Ю. Сергєєва та Л.Ю. Ігнатенко розглядали концепцію «Доброго місцевого і регіонального управління», яка, за їх позицією «є суспільною цінністю, яку усі країни – члени Ради Європи бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. У широкому розумінні цей термін означає демократичне, партисипативне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на місцевому і регіональному рівнях. Забезпечення доброго місцевого і регіонального управління у країнах – членах стосується низки завдань, зокрема, стосовно внутрішніх взаємовідносин між місцевою і регіональною владою, відносин між місцевою і регіональною владою та іншими органами влади, населенням та громадянським суспільством»².

У Програмі розвитку ООН (UNDP, ПРООН), прийнятої у січні 1997 р., названо такі основні характерні риси Good Governance:

1) участь (Participation) – усі чоловіки та жінки мають право голосу при прийнятті рішень (прямо або через інститути, що репрезентують їхні інтереси); така широка участь ґрунтується на свободі асоціацій і слова;

2) влада закону (Ruleoflaw) – правова система повинна бути справедливою та діяти однаково для всіх, особливо відносно прав людини;

¹ Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні. Вісник АМУ № 153, травень 2018. Спеціальний випуск. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/153nor_small1.pdf

² Сергєєва О. Ю., Ігнатенко Л. Ю. Базові принципи партисипативності в державному будівництві Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. X. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 65.

3) прозорість (Transparency) – полягає у вільному потоці інформації. Процеси, установи та інформація є однаково доступними кожному;

4) відповідальність (Responsiveness) – інститути та процеси слугують усім членам суспільства;

5) орієнтація на консенсус (Consensusorientation) – справедливе управління виступає посередником між різними інтересами задля досягнення широкого суспільного консенсусу з локальних і загальнонагомих питань та процедур (policie sand procedures);

6) справедливість (Equity) – усі чоловіки та жінки мають однакові можливості в поліпшенні умов їхнього життя;

7) ефективність і результативність (Effective nessan defficiency) – процеси та інститути забезпечують найкращі результати у використанні ресурсів;

8) підзвітність (Accountability) – процеси прийняття рішень в уряді, приватному секторі та організаціях громадянського суспільства підзвітні громадськості, а також акціонерам (stakeholders);

9) стратегічне бачення (Strategicvision) – лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу відносно GoodGovernance і людського розвитку. Це також є розумінням історичного, культурного і соціального контексту (complexities), яким ця перспектива обґрунтовується¹.

Деякі вчені стверджують, що для запровадження принципу безпосередньої участі громадян в управлінні державою необхідною умовою має бути розвинуте громадянське суспільство, засноване на довірі, де сильні неурядові громадські організації є необхідною умовою для появи громадянської позиції².

¹ Bogason P. Postmodern public administration. In *The Oxford Handbook of Public Management*, ed. E. Ferlie, L. E. Lynn, jr., C. Pollitt. Oxford : Oxford University Press, 2005. P. 234–256.

² Flacks Richard. On the Uses of Participatory Democracy. 1966. November. № 13. P. 701–708. Reprinted in *The American Left*. Edited by Loren Baritz. P. 397–405.

К.С. Павлюк доходить висновків, що сучасні світові процеси обумовлюють залучення владними структурами інституцій та організацій громадянського суспільства до забезпечення адекватної реакції на загрози національним інтересам та економічним можливостям держави. Та загалом, актуалізують уточнення й чітке розмежування завдань і сфер відповідальності суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, залучення потенціалу громадянського сектору до вироблення та практичної реалізації політики національної безпеки за умови впровадження дієвих механізмів соціального партнерства¹.

Серед завдань, які має вирішувати недержавна система забезпечення національної безпеки, виокремимо такі: підтримка організованої в різні структури громадськості, налагодження конструктивної взаємодії між ними й державою з метою забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особистості та суспільства в різних сферах; проведення незалежних експертних джерел небезпеки й загроз у контексті формування попереджувальної сигнальної системи щодо появи джерел небезпеки й посилення загроз; безпосереднє реагування на ситуації, що загрожують життю й здоров'ю громадян, їхній власності, природному та культурному середовищу, правопорядку, міжетнічним відносинам тощо; боротьба з соціальними та моральними вадами, корупцією, безвідповідальністю й некомпетентністю представників державного апарату; забезпечення безпеки підприємницької діяльності; залучення до розробки концепцій національної безпеки, законодавчих актів з проблем безпеки новітніх технічних і соціальних технологій, орієнтованих на безпеку, вироблення альтернативних програм безпеки; формування громадської думки; залучення громадян до практичної

¹ Павлюк К.С. Пропозиції щодо удосконалення недержавної системи забезпечення національної безпеки. Концепції миру та політика безпеки сучасних центрів сили : матеріали науково-методологічного семінару (Київ, 21 вересня 2012 р.) / за ред. Г.П. Ситника, Л.М. Шипілової. К. : НАДУ, 2012. 91 с.

діяльності щодо забезпечення національної безпеки, підтримки громадянського миру й злагоди; участь в реалізації міжнародних програм безпеки; здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади; створення дієвих механізмів захисту конституційних прав і свобод громадян від посягань з боку держави; оптимізація діяльності організаційно – управлінських структур державних органів шляхом делегування деяких функцій громадським структурам¹.

Держава для людини, а не людина для держави – така концептуальна позиція, зокрема в аспекті взаємовідносин громадянина з органами державної влади. Адже саме права людини, на думку більшості вчених, мають стати не похідними чи другорядними завданнями здійснюваних реформ, а їх головною метою, яка покликана принципово змінити парадигму стосунків між державою і людиною та запровадити нову ідеологію державної служби як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг².

В.О. Бережний досліджуючи співвідношення державного управління та публічного управління, наголошує на необхідності відмови від вживання традиційного терміну «державне управління» і переходу до використання терміну «публічне управління», яке, з одного боку, можна представити у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якого є визначення довгострокових цілей і прийняття тактичних рішень щодо їхнього досягнення, з іншого – як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, в якій громадяни виступають не тільки в ролі об'єктів, а й суб'єктів управління.

¹ Павлюк К.С. Пропозиції щодо удосконалення недержавної системи забезпечення національної безпеки. Концепції миру та політика безпеки сучасних центрів сили : матеріали науково-методологічного семінару (Київ, 21 вересня 2012 р.) / за ред. Г.П. Ситника, Л.М. Шипілової. К. : НАДУ, 2012. 91 с.

² Линдюк О. А. Особливості реформування державної служби в умовах децентралізації. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2015. С. 52–53.

Далі робить висновок, що поряд з традиційними функціями з традиційними функціями державного управління, як-то: дотримання суверенітету, забезпечення оборони і національної безпеки, ухвалення норм і правил, контроль над їх виконанням, новими (надання послуг тощо) на перший план виходять нові функції: партнерська, стратегічна, інноваційна, національна і соціальна (в новому розумінні).

Говорячи про головні завдання державного управління на сучасному етапі, він пропонує визначити декілька ключових з них.

1. Легалізація відносин з інститутами громадянського суспільства. Дійсно, на сучасному етапі глобалізації зростає роль громадянського суспільства, його інститутів, у тому числі неурядових організацій, і, безумовно, буде рости і далі. Також вкрай важливою функцією держави в нових умовах стає акумулювання та відстоювання основоположних цінностей даного соціуму; виробленні процедур узгодження і механізмів співіснування різних інтересів (забезпечення консенсусного порядку і стабільності) в умовах їх плюралізації.

2. Забезпечення стратегічного планування розвитку. У сучасних умовах інститут держави не тільки не відмирає, але й навпаки повинен виконувати низку важливих функцій, однією з яких є попередження ризиків і стратегічне планування розвитку. Сьогодні неабияке значення для державного управління має соціальне передбачення – цілепокладання в найзагальнішому вигляді, очікування настання певних подій чи явищ з передбачуваними результатами, так і соціальне прогнозування – визначення варіантів розвитку і вибір найбільш прийняттого, оптимального, виходячи з ресурсів, часу і соціальних сил, здатних його забезпечити. Причому в умовах збільшення конкуренції на світових ринках, політики мають обирати такі стратегії, які відповідають критеріям соціальної та економічної ефективності. Тобто, з одного боку, держава повинна реалізовувати свої плани з найменшими витратами, з іншого – не порушувати права та інтереси громадян.

3. Забезпечення соціального характеру державної політики. Головним напрямком державної політики в ХХІ ст. стала активна соціальна політика, яка за своїм змістом повинна істотно відрізнятися від діяльності державних інститутів у минулому. Сучасна держава має не тільки гарантувати мінімально необхідний життя, надавати якісні соціальні послуги, а й активно взаємодіяти з громадянами щодо вирішення їх соціальних проблем, йти до кожного громадянина і спільно шукати шляхи вирішення його проблем. Метою такої політики стає забезпечення соціальної справедливості. При чому поняття справедливості в даному разі охоплює і однакове ставлення до громадян, і винагороду по заслугах (пропорційно внеску в загальну справу), і швидке реагування на їхні потреби, і рівний доступ до можливостей і ресурсів, і виключення з переліку професійних характеристик працівників органів влади таких категорій, як свавілля, байдужість або зверхність.

4. Забезпечення збереження національної ідентичності. У сучасну епоху глобалізації, розвитку багатьох кордонів (політичних, економічних, інформаційних) перед багатьма країнами стоїть завдання збереження національної спільноти; створення сприятливих умов розвитку національної культури і традицій, зміцнення національної самосвідомості. І в цьому сенсі тільки держава і її інститути спроможні забезпечити її виконання.

5. Підтримка інновацій. Варто зазначити, що в сучасних умовах, в епоху інформаційного суспільства та система управління, яка не забезпечує можливостей для розвитку талантів і здібностей, не підтримує інновацій у різних соціально-економічних сферах, приречена на руйнування. Адже в сучасному світі велике значення набуває здатність до нестандартного мислення, оригінального вирішення проблем, багато з яких є принципово новими для людства¹.

¹ Бережний В. О. Сучасні концепції публічного управління. Актуальні проблеми державного управління. 2013. № 2. С. 31–38.

Щодо підтримки інновацій, то ще в 1999 році Постановою Верховної Ради України було схвалено Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку. Ця Концепція спирається на визнання того, що науково-технологічний та інноваційний розвиток є невід'ємною складовою частиною задоволення широкого комплексу національних інтересів держави, що реальну незалежність і безпеку мають лише країни, здатні забезпечувати оволодіння новими знаннями та ефективне їх використання. Тому однією з основ Концепції є віднесення збереження та підвищення якості науково-технологічного потенціалу до пріоритетних національних інтересів України.

Враховуючи економічні, соціальні, екологічні, оборонні та інші національні інтереси, слід за короткий строк здійснити комплекс заходів, які б сприяли підвищенню якісних характеристик вітчизняного науково-технологічного потенціалу до рівня стандартів розвинених країн, інтенсифікації процесу опанування науковими знаннями, новими технологіями та їх практичному використанню¹.

Публічне управління національною безпекою як зазначає В.О. Бережний розглядає як традиційну функцію, на наш погляд, вона є базовою (основною) державоутворюючою функцією².

Запропоновані В.О. Бережним новітні завдання та функції публічного управління, що потребують концептуального підходу і стратегічного вирішення, на наш погляд знаходяться в органічному зв'язку забезпечення сталого розвитку та національної безпеки держави, більше того вони не є вичерпними, так як дані правовідносини знаходяться в динамічному стані, що обумовлюються перманентно змінюваними викликами та загрозами.

¹ Про Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку : Постанова Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 37, ст. 336.

² Бережний В. О. Сучасні концепції публічного управління. Актуальні проблеми державного управління. 2013. № 2. С. 31–38.

Так, наприклад в Концепції адміністративної реформи в Україні говориться, що функція розроблення і коригування стратегії та функція вдосконалення процедур і організаційних структур відповідно до завдань, що змінюються, є постійними, обов'язковими, організаційно уособленими для будь-якого органу виконавчої влади¹.

Якщо розвиток суспільних відносин процес динамічний, та більш того, обумовлюється виникненням нових проблем для держави в цілому, яка зіштовхується із сучасними загрозами та викликами, за таких чинників не завжди є ефективними визначені стратегічні шляхи вирішення поставлених завдань, а тому відповідно потребують більш гнучких інструментів управління, що при обставинах які періодично змінюються під тиском факторів зовнішнього та внутрішнього середовища.

Як відмічено в Енциклопедії державного управління, управління змінами – це сучасний підхід в управлінні організаційними змінами в соціально-економічних системах, джерелами яких є функціонування та розвиток цих систем під впливом постійних змін у внутрішньому і зовнішньому середовищі².

Як приклад, управління змінами можна розглянути на динаміці розвитку концептуальних шляхів регулювання суспільних відносин інтегрованого і збалансованого підходу щодо зменшення обсягу наркотиків, які знаходяться в незаконному обігу, та зниження попиту на них, подолання наркоманії як небезпечного соціального явища, що не завжди, на наш погляд, вирішувалось позитивно у відповідності до змін в соціальних обставинах чим створює загрозу національній безпеці України. Одним

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента від 10.09.98 р.

² Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.

із організаційних кроків вирішення зазначених питань повинно бути створення єдиної системи моніторингу ситуації у сфері незаконного обігу наркотиків.

Так, у 2002 році схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2002–2010 роки.

Основною метою Концепції є розроблення та здійснення пріоритетних заходів щодо протидії на державному рівні поширенню наркоманії і злочинності, пов'язаної з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, виконання взятих Україною відповідних зобов'язань перед міжнародним співтовариством¹.

В Концепції зазначено, що організаційні заходи з протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів повинні передбачати: проведення постійного моніторингу та аналізу стану і фактичного поширення наркоманії та незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та пов'язаних з цим втрат суспільства, а також коригування на основі цього моніторингу та аналізу програм протидії поширенню наркоманії і злочинності, пов'язаної з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, на національному і регіональному рівні.

В 2010 році схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011–2015 роки.

Метою Концепції є визначення шляхів та пріоритетів державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, зміцнення здоров'я нації, а також

¹ Про Концепцію реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2002–2010 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 січня 2002 р. № 26-р.

зменшення негативних соціальних, економічних та інших наслідків, пов'язаних з вживанням наркотичних засобів та психотропних речовин¹.

В Концепції говориться, що недосконалість державної системи управління у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, відсутність координації та консолідації зусиль органів виконавчої влади, збільшення обсягів вживання наркотичних засобів та психотропних речовин не за медичним призначенням створює безпосередню загрозу національній безпеці держави.

Якщо проводити порівняльний аналіз ситуації, що склалась за пройдені роки в протидії незаконному обігу наркотичних засобів, то як слідує зі змісту даних Концепцій, з плином часу вона не покращилась, а на опаки, ще більше ускладнилась, і тим самим створює безпосередню загрозу національній безпеці держави.

Тепер в Концепції наголошується на удосконаленні механізму здійснення моніторингу ситуації у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів та ефективності засобів реагування на ситуацію. У зв'язку з чим пропонується створити науково обґрунтовану систему моніторингу ефективності заходів, спрямованих на протидію поширенню наркоманії, та контролю за розповсюдженням наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, а також лікарських засобів, зловживання якими може викликати наркотичну залежність².

¹ Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011–2015 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2010 р. № 1808-р.

² Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011–2015 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2010 р. № 1808-р.

Відповідно до цього, у 2011 році схвалено Концепцію створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Моніторинг ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів передбачає постійне спостереження за характеристиками розповсюдження наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів з метою їх оцінки і прогнозу. Вивчення такої ситуації дає можливість для обґрунтованого вибору необхідних профілактичних заходів і розроблення плану профілактичної роботи¹.

Для впровадження положень Концепцій в 2013 році було схвалено Стратегію державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року. Ця Стратегія визначає сутність та сучасні напрями державної політики щодо наркотиків, що формується на засадах інтегрованого і збалансованого підходу до зменшення обсягу пропонування наркотиків, що знаходяться в незаконному обігу, та зниження попиту на них, подолання наркоманії як небезпечного соціального явища.

Метою Стратегії є забезпечення розв'язання проблеми наркотиків у суспільстві в інтересах людини, надійного захисту громадського здоров'я і безпеки держави від загрози поширення наркоманії та наркозлочинності.

Досягнення поставленої мети передбачає розв'язання зокрема таких окремих завдань: забезпечення стабільного надійного існування та життєдіяльності нації, збереження її фізичного і морального здоров'я; зниження рівня загострення соціальних ризиків для особи, суспільства, держави².

¹ Про схвалення Концепції створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2011 р. № 1193-р.

² Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 735-р.

Як бачимо, наразі, концептуальні відносини в сфері пов'язаних з незаконним обігом наркотиків реалізуються у формі Стратегії де визначаються напрями і механізми провадження наркополітики в державі (стратегії і тактики діяльності держави у сфері контролю за обігом наркотиків, боротьби з їх незаконним обігом та протидії наркоманії, що відповідає національним інтересам України і міжнародним конвенціям ООН)¹.

Подібна ситуація склалась щодо розвитку концептуальних засад у питаннях подолання корупції. Вище ми вже розглядали Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки як один з перших кроків становлення публічного адміністрування в Україні.

11 вересня 2006 року прийнято Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності». По суті вона стала пролонгацією попередньої Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки так як її метою є, як і попередньо, вдосконалення правових та організаційних засад запобігання і протидії корупції, створення дієвої системи запобігання корупції, розроблення комплексних заходів для протидії цьому явищу, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків є одним із пріоритетів держави.

В Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» вказується, що в Україні корупція є однією з проблем, які потребують невідкладного розв'язання. Вона становить значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці, становленню громадянського суспільства. метою вдосконалення правових та організаційних засад запобігання і протидії корупції.

¹ Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 735-р.

Як констатує В.В. Корольчук основними характерними рисами корупції в Україні є: 1) залежність рівня та форм корупції від загального стану формування демократичних інститутів; 2) несистемне, часто науково необґрунтоване реформування основних інститутів (адміністративні процедури, податкова система, регуляторна діяльність держави, розв'язання соціальних проблем тощо); 3) набуття корупцією ознак системного явища через ураження життєво важливих інститутів суспільства та перетворення її на функціонально важливий спосіб їх існування; 4) неефективність політичних ініціатив у сфері боротьби з корупцією; 5) зміцнення в суспільстві стерео типів терпимого ставлення до корупції, поєднання в масовій свідомості визнання суспільної шкоди корупції і готовності обирати корупційні шляхи розв'язання проблем, що призвело до нездатності громадян брати активну участь в антикорупційних діях; 6) ураження корупцією органів державної влади, органів місцевого самоврядування; 7) слабкість інститутів громадянського суспільства. Засоби масової інформації, залежні часто від власників та органів державної влади, здебільшого уникають об'єктивного висвітлення цих проблем. Громадянські ініціативи не підтримуються через зневіру та суспільну апатію більшості населення. Неурядові організації переважно ослаблені, залежні від осіб, які надають їм фінансову підтримку¹.

Теж саме вказано у Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»², в якій також зазначено, що

¹ Корольчук В.В. Щодо стратегії запобігання корупції в Україні. Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення [Текст] : тези доп. наук.-практ.конф. (Київ, 26 берез. 2015 року) / [ред. кол. В.В. Черней, О.М. Джужа, В.В. Василевич та ін.]. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. С. 226–227 URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/7857/1/%D0%9A%D0%A0%D0%98%D0%9C%D0%86%D0%9D%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%93%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%90%20%D0%A2%D0%95%D0%9E%D0%A0%D0%86%D0%AF%20%20%D0%A7%201_p269-276.pdf

² Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Указ Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006.

«на міжнародному рівні Україна має репутацію надзвичайно корумпованої держави, про що свідчить її незмінно низький рейтинг за рівнем доброчесності, визначений за результатами досліджень, проведених протягом останніх років авторитетними міжнародними інституціями ... значного поширення набули підкуп осіб, уповноважених на виконання функцій держави («корупційний лобізм»), а також виконання державними службовцями незаконних, корупційних за змістом посередницьких функцій у відносинах третіх осіб з органами державної влади, що стало явищем не ситуативним, а постійним»¹.

Як вказувала В.В. Мельник у колективній монографії «Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід» лобізм (від англ. слова “lobbi”, що означає вестибюль, передпокій, кулуари) можна вважати однією з найпоширеніших форм впливу добровільних об’єднань людей (груп інтересів) на органи влади в сучасних демократичних суспільствах².

Також слід звернути увагу на окремі її висновки, які, на нашу думку, є корисними у контексті нашого дослідження. Так, за позицією В.В. Мельник лобізм може розглядатися у позитивному сенсі як життєво необхідний інститут демократичного процесу, бо є системою організаційного оформлення представництва різноманітних групових інтересів, формою законного впливу груп тиску на прийняття управлінських рішень державних органів із метою задоволення інтересів певних соціальних структур (організацій, територіальних асоціацій, верств

¹ Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006.

² Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрукайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. С. 145.

суспільства тощо)¹. Водночас, автор констатує, що у суспільній свідомості слово «лобізм» має неоднозначну оцінку, сприймається в легальному та тіньовому контекстах. Останній зазвичай набуває суто негативного значення, є синонімом понять «блат», «протекціонізм», «підкуп», купівля голосів для задоволення власних корисливих інтересів шляхом нехтування потреб інших. І для цього є всі підстави. Адже нерідко лобіст для реалізації своїх завдань використовує досить сумнівні засоби та методи. Зокрема, йдеться про нелегальний тиск (хабарництво, корупція тощо) на представників влади, за допомогою яких ухвалюються управлінські рішення в інтересах певних груп або осіб. Тіньова сторона лобізму полягає в тому, що він: по-перше, часто є засобом не правового тиску на державні органи (хабарництво, корупція, тощо); по-друге, може слугувати чинником захисту та посилення вузьких, корпоративних інтересів; по-третє, спроможний ідентифікуватися з небезпекою «розмивання» народовладних засад суспільства, перетворення демократичних інститутів на інструмент впливу окремих владних груп, їхнього соціального позиціонування як засобу формування та накопичення соціального капіталу; по-четверте, спроможний призводити до дестабілізації ситуації, сприяти зростанню соціальної напруги, особливо у разі формування соціально поляризованого суспільства; по-п'яте, здатний до блокування назрілих управлінських рішень, суспільно важливих соціальних ініціатив, інтересів, пріоритетів розвитку; по-шосте, спроможний дестабілізувати державну політику, скажімо, за умов орієнтації на перерозподіл бюджету, часту зміну пріоритетів, посилення позицій однієї з гілок влади за одночасного послаблення іншої тощо;

¹ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДА, 2016. С. 145.

по-сьоме, може використовуватися і в «прозаїчніших» цілях – як інструмент збагачення окремих верств, осіб; по-восьме – як інструмент пріоритетного задоволення іноземних інтересів за рахунок вітчизняних¹.

Погодимося, що лобізм як уособлення позитивних і негативних ознак публічного адміністрування є проявом особливостей організації тих або інших суспільних процесів та відносин у конкретних історично-життєвих умовах. Відповідно, доречним є врахування наслідків лобізму, які були визначені В.В. Мельник: 1) впливаючи на управлінські рішення, сприяє посиленню тону органів державної влади й управління, надає їм необхідної динаміки та гнучкості; 2) постає інструментом самоорганізації громадянського суспільства, забезпечує суспільну підтримку того чи іншого законопроекту або незгоду з ним, справляє безпосередній вплив на політику; 3) як специфічна форма прояву політичного плюралізму створює можливості для забезпечення інтересів меншості; 4) забезпечує реалізацію вимог принципу свободи стосовно діяльності громадських організацій, політичних партій, недержавних структур-асоціацій, окремих груп населення тощо; 5) орієнтує щодо цілей суспільство, стимулює інноваційні зміни, спонукає до конкретних дій; 6) сприяє розширенню інформаційної й організаційної бази рішень; 7) постає інструментом взаємодії представницької та виконавчої гілок влади; 8) є засобом досягнення компромісів й укладання угод, а це сприяє знаходженню рівноваги між політичними силами².

¹ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене ; запоріз. держ. інж. акад. – Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 146.

² Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене ; Запоріз. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 146.

У різноманітні функцій, що приписуються лобізму, можна виділити, як мінімум три найбільш поширених у дефініціях: посередницька функція (полягає в тому, що лобісти представляють інтереси різних соціальних суб'єктів у владних структурах. Соціальні структури, що самостійно функціонують на політичному ринку не завжди здатні безпосередньо контактувати з владою, тому лобізм виступає як спосіб взаємодії держави і організованих інтересів різних груп громадськості); інформаційна функція (виражається в тому, що лобісти інформують центри політичних рішень про різноманітні інтереси груп громадськості, а замовників – про підготовку і ухвалення економічних і соціально-політичних рішень); координаційна функція (полягає в тому, що лобізм передбачає не тільки представництво, але і зіставлення різноманітних інтересів, а також подальше визначення пріоритетних інтересів)¹.

На даний час створено підготовлено низку законопроектів про лобістську діяльність. Так, у відповідності до проекту Закону України «Про лобізм» лобізм – професійна діяльність суб'єкта лобізму, спрямована на просування законів, інших нормативно-правових актів, їх проектів під час процесу розробки, прийняття, скасування або зміни їх органами державної влади України, органами місцевого самоврядування України, іншими суб'єктами владних повноважень України, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів; представництво та захист інтересів замовника послуг з лобізму.

Згідно проекту Закону України «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України», лобістом може бути зареєстрований у Верховній Раді України в передбаченому цим Законом порядку громадянин України, який на платній або безоплатній основі від імені та в інтересах юридичної особи (клієнта), в межах і у спосіб, незаборонені Конституцією України, цим та

¹ Гросфельд О. В. Становлення лобізму в сучасній Україні : автореф. дис. ... к. політ. н. : 23.00.02. Сімферополь, 2009. С. 9.

іншими законами України, здійснює вплив на суб'єктів, перелік яких визначено цим Законом, з метою впливу на розробку, обговорення і прийняття проектів законів України та інших рішень Верховної Ради України (лобістський вплив).

Така множинність проектів нормативних актів які так і не були прийняті свідчить про відсутність Концепція правового регулювання лобістською діяльністю в державі. Дана Концепція потребує попереднього наукового обґрунтування з наступною розробок з врахуванням описаних світових практик регулювання, а також створення одного із узагальнених варіантів акту щодо легалізації лобізму в Україні.

Говорячи про «корупційний лобізм» чи «тіньовий лобізм», який на думку Нестеровича В. Ф. характеризується прямими особистими, а головне – (негласними і непрозорими) контактами зацікавленої сторони з особою, яка приймає рішення, у результаті чого виникає акт протягування: постановки, указу, закону, котрі є підставою для пільг, дотацій, субсидій, вигідних для одного або групи підприємств умов їх діяльності¹, можна говорити даному випадку в про корупцію як форму організованої злочинності.

На думку К.Л. Бугайчука, корупція є одним із негативних чинників організованої злочинності, яка за певних обставин стає її зовнішньою складовою. Слід зазначити, що у чинній Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю проблема корупції не розглядається як причина появи організованої злочинності, а лише як її наслідок².

¹ Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : монографія. МВС України, Луган. держ ун-т внутріш. справ ім. Е. О. Дідоренка. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. 752 с.

² Бугайчук К.Л. Концептуальні засади здійснення державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю. Протидія злочинності: теорія та практика : матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 жовт. 2016 р.) / Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України, НДІ вивчення проблем злочинності ім. акад. В.В. Сташиса, НАПрН України, Союз юристів України. Київ, 2016. С. 143–146.

Про тісний взаємозв'язок корупції та організованої злочинності говориться і в міжнародних нормативних актах. Зокрема, у прийнятих у 1990 році восьмим конгресом ООН «Керівних принципах для запобігання організованій злочинності і боротьби з нею» говориться, що необхідною умовою розробки програм із запобігання злочинності є дослідження проблем корупції, її причин, характеру, наслідків, взаємозв'язку з організованою злочинністю і заходів по боротьбі з нею¹.

Так, наприклад 21 жовтня 2011 року було схвалено Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю. Реалізація Концепції передбачалась на протязі 2011–2017 років. Як зазначено у її змісті метою цієї Концепції є визначення напрямів та механізмів реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю шляхом формування нових та вдосконалення існуючих норм кримінального, кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого законодавства і практики їх застосування, а також розроблення та виконання організаційних заходів, спрямованих на запобігання виникненню організованих злочинних угруповань і вчиненню ними злочинів².

Як бачимо, вказані в Концепції окремі види протиправної діяльності, що мають ознаки злочину можуть мати місце, тривати в часі, і розвиватись лише за наявності впливу корупційних чинників. Відповідно, щоб досягнути оптимальної результативності у виробленні ефективних шляхів протидії корупції, слід враховувати її органічний зв'язок з організованою злочинністю, а звідси, методологічно вірним буде не розділяти концептуальні моделі щодо політики у сфері боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Тому стратегічні і тактичні методи протидії

¹ Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. Havana, 27 August – 7 September 1990.

² Про затвердження Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1000/2011.

організованій злочинності та корупції повинні поєднуватись та застосовуватись комплексно.

Формування стратегії попередньо потребує концептуального підходу обґрунтування необхідності її реалізації, що визначає послідовність кроків перетворень (реформування) суспільних відносин у відповідній сфері управлінськими та правовими методами, повинна базуватись на чітко виробленому плану організації діяльності, з врахуванням змін соціального середовища, які об'єктивно обумовлюють коригування механізму реалізації стратегії, що змушує кожного залученого до цього процесу учасника, рухатись за визначеним алгоритмом дій до визначеної мети.

Таким чином, як зазначає Д.В. Карамішев, розробляючи стратегію сталого розвитку будь-якої відкритої соціальної системи, слід приділити особливу увагу забезпеченню її еквіфінальності, тобто бажаного майбутнього стану на основі суспільних запитів, які можуть бути реалізовані за умов різних впливів і чинників. При цьому треба враховувати припустимі характеристики системи, здатність адаптуватися до зовнішніх і внутрішніх перешкод та індикатори стійкості системи, а також забезпечувати їх рівновагу¹.

Стратегія – це узагальнена сукупність взаємозалежних рішень, що визначають пріоритетні напрями розвитку системи відносно переведення її з існуючого стану в бажаний, а також узгоджених дій, спрямованих на реалізацію певних цілей і завдань з урахуванням ресурсних можливостей, комплексу впливів екзогенних та ендогенних чинників та ризиків, і розрахована на тривалий період².

¹ Карамішев Д. В. Стратегія реформ з позицій системного підходу. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 17.

² Карамішев Д. В. Стратегія реформ з позицій системного підходу. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 19.

Щодо останнього І.С. Боровик підкреслює тенденцію розвитку стратегічних комунікацій в Україні, що поширюються абсолютно на всі сфери та активно закріплюється в органах державної влади, бізнес-структурах та в суспільстві, в цілому.¹

Згідно Доктрини інформаційної безпеки України, – стратегічні комунікації це скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави².

У міру того, як ми наближаємось до кінця ХХ століття, – писав Д. Белл, – стає все більш очевидним, що ми вступаємо в інформаційну епоху. Це означає не просто розвиток способів комунікації, які існували раніше, а виникнення нових принципів соціальної і технологічної організації... Нова інформаційна епоха базується не на механічній техніці, а на «інтелектуальній технології», що дає можливість нам говорити про новий принцип суспільної організації та соціальних змін. Це також висуває на чільне місце теоретичне знання як джерело оновлення і змінює природу технологічного процесу³.

Комунікація залучає безліч зацікавлених сторін, а саме засоби масової інформації, громади і окремих осіб; формує довіру шляхом діалогу і поваги; допомагає визначити переваги і перешкоди, пов'язані з кожною новацією розвитку; сприяє вирішенню соціальних проблем, пов'язаних з процесами

¹ Боровик І.С. Іноземний та вітчизняний досвід налагодження стратегічних комунікацій між владою, бізнесом та суспільством. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 61.

² Про Доктрину інформаційної безпеки України : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року затверджене Указом Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017.

³ Белл. Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. Перевод с англ. Изд. 2-ое, испр. и доп. М. : Academia, 2004. 788 с.

реформування; сприяє реплікації процесів на національному та регіональному рівнях; впливає на національні програми вдосконалює управління в інфраструктурних проектах; сприяє збереженню культурних і традиційних особливостей участі громад; створює умови для ефективного управління (з залученням зацікавлених сторін); служить в якості важливого інструменту вирішення проблем розширення доступу до основних послуг¹.

В проєкті Концепції інформаційної безпеки України говориться, сталий розвиток національного інформаційного простору – такий стан національного інформаційного простору, за якого забезпечується достатній рівень основних потреб та життєво важливих інтересів громадянина, суспільства і держави в інформаційній сфері².

Стан розвитку національного інформаційного простору є соціально необхідним для людини, що забезпечує достатній рівень основних потреб та життєво важливих інтересів громадянина, які також по своїй суті є об'єктом забезпечення національної безпеки України.

А.О. Гавриш-Мусафір анадазуючи указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»³ звертала увагу на децентралізацію та реформу державного управління як на першочергові кроки втілення окремих напрямків Стратегії. Також нею було зазначено, що «результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну

¹ Колісниченко Н.М. Діалогова комунікація влади і громадян в управлінні територіями. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 82.

² Проєкт Концепції інформаційної безпеки України. URL: <http://www.osce.org/uk/fom/175056?download=true>

³ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.

політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики»¹.

С.О. Крамський, ґрунтуючись на положеннях Концепції Національної програми інформатизації², розглядає державну політику інформатизації як складову частину соціально-економічної політики держави в цілому, що «спрямовується на раціональне використання промислового та науково-технічного потенціалу, матеріально-технічних і фінансових ресурсів для створення сучасної інформаційної інфраструктури в інтересах вирішення комплексу поточних та перспективних завдань розвитку України»³.

Законом України «Про Національну програму інформатизації» встановлено, що інформатизація є сукупністю взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково – технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для вдоволення інформаційних потреб, реалізації прав громадян і суспільства на підставі створення, розвитку, використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, побудованих на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки⁴.

У процесі вдосконалення стратегічних підходів до розвитку національної інформаційної сфери України сьогодні

¹ Гавриш-Мусафір А.О. Використання соціальних мереж в діяльності органів місцевого самоврядування для підвищення ефективності комунікаційної діяльності. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 152.

² Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 року № 75/98-ВР (ВВР).

³ Крамський С.О. Приоритетні напрями використання ІТ-проектів в системі публічного управління. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 31.

⁴ Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР (ВВР).

гостро відчувається потреба в організації прогнозно-аналітичної роботи. Держава повинна більш активно входити до мережевої комунікаційної сфери шляхом безпосередньої підтримки розгортання ресурсів бюджетних і позабюджетних організацій. Необхідними заходами для налагодження діалогу між державою та суспільством у напрямі активного використання соціальних мереж є формування нормативно-правової бази, що регламентує функціонування соціальних мереж; здійснення моніторингу соціальних мереж для підвищення міжнародного іміджу України та збереження національної безпеки; створення єдиної державної координуючої інформаційної структури для формування та розповсюдження достовірної інформації в соціальних мережах про Україну, прогнозування нових тенденцій в інформаційному просторі¹.

Активне впровадження та використання інформаційно-комунікаційних технологій у реалізації завдань органами системи МВС взагалі віднесено до стратегічних напрямків розвитку окремих суб'єктів забезпечення національної безпеки, зокрема, системи діяльності Міністерства внутрішніх справ України².

Метою Концепції боротьби з тероризмом було визначено забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері боротьби з тероризмом шляхом розроблення і впровадження комплексу заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов, що можуть призвести до проявів тероризму, захист людини і громадянина, суспільства і держави від тероризму, зосередження основних зусиль на протидії терористичній діяльності, мінімізації її наслідків, а також налагодження дієвої взаємодії між уповноваженими органами державної влади,

¹ Подп'ятнікова А. Я., Машенков К. А. Соціальні мережі як інструмент налагодження діалогу між державою та суспільством. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 160.

² Проект Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm

органами місцевого самоврядування і громадськістю та розширення міжнародного співробітництва у цій сфері¹.

При цьому, як вказано у розділі III Концепції її реалізація (як державної політики у сфері боротьби з тероризмом – Ю.П.) потребує «здійснення системних узгоджених заходів, зокрема, спеціального, зовнішньополітичного, організаційно-правового, соціально-економічного, інформаційного, гуманітарного, морально-культурного та освітнього характеру ... зосередження зусиль на: запобіганні терористичній діяльності; виявленні і припиненні терористичної діяльності; усуненні та мінімізації наслідків терористичної діяльності; інформаційному, науковому та іншому забезпеченні боротьби з тероризмом; міжнародному співробітництві з питань боротьби з тероризмом. ... чіткої координації дій суб'єктів боротьби з тероризмом, контролю за реалізацією цієї Концепції»².

Міжнародне співробітництво України з питань боротьби з тероризмом має здійснюватися шляхом:

продовження практики приєднання відповідно до законодавства України до міжнародних договорів щодо протидії тероризму, укладених у рамках ООН, інших міжнародних організацій, членом яких є Україна; взаємодії з ЄС у сфері боротьби з тероризмом відповідно до норм міжнародного права; координації, вдосконалення та розширення взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом із правоохоронними органами і спеціальними службами іноземних держав, антитерористичними структурами ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, СНД, іншими міжнародними організаціями, що здійснюють боротьбу з тероризмом, на підставі міжнародних договорів тощо³.

¹ Про Концепцію боротьби з тероризмом : Указ Президента України від 25 квітня 2013 року № 230/2013.

² Про Концепцію боротьби з тероризмом : Указ Президента України від 25 квітня 2013 року № 230/2013.

³ Про Концепцію боротьби з тероризмом : Указ Президента України від 25 квітня 2013 року № 230/2013.

Варто згадати, як у рамках конференції «Україна – НАТО», що відбулася 18 травня 2006 р в м. Києві, колишній секретар Ради національної безпеки і оборони України на міжнародній конференції Горбулін В.П., ще в той час наголошував, – «Питання, пов'язані із забезпеченням національної безпеки як стану захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, постали перед Україною наприкінці ХХ століття. Нові перспективи розвитку її державності зумовили виникнення багатопланових, складних проблем, що потребують перегляду усталених підходів і стереотипів, нетрадиційних рішень. Слід зазначити, що в Україні ще не завершено процес формування загального уявлення про національну безпеку і потребу в ній як в атрибуті зрілої політичної нації та сучасної європейської держави... Сьогодні основні потенційні загрози Україні на міжнародній арені пов'язані зі спробами економічного, політичного, культурного та інформаційного тиску.

Принципово важливим на цьому шляху є те, що Україна має наміри не лише забезпечити власну безпеку, а й зробити посильний внесок у створення загальноєвроатлантичного безпекового простору. Як усякий багатогранний процес, реалізація Україною курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію пов'язана з ризиками, усунення яких потребує вжиття відповідних заходів.

По-перше, це геополітичні ризики і виклики, пов'язані із загостренням політичного суперництва між Заходом (НАТО) і Сходом (Росією) щодо впливу в регіоні Центрально – Східної Європи, які проявляються, зокрема, у вигляді окремих заходів політичного, економічного та інформаційного тиску на Україну з боку Російської Федерації.

По-друге, певні соціально – економічні, воєнно – політичні і воєнно – технічні ризики, пов'язані з реформуванням сектору безпеки України і впровадженням норм і стандартів Альянсу.

Реформування сектору національної безпеки України – це одна з ключових умов євроатлантичної інтеграції, вагомий чинник вирішення життєво важливих питань для нашої країни, забезпечення її національних інтересів при одночасному усуненні реальних і потенційних ризиків та загроз»¹.

12 лютого 2007 року указом президента В.А. Ющенко було схвалено Стратегію національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» (26.05.2015 р. Указ втратив чинність) в якій також було зроблено реалістичний прогноз щодо викликів та загроз національній безпеці України на найближче майбутнє з врахуванням системних змін світового економічного і соціального порядку.

Зокрема, в Стратегії говориться, що «... на тлі посилення загроз і зростання нестабільності у світі постають нові виклики міжнародній безпеці у сировинній, енергетичній, фінансовій, інформаційній, екологічній, продовольчій сферах. Такі загрози, як поширення зброї масового ураження, міжнародний тероризм, транснаціональна організована злочинність, нелегальна міграція, піратство, ескалація міждержавних і громадянських конфліктів, стають дедалі інтенсивнішими, охоплюють нові регіони і держави. Зростають регіональні загрози міжнародній безпеці, які за своїми негативними наслідками можуть мати потенціал глобального впливу.

Спостерігається небезпечна тенденція перегляду національних кордонів поза нормами міжнародного права. Застосування сили і погрози силою повернулися до практики міжнародних відносин, у тому числі в Європі.

Різновекторні геополітичні впливи на Україну в умовах неефективності гарантій її безпеки, «заморожених» конфліктів біля

¹ В. Горбулін Національна безпека України : загрози та виклики. Реформування сектору безпеки України: отриманий досвід : матеріали міжнародної конференції «Україна – НАТО» (Київ, 18 травня 2006 р.) Женевський центр демократичного контролю над збройними силами. Рада національної безпеки і оборони України. Організація Північноатлантичного договору – НАТО. За заг. ред. О. С. Бодрука. К. ; НІПМБ, DCAF. 98 с.

її кордонів, а також критична зовнішня залежність національної економіки обумовлюють уразливість України, послаблюють її роль на міжнародній арені та виштовхують на периферію світової політики, у «сіру зону безпеки» ...»¹.

Ухвалена вперше у 2007 році згадана Стратегія національної безпеки України не стала керівним документом для практичної діяльності органів державної влади, чому завадили їхня зосередженість на досягненні короткострокових політичних і економічних цілей, нехтування потребами стратегічного розвитку суспільства і держави. Внаслідок цього посилилися загрози національній безпеці, послабилася спроможність України захищати свої національні інтереси.

Як бачимо, не зважаючи на таку об'єктивну оцінку зовнішнього-політичної ситуації, що дозволяла на реальних обставинах спрогнозувати майбутні виклики та загрози збоку з боку Російської Федерації, за період з 2006 року і по 2014 рік було зроблено не достатньо в питаннях до розвитку сектору безпеки і оборони України. За цей час деякі концептуальні підходи в окремих питаннях розвитку сектору безпеки і оборони держави загалом мали декларативний зміст, а подекуди несли в собі, як на наш погляд, й деструктивні наслідки щодо забезпечення національної безпеки України.

Так, зокрема, у відповідності до Концепції реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року яка ведена в дію Указом Президента України В.Ф. Януковичем 29 грудня 2012 року № 772/2012 були скасовані низка попередніх рішень Ради національної безпеки і оборони України із невідкладних завдань щодо підвищення обороноздатності України². Ця Концепція була відмінена Указом Президента України

¹ Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» : Указ Президента України від 12 лютого 2007 року № 105.

² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 року «Про Концепцію реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року» : Указ Президента від 29 грудня 2012 року № 772/2012.

П.О. Порошенко 14 березня 2016 року та одночасно була прийнята Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України яка визначає систему поглядів на розвиток безпекових та оборонних спроможностей України у середньостроковій перспективі, сформованих на основі оцінки безпекового середовища та фінансово-економічних можливостей держави, здійснених у рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони України.

Метою Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України є визначення шляхів формування національних безпекових та оборонних спроможностей, що дадуть змогу відновити територіальну цілісність України у межах міжнародно визнаного державного кордону України, гарантувати мирне майбутнє України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також забезпечать створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення кібербезпеки, оперативне спільне реагування на кризові та надзвичайні ситуації.

В даній Концепції дано оцінку безпекового середовища. Найбільш актуальними у середньостроковій перспективі залишатимуться такі загрози:

агресивні дії Росії, що здійснюються для виснаження української економіки і підриву суспільно-політичної стабільності з метою знищення держави Україна і захоплення її території, застосування воєнної сили, а також технологій гібридної війни; тимчасова окупація Російською Федерацією території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та дальші дії щодо дестабілізації обстановки у Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні; розвідувально-підбивна і диверсійна діяльність Російської Федерації та інших держав, дії, спрямовані на розпалювання міжетнічної, міжконфесійної, соціальної

ворожнечі і ненависті, сепаратизму і тероризму, створення і всебічна підтримка маріонеткових квазідержавних утворень на тимчасово окупованій території частини Донецької та Луганської областей; нарощування Російською Федерацією військових угруповань поблизу державного кордону України та на тимчасово окупованій території України, у тому числі розміщенням на півострові Крим тактичної ядерної зброї; діяльність на території України екстремістських злочинних озброєних угруповань, що спрямована на дестабілізацію внутрішньої соціально-політичної ситуації в Україні, порушення функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування та блокування важливих об'єктів промисловості й інфраструктури; можливе використання території України для ведення бойових дій у разі виникнення воєнного конфлікту між державами – членами НАТО і Російською Федерацією.

Безпековими викликами, які можуть посилювати загрозу застосування воєнної сили проти України, є:

руйнування системи міжнародної безпеки внаслідок агресивних дій Російської Федерації та недостатньої ефективності світових безпекових структур; втручання у внутрішні справи України з боку Російської Федерації, спрямоване на зміну конституційного ладу, порушення територіальної цілісності та суверенітету України, суспільно-політичної стабільності та правопорядку; спроби дестабілізації з боку Російської Федерації суспільно-політичної та економічної ситуації в Україні, а також провокування сепаратистських настроїв у районах компактного проживання національних меншин на території України; протидія реалізації європейського вибору Українського народу, формуванню систем колективної безпеки за участю України; невирішеність питань щодо розмежування державного кордону між Україною і Російською Федерацією в акваторії Чорного і Азовського морів, незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону України з Російською Федерацією,

Республікою Білорусь та Республікою Молдова; блокування Російською Федерацією та її сателітами ініціатив України щодо залучення світової спільноти до врегулювання конфлікту на сході держави, зокрема щодо залучення сил з підтримання миру і безпеки ООН та ЄС; ускладнення або дискредитація роботи Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні, інших міжнародних спостережних, моніторингових, посередницьких утворень, які акредитовані в Україні; цілеспрямований інформаційний (інформаційно-психологічний) вплив на формування негативного міжнародного іміджу України, дестабілізацію внутрішньої суспільно-політичної обстановки, загострення міжетнічних та міжконфесійних відносин в Україні або її окремих регіонах і місцях компактного проживання національних меншин; реалізація іноземними державами, міжнародними злочинними угрупованнями кіберзагроз щодо автоматизованих систем державного та військового управління, об'єктів критичної інформаційної інфраструктури; зростання рівня терористичної загрози в Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні; поширення транскордонної організованої злочинності; кризові явища у національній економіці, неефективність антикризових заходів, що призводять до виснаження фінансових ресурсів держави, обмежують її можливості щодо фінансового забезпечення реалізації державної політики національної безпеки.

Основною формою гібридної війни проти України є комбінація різноманітних і динамічних дій регулярних сил Російської Федерації, що взаємодіють зі злочинними озброєними угрупованнями та кримінальними елементами, діяльність яких координується і здійснюється за єдиним замислом і планом із активним застосуванням засобів пропаганди, саботажу, навмисного завдання шкоди, диверсій і терору¹.

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016.

Напередодні розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 січня 2016 року було схвалено Концепцію Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2020 року. Метою Програми є створення умов для підвищення рівня функціонування оборонно-промислового комплексу, що дасть змогу задовольнити потреби Збройних Сил, інших утворених відповідно до законів військових формувань у сучасному озброєнні та військовій техніці, а також сприятиме створенню та розвитку цілісної системи оборонно-промислового комплексу на принципах збалансованості відповідно до потреб внутрішнього та зовнішнього ринку.

Програмою визначено проблеми на розв'язання якої вона спрямована та зроблено аналіз причин виникнення проблеми, а також обґрунтовано необхідності їх розв'язання програмним методом. Так, зокрема, відмічено, що вітчизняний оборонно-промисловий комплекс не має змоги задовольнити потреби Збройних Сил, інших утворених відповідно до законів військових формувань у сучасному озброєнні та військовій техніці в умовах проведення антитерористичної операції, в особливий період, а також для забезпечення обороноздатності країни у мирний час, що загрожує національній безпеці¹.

Аналіз окремих положень Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України та Концепції Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2020 року дозволяє нам прийти до висновку, що дані Концепції ґрунтуються на основних засадах та ознаках які характеризують ці правовідносини як публічне адміністрування в сфері забезпечення національної безпеки України. Зокрема, це публічність, саморегуляція, взаємодія, співробітництво, державно-приватне партнерство, тобто формуються шляхи

¹ Про схвалення Концепції Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 січня 2016 р. № 19-р.

розвитку взаємовідносин державних суб'єктів забезпечення національної безпеки, та недержавних суб'єктів, що в такий спосіб залучаються в механізм публічного управління щодо вирішення питань забезпечення національної безпеки України.

Крім того, запропоновано інтеграційні шляхи розвитку взаємовідносин з міжнародними суб'єктами забезпечення національної безпеки зокрема щодо залучення сил з підтримання миру і безпеки, ООН, НАТО, ЄС та ОБСЄ. Розвитку оборонних галузей промисловості переважно за рахунок реалізації зовнішньоекономічних контрактів у сфері військово-технічного співробітництва, державно-приватного партнерства, удосконалення системи науково-технічної і виробничої кооперації на зовнішньому ринку.

Так, наприклад, 28 жовтня 2017 року було прийнято Закон України «Про ратифікацію Угоди (у формі обміну нотами) між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про відновлення дії Угоди між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про співробітництво у сфері науки та технологій»¹.

Визначеність загальнодержавної концепції по захисту національних територій з планами правоохоронних органів, наявність єдиної злагодженої та ефективної системи використання силових підрозділів, нагальна потреба в імплементації європейських стандартів та їх узгодженість з окремими положеннями нормативно-правових актів, що регулюють забезпечення національної безпеки стратегічного та тактичного характеру, обумовлює необхідність удосконалення міжвідомчого та міжнародного співробітництва, запровадження спільного контролю осіб, транспортних засобів і вантажів у пунктах пропуску через

¹ Про ратифікацію Угоди (у формі обміну нотами) між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про відновлення дії Угоди між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про співробітництво у сфері науки та технологій : Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2157-VIII.

державний кордон, організації спільного патрулювання державного кордону, шляхом реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону, запровадження європейських стандартів інтегрованого управління кордонами.

У відповідності до розпорядження Кабінету міністрів України «Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами» метою якої є підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону, запровадження європейських стандартів інтегрованого управління кордонами щодо:

забезпечення охорони державного кордону, пропуску в установленому порядку через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів, провадження інформаційної та оперативно-розшукової діяльності, проведення аналізу ризиків та здійснення запобіжних заходів; провадження суб'єктами інтегрованого управління кордонами діяльності із запобігання, виявлення, розкриття (розслідування) транскордонних злочинів; координації діяльності компетентних державних органів із забезпечення безпеки і відкритості державного кордону; розвитку міжнародного, прикордонного та міжвідомчого співробітництва; забезпечення належного функціонування і вдосконалення чотирирівневої системи контролю за в'їздом та перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства:

– у країнах походження незаконних мігрантів (під час оформлення віз для в'їзду в Україну);

– у державах, що межують з Україною (під час забезпечення прикордонного співробітництва);

– у пунктах пропуску через державний кордон та поза ними (під час здійснення прикордонного контролю і забезпечення охорони державного кордону поза пунктами пропуску);

– в Україні (під час тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства щодо дотримання правил такого перебування).

Реалізація Концепції розрахована на період до 2020 року і дасть змогу запровадити європейські стандарти інтегрованого управління кордонами, вдосконалити міжнародне, прикордонне та міжвідомче співробітництво, скоординувати зусилля уповноважених державних органів для комплексного та гнучкого реагування на сучасні загрози у сфері безпеки державного кордону, а також забезпечення його відкритості для провадження транскордонної діяльності¹.

В Концепції інтегрованого управління кордонами також визначено шляхи і способи розв'язання існуючих проблем. Серед зазначених шляхів варто звернути увагу на окремі з них, що на наш погляд, характерні публічному адмініструванню. Зокрема:

формування сталих ефективних комунікацій з населенням та інститутами громадянського суспільства, використання їх потенціалу в реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону; запровадження європейських стандартів прозорості, доброчесності та зниження корупційних ризиків в інтегрованому управлінні кордонами; підвищення ролі демократичного цивільного контролю над діяльністю суб'єктів інтегрованого управління кордонами².

Особливим пріоритетним напрямком становлення демократичних відносин в сфері національної безпеки є розвиток належного демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами. Проблема демократизації оборонної сфери через втілення механізмів цивільного контролю є актуальною проблемою і для України.

Американський соціолог і політолог Самюел Хантінгтон в своїй роботі «Солдат і держава. Теорія та політика

¹ Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами : Розпорядження Кабінету міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р.

² Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами : Розпорядження Кабінету міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р.

цивільно-військових відносин» (1957 р.) вперше сформулював концепцію демократичного цивільного контролю. Запропонована ним теорія цивільно-військових відносин передбачає збалансовану систему відносин між цивільною та військовими сферами, що досягається шляхом підвищення ефективності цивільного контролю над збройними силами, обмеження для військових у політичній сфері, а політиків у військовій, публічне обговорення питань пов'язаних з військовою політикою в жорстких умовах діяльності американської централізованої військово-політичної системи¹.

Державні органи, що покликані забезпечувати національну безпеку – захист життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, сьогодні явно неспроможні належним чином протидіяти усьому розмаїттю небезпек ХХІ століття, особливо якщо суспільство і держава перебувають на перехідному етапі свого розвитку з усіма ознаками системної політичної кризи та політичного протистояння правлячих політико-економічних груп. За такої ситуації інститути громадянського суспільства перебирають на себе повноваження щодо контролю за сферами соціальної життєдіяльності².

Слушною, на наш погляд, є позиція М.В. Сіцінської, яка пропонує створення Концепції залучення громадськості до здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони України³ задля «забезпечення та реалізації конституційних прав громадян на особисту безпеку та

¹ Huntington, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. New York: Belknap Press, 1957.

² Корнієвський О. А. Недержавна система забезпечення національної безпеки держави: концептуальні засади. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2008. Вип. 42. С. 231–240.

³ Сіцінська М. В. Теоретико-правові основи проекту Концепції залучення громадськості до здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони України. Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. № 1. С. 47.

посилення обороноздатності держави, підвищення рівня громадської активності та громадської участі у вирішенні державних справ як одного з елементів становлення і розвитку громадянського суспільства, зокрема у сфері національної безпеки задля якісного реформування сектору безпеки і оборони, який би задовольняв потребу сучасного українського суспільства, відповідав вимогам сьогодення щодо ймовірних викликів і загроз національним інтересам України у безпековій та оборонній сферах, і забезпечив дотримання сектором безпеки і оборони конституційного порядку, чинного законодавства, державної та військової дисципліни за будь-яких обставин»¹.

Безпосередньо вказаний автор пропонує низку пріоритетів у сфері здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони, зокрема: 1) Ідеологічного становлення громадянського суспільства (передбачає: масову просвітницьку й освітню роботу серед громадян щодо сутності та необхідності розвитку громадянського суспільства в Україні, конституційних і громадянських прав та свобод, важливості й необхідності збереження національної ідентичності, української духовності та моральних цінностей тощо; розроблення та вжиття систематичних інформаційно-пропагандистських заходів, спрямованих на переорієнтацію свідомості українських громадян з індивідуалістичної на колективну; упровадження медіа-освіти як інструменту демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони); 2) Налагодження ефективного інформування громадськості органами державної влади, які здійснюють державне управління у сферах національної безпеки і оборони (передбачає: систематичне проведення відкритих прес-конференцій(конференцій не лише для представників мас-медіа,

¹ Сіцінська М. В. Теоретико-правові основи проекту Концепції залучення громадськості до здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони України. Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. № 1. С. 51.

а й для широкого загалу громадськості) щодо висвітлення проєктів нормативно-правових актів та концептуальних документів з питань національної безпеки; проведення днів «відкритих дверей» для представників громадських організацій з метою інформування суспільства про діяльність органів державної влади у сфері національної безпеки; здійснення електронної розсилки з актуальною інформацією щодо можливостей долучитися громадським інституціям, у коло інтересів яких входить вирішення завдань забезпечення безпеки і оборони, до процесу здійснення реорганізації Воєнної організації держави в сектор безпеки і оборони України; створення електронного каталогу можливостей та анонсу щодо участі громадськості в державному управлінні у сфері демократичного цивільного контролю за діяльністю структур сектору безпеки і оборони та розміщення його на сайтах органів державної влади, які здійснюють керівництво військовими формуваннями, розвідувальними, правоохоронними органами; висвітлення у Білій книзі основних напрямів діяльності та заходів із розвитку сектору безпеки і оборони для здійснення демократичного цивільного контролю); 3) Вивчення та використання кращого зарубіжного досвіду співпраці органів державної влади, які безпосередньо залучаються до виконання завдань у безпековій та оборонній сферах з інституціями громадянського суспільства (стимулювання наукових і науково-прикладних досліджень щодо вивчення зарубіжного досвіду розвинених країн у сфері залучення громадян до здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони; практичного впровадження найбільш значущих результатів наукових досліджень з питань залучення громадськості до здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони; організації стажування за кордоном як представників органів державної влади компетентних у сфері національної безпеки, так і громадських інституцій щодо вивчення кращого досвіду залучення громадськості

до здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони); 4) Активізація грантової та проектної діяльності серед громадських інституцій щодо сфери національної безпеки (передбачає: створення єдиної системи надання послуг у сферах безпеки і оборони, у якій державні та недержавні організації зможуть змагатися на конкурсних засадах за бюджетні кошти, спрямовані на фінансування запропонованих громадськими організаціями проектів щодо демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони; упровадження органами державної влади, які у межах своїх повноважень беруть участь у виконанні завдань щодо захисту національних інтересів у безпековій та оборонній сферах, у практику найбільш продуктивних ідей, запропонованих у проектах громадськими організаціями; ухвалення відповідного нормативно-правового акта, яким регулюватиметься порядок надання грантів, проведення конкурсів, ухвалення рішень за їх результатами); 5) Налагодження партнерства між громадськими організаціями та органами державної влади, які у межах своїх повноважень беруть або можуть брати участь у виконанні завдань щодо захисту національних інтересів у безпековій та оборонній сферах (упровадження та дотримання принципів ефективного соціального партнерства, серед яких: державне стимулювання громадської ініціативи щодо участі в реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони; вільне вираження поглядів та позицій усіма інституціями громадського суспільства; формування корпоративної культури як військовослужбовців та державних службовців управлінь, департаментів по зв'язках із громадськістю, так і активістів громадських організацій; створення системи підвищення кваліфікації працівників органів державної влади у сферах національної безпеки і оборони із роз'ясненням необхідності впровадження технологій участі громадськості у здійсненні демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони; налагодження

зворотного зв'язку між органами державної влади у межах повноважень яких захист національних інтересів, і громадськими утвореннями); 6) Залучення обдарованої молоді до громадських організацій, які працюють на засадах партнерства з органами державної влади у сферах національної безпеки і оборони (передбачає: проведення роз'яснювальної та навчальної роботи серед молоді щодо можливостей і перспектив громадської діяльності, зокрема, щодо участі в процесах розвитку демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони; формування медіа-культури молоді; організацію літніх військово-патріотичних таборів, клубів за інтересами тощо, у межах яких необхідно проводити активну роботу серед молоді щодо формування активної громадської позиції, почуття важливості участі у громадській діяльності, відчуття значущості впливу на прийняття державою нормативно-правових актів та вироблення управлінських рішень у сферах національної безпеки і оборони); 7) Упровадження сучасних технологій інформаційної присутності щодо інформування громадських інституцій про діяльність сектору безпеки і оборони (передбачає: вироблення та неухильну реалізацію державної політики у сферах безпеки і оборони як умови утвердження України в сучасному глобалізаційному світі, у якій слід передбачити, що обов'язковою складовою внутрішньої політики у сферах національної безпеки і оборони держави є впровадження медіа-освіти на усіх рівнях суспільно-державного функціонування, що забезпечить розвиток демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони; розроблення та впровадження системи просвіти та тренінгів з питань демократичного цивільного контролю за діяльністю структур сектору безпеки і оборони для інститутів громадського суспільства, громадських організацій із використання вже діючих механізмів участі громадян у вирішенні державних справ; випуск навчально-методичної літератури, розроблення спеціальних програм, підготовку тренерів для

проведення тренінгів з питань упровадження демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони; надання медіа-освіти статусу обов'язкового елементу навчальних програм у загальноосвітніх навчальних закладах, закладах професійної, вищої та післядипломної освіти щодо питань демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони)¹.

Серед пропозицій М.В. Сіцинської відзначимо питання збільшення цілеспрямованості та охоплення концептуальними заходами запланованої цільової аудиторії, відповідності заходів, спрямованих на залучення громадськості до здійснення контролю за сектором безпеки і оборони, напрямам державної політики у сферах національної безпеки і оборони та заходам іншого, ніж визначені Концепцією, характеру, спрямованих на ефективну участь громадськості в державному управлінні національною безпекою².

21 квітня 2017 року представники ГО «АКР» прийняли участь у роботі V Міжнародної науково-практичної конференції «Правова доктрина сектору безпеки України: актуальні питання сьогодення». Було підготовлено виступ на тему «Концепція участі громадськості в забезпеченні національної безпеки». З метою більш повного та ефективного використання потенціалу громадянського суспільства для забезпечення національної безпеки України запропоновано низку заходів.

Проведений аналіз чинних Концепцій в сфері забезпечення національної безпеки України та висвітлення різноманітних наукових концептуальних підходів, дозволяє стверджувати про

¹ Сіцинська М. В. Теоретико-правові основи проекту Концепції залучення громадськості до здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони України. Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. № 1. С. 51.

² Сіцинська М. В. Теоретико-правові основи проекту Концепції залучення громадськості до здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони України. Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. № 1. С. 54.

відсутність уніфікованої моделі такої Концепції. З одного боку, це обумовлено тим, що національна безпека як різновекторне функціональне явище, яке регламентується численними концептуальними нормативно – правовими актами в різних сферах суспільної діяльності, а з наукових позицій, розглядається в межах не лише правових досліджень, але і в галузях інших наукових знань – політологічних, соціологічних, економічних, воєнних. З іншого боку, складається очевидно, що навіть при єдиному міжгалузевому підході, виробити цілісну модель Концепції забезпечення національної безпеки України досить важко.

Подібний інтеграційний підхід до формування моделі Концепції національної безпеки представляє спробу технічне об'єднання в одному всеосяжному правовому акті понять національної безпеки в різних сферах, різноманітних національних інтересів, організаційного механізму забезпечення національної безпеки, яка не може бути визнана вдалою. Концепція як об'єктивна форма вираження публічної політики, на наш погляд, повинна полягати у виробленні взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки держави в різних сферах діяльності, з врахуванням динаміки змін суспільних відносин, у взаємозв'язку минулого досвіду, та поточного і перспективного розвитку організаційно – правового механізму забезпечення національної безпеки України.

1.5. Публічна політика становлення публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України

Одним з пріоритетних напрямів публічної політики є забезпечення національної безпеки України, яка проводиться на основі демократичної ідеології та сталого стратегії розвитку суспільних відносин, шляхом формування комплексної програми із створення організаційно-правового механізму щодо використання прогресивного потенціалу українського суспільства для захисту національних інтересів.

У своїй промові під час церемонії інавгурації 7 червня 2014 року Президент України П.О. Порошенко зазначив, «...жити по-новому – це і означає жити вільно в умовах такої політичної системи, яка гарантує права та свободи людини і нації»¹.

Як справедливо зазначив український дослідник у сфері національної безпеки Г.П. Ситник, якщо не розробити і не впровадити цілеспрямованої системної державної політики захисту національних інтересів та належних механізмів її реалізації, через накопичений потенціал загроз національній безпеці може постати питання про існування України як цілісної і суверенної держави².

Варто також погодитись з С.О. Кузніченко, який вважає, що національна безпека – це один із найважливіших факторів стабільного розвитку держави відповідно до її внутрішньої та зовнішньої політики. Це комплексне соціальне явище, яке складається із взаємопов'язаних елементів: національних інтересів, загроз національної безпеки та захисту національної безпеки. Методи захисту є досить різноплановими, але їх головна

¹ Інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/>

² Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційні засади) : підручник / Г. П. Ситник. К. : НАДУ, 2012. С. 11.

властивість – це адекватність загрозам та зниження рівня небезпеки¹.

Наразі існують дискусії та навіть суперечки серед науковців з приводу того, «що таке публічна політика?», «що таке публічна, а що таке державна політика?», «чи є зв'язок між публічною політикою та державним управлінням?». Відразу хотілося б зазначити, що перші непорозуміння та відповідно пошук найбільш точного відтворення змісту поняття «публічна політика» розпочалися тоді, коли з'явилися перші переклади англомовної літератури з державного управління. Якщо з перекладом поняття “Public Administration” не виникало проблем, “Public policy” стало справжнім «наріжним каменем спотикання», який став на шляху наукових досліджень політологів, соціологів, фахівців з державного управління. Роки підготовки навчальних програм та викладання дисциплін для слухачів спеціальності «Публічна політика та управління» наблизили нас до розуміння, що дискусії з приводу того, що таке “public policy” – державна політика чи публічна є абсолютно непродуктивними, адже тут важливим є розуміння змісту не форми, а механізму, завдяки якому відбувається її формування.²

Для з'ясування поняття та сутності громадського інституту як публічна політика необхідно розглянути це соціальне явище з позиції його послідовної генези за схемою, – політика – державна політика – публічна політика.

Політика (англ. мов. policy) – це план, курс дій, або «напрямок дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією та інше». Саме в такому контексті розуміється термін державна політика загалом чи її відповідний напрям: зовнішня,

¹ Кузніченко С.О. Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Сімф. 2010. 478 с.

² Телешун С., Ситник С. Рейтерович І. В Публічна чи державна політика-вітчизняна дилема вибору / С. Телешун // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 10/2012. – № 4. – С. 185–196.

внутрішня, економічна, соціальна, культурна тощо. Близькими за змістом термінами є програма і стратегія (але не синонімами).

Відповідно, політика як курс або напрям дій є предметом аналізу політики, який здійснюють аналітики політики¹.

Політика – це певний тип стосунків, поглядів (концепцій) та дій у контексті певного державного устрою; сфера діяльності, що виникає в соціально-диференційованому суспільстві за наявності держави².

Політика – це одна з найбільш вагомих сфер громадського життя (поряд з економічною, соціальною, духовною), яка пов'язана з відносинами між соціальними суб'єктами з приводу встановлення, організації, функціонування та зміни влади як у суспільстві, так і в державі³.

Державна політика – це цілеспрямована діяльність органів державної влади для вирішення суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущих цілей розвитку суспільства або його окремих сфер⁴.

На думку В.А. Ребкало, В.В. Тертичка, оптимальним є таке визначення: державна політика – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства⁵.

¹ Державна політика: аналіз та впровадження в Україні : конспект лекцій до навчального модуля / уклад. В.А. Ребкало, В.В. Тертичка. – К. : Вид-во У АДУ, 2002. С. 5.

² Бутенко А. П. Сравнительная политология в терминах и понятиях : [учеб. пособ.] / А. П. Бутенко А. В. Мионов. – М. : НОУ, 1998. – 411 с.

³ Краткий словарь-гlossарий по политологии / А.Л. Болдонов, Т.Д. Башинова, Е.Д. Тармаханов // Улан-Удэ : Изд-во ВСГТУ, 2005. С. 96.

⁴ Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення / В. І. Андріяш // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. – № 9. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=626>

⁵ Державна політика: аналіз та впровадження в Україні : конспект лекцій до навчального модуля / уклад. В.А. Ребкало, В.В. Тертичка. – К. : Вид-во У АДУ, 2002. С. 6.

В.В. Сокурєнко досліджуючи публічне адміністрування сферою оборони України зазначає, беручи до уваги вплив суспільних проблем і дій державних органів влади, можна виділити такий ланцюжок взаємозв'язків: на першому етапі «проблеми суспільства – держава»; на другому етапі «держава – визначення стратегії»; на третьому етапі «держава – вирішення проблем»; на заключному етапі «аналіз проблем – реалізація конкретно визначених напрямів державної політики».

Як констатують О.В. Кузьменко та В.В. Сокурєнко «будь-яка державна політика реалізовується в певних умовах і при використанні адекватних їй засобів. Набір засобів реалізації державної політики може бути досить широкий: від різноманітних форм власності, ринкової економіки, оборони, безпеки до освіти і виховання. У такому разі важливо все, що стосується людини, її розвитку та самоздійснення»¹.

У контексті дослідження оборони та національної безпеки слід погодитися із пропозиціями вказаних авторів щодо збільшення обсягів суспільних відносин, які охоплюються поняттям «державна політика» за рахунок приєднання відносин побудови та функціонування: курсу дій публічної адміністрації, що містить стратегії розвитку держави в досліджуваній сфері; виокремлення напрямів та принципів її реалізації; закріплення на законодавчому рівні програми щодо розвитку та удосконалення держави у сфері оборони; репрезентації у публічній сфері активності політичних та неполітичних суб'єктів, які через взаємодію прагнуть реалізувати публічний інтерес; механізму публічно-правового регулювання у сфері оборони; системи адміністративних, економічних, політичних, воєнних, соціальних засобів впливу, які застосовуються компетентними суб'єктами².

¹ Кузьменко О.В., Сокурєнко В.В. Доктринальні підходи до розмежування теоретичних понять «воєнна політика» й «оборона України». Право і суспільство. 2016. № 5-2. Ч. 2. С. 173.

² Кузьменко О. В., Сокурєнко В. В. Доктринальні підходи до розмежування теоретичних понять «воєнна політика» й «оборона України». Право і суспільство. 2016. № 5-2. Ч. 2. С. 173.

Відповідно, коректним є визначення державної політики, яке було сформульоване В.В. Сокуренко – організована та цілеспрямована діяльність публічної адміністрації щодо вирішення суспільних проблем для досягнення і реалізації загальнозначущих напрямів розвитку суспільства або його окремих сфер шляхом використання правових, адміністративних, економічних методів впливу¹.

І. Петренко виокремлює п'ять етапів вироблення державної політики. Перший етап (ініціювання політики) – визначення та аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики; виокремлюють два види суспільних проблем: ті, що перебувають під контролем влади і розв'язуються нею, і ті, що виникають у суспільстві, але поки що – поза політичною увагою. Другий етап (формування політики) – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення. Третій етап (ухвалення політики) – легітимізація та фінансування державної політики, що передбачають закріплення розробленої політики в низці рішень і програм. Четвертий етап (реалізація політики) – здійснення та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із впровадження прийнятих рішень і програм. П'ятий етап (оцінка політики) – оцінка державної політики, спрямована на перевірку її ефективності та якості, й регулювання державної політики; наслідком цього етапу може бути або коригування, або відмова від упроваджуваної політики².

На наш погляд, послідовність реалізації державної політики слід розглядати через існуючі демократичні механізми формування публічної влади, а тому політичні процеси які

¹ Сокуренко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони України : дис. д.ю.н. спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2016. С. 106–107.

² Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. Віче. 2011. № 10. С. 23–25.

відбуваються в державі охоплюють публічну сферу суспільних відносин, відповідно отримують своє об'єктивне вираження у формі публічної політики.

Хоча російські дослідники Н.Ю. Данілов, О.Ю. Гуров, Н.Г. Жидков, – зазначають, що термін «публічна політика» сам по собі є достатньо спірним. Складність перекладу полягає в пошуку поняття, яке б відображало суть концепції. Серед варіантів перекладу терміна зустрічаються різноманітні поняття «відкрита», «суспільна політика», «публічно-державна», навіть «соціальна»¹.

Як вважає В.М. Якимець, публічна політика – «це діяльність, яка характеризується системною взаємодією держави, бізнесу, некомерційного співтовариства, різноманітних соціальних, професійних груп та верств, громадських об'єднань з приводу реалізації особистих та суспільних інтересів; виробництва, розподілу та використання суспільних ресурсів та благ з урахуванням волевиявлення населення певних територій»².

У свою чергу С. Телешун розглядає публічну політику крізь призму засобів проведення державної політики – формування стратегічних політико-економічних рішень та публічне схвалення політики³. При цьому він виділяє особливості публічної політики, а також схиляється до досягнення ефекту мобілізації суспільства у питаннях створення контрагента в особі громадськості, яка між тим готова до діалогу. Такої ж позиції дотримується й Ю.В. Палагнюк, зокрема щодо твердження, що «внаслідок такого діалогу відбувається легітимізація влади»⁴.

¹ Публичная политика: от теории к практике. СПб. : Алетей, 2008. С. 6.

² Якимец В. Н. Индекс для мониторинга и оценки публичной политики. URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Yakimez_index.pdf

³ Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи. Політичний менеджмент. 2009. № 2. С. 35–45.

⁴ Палагнюк Ю. В. «Державна політика» та «публічна політика»: теоретичний аспект. Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер.: Державне управління. 2012. Т. 181, Вип. 169. С. 63–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2012_181_169_14 С. 65.

Як бачимо, в системі політичних відносин діють суб'єкти і об'єкти. Суб'єкти політики – це всі учасники політичних відносин (окремі громадяни, соціальні групи, громадсько-політичні організації, держави, коаліції держав тощо). Об'єктом політики, як вже зазначалось, є політична влада¹.

Першим політичним кроком становлення публічної політики у сфері забезпечення національної безпеки України, який отримав відповідну юридичну форму, на наш погляд, стало прийняття 16 липня 1990 року на першій сесії Верховною Радою Української ССР XII скликання (пізніше це скликання перейменовано в перше) Декларації про державний суверенітет України. Особливістю складу депутатів Верховної Ради Української ССР XII заклечалась в тому, що їх вибори, які відбулися 4 березня 1990 року, вперше проходили на демократичній основі, при широкій гласності, і під контролем виборців, в умовах альтернативи кандидатів та гострої політичної боротьби. Її склад оновився майже на 90 відсотків у порівнянні із складом попередньої Верховної Ради.

Як слідує з тексту Декларації про державний суверенітет України, «Верховна Рада Української РСР, виражаючи волю народу України, прагнучи створити демократичне суспільство, виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини, шануючи національні права всіх народів, дбаючи про повноцінний політичний, економічний, соціальний і духовний розвиток народу України, визнаючи необхідність побудови правової держави, маючи на меті утвердити суверенітет і самоврядування народу України, проголошує державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту

¹ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя : ЗДА, 2016. С. 143.

і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах», що свідчить про узгоджений і вибраний курс на становлення та розвиток державності України.

Декларація про державний суверенітет України чітко визначила практичну програму перебудови українського суспільства на демократичних засадах, яка передбачала принципи державотворення на основі ствердження загальнолюдських цінностей – прав і свобод людини. Вона стала першим програмним і стратегічним документом, прийняття якої обумовило радикальне оновлення всіх сфер суспільного життя України, і знаменувала собою початок нового етапу в історії українського народу. Крім того, Декларація стала правовою основою акта проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року, що пізніше було підтверджено результатами Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року. Вона виконала важливу організаційну функцію – стала юридичним механізмом становлення засад політичної трансформації суспільних відносин із створення державних та громадських інститутів, що визначають Україну саме як суверенну демократичну державу.

Як справедливо відмітив П. Браун, принциповим є розуміння того, що вибір цілей держави – це вибір пріоритетів на рівні основних напрямів державної діяльності, пріоритетів, які фактично визначають на певний період подальше спрямування всіх її видів, зокрема державної політики, та використання наявних ресурсів, стан розвитку держави, її місце в світі та ставлення до неї інших держав, які утворюють її зовнішнє середовище, і, зрештою, її успішний розвиток та пов'язане з цим майбутнє. Фундаментальні цілі державної політики, як правило, фіксуються в спеціальних документах: конституціях чи відповідних законах¹.

¹ Браун П. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. Київ : Основи, 2000. 243 с.

Можна вважати, що одним із наступних важливих політичних кроків до становлення суверенітету України стало формування економічної самостійності держави шляхом прийняття 3 серпня 1990 року Закону Української ССР «Про економічну самостійність Української РСР». Цей Закон на основі Декларації про державний суверенітет України визначає зміст, мету і основні принципи економічної самостійності України як суверенної держави, механізм господарювання, регулювання економіки і соціальної сфери, організації фінансово-бюджетної, кредитної та грошової системи.

У відповідності до Закону «Про економічну самостійність Української РСР» економічна самостійність Української РСР покликана забезпечити:

умови життя народу України, гідні сучасної цивілізації, задоволення його соціальних і культурних запитів; підпорядкування суспільного виробництва потребам та інтересам людини, створення умов для вільної творчої праці й самоствердження особи; соціальну захищеність кожного громадянина України; зростання національного багатства; розвиток науки, досягнення передового технологічного рівня виробництва; підвищення престижу підприємливості та сумлінної праці; рівні можливості вільного культурного, духовного та інтелектуального розвитку усіх громадян, які проживають на території республіки; досягнення екологічної безпеки, створення здорових і безпечних умов життя і праці.

Економічна самостійність Української РСР базується на таких основних принципах:

власності народу республіки на її національне багатство та національний дохід; різноманітності і рівноправності форм власності та їх державному захисті; децентралізації власності і роздержавленні економіки; повній господарській самостійності і свободі підприємництва усіх юридичних і фізичних осіб

у рамках законів Української РСР; самостійності регулювання грошового обігу; захищеності внутрішнього ринку¹.

Наступним політико-правовим поступом було прийняття низки законів, які закріплювали організаційний механізм функціонування публічних інститутів України, що саме характеризують її як незалежну суверенну державу. Цими кроками закладався фундамент державності, яка в свою чергу, потребувала захисту, що в подальшому обумовило формування інституту національної безпеки України.

Так, 8 жовтня 1991 року було прийнято Закон України «Про громадянство України». Цим Законом вперше було започатковано інститут громадянства України який визначає постійний правовий зв'язок особи та Української держави, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб².

4 листопада 1991 року прийнято Закон України «Про державний кордон України». В законі зазначається, що Україна керуючись Декларацією про державний суверенітет України та Актом проголошення незалежності України, неухильно проводить політику миру, виступає за зміцнення безпеки народів України виходячи із принципів непорушності державних кордонів, які є відображенням територіальної цілісності, політичної та економічної незалежності, суверенітету та єдності України. Державний кордон України є недоторканим. Будь-які порушення його рішуче припиняються.

Захист державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної

¹ Про економічну самостійність Української РСР : Закон Української РСР (ВВР) 1990, № 34.

² Про громадянство України : Закон України (ВВР), 2001, № 13.

безпеки і полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Ця діяльність проводиться в межах наданих їм повноважень шляхом вжиття комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів¹.

6 грудня 1991 року Закон України «Про оборону України». Цей Закон встановлює засади оборони України, а також повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони².

Також 6 грудня 1991 року разом із Законом України «Про оборону України», було прийнято Закон України «Про збройні сили України». Цей Закон визначає функції, склад Збройних Сил України, правові засади їх організації, діяльності, дислокації, керівництва та управління ними. Україна, враховуючи необхідність забезпечення власної воєнної безпеки та оборони, усвідомлюючи свою відповідальність у справі підтримання міжнародної стабільності, як суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава має Збройні Сили України із необхідним рівнем їх бойової готовності та боєздатності³.

25 березня 1992 року прийнято Закон України «Про Службу безпеки України». Цей Закон визначає діяльність Служби безпеки України як державного правоохоронного органу

¹ Про державний кордон України : Закон України (ВВР), 1992, № 2.

² Про оборону України : Закон України (ВВР), 1992, № 9.

³ Про Збройні Сили України : Закон України (ВВР), 1992, № 9.

спеціального призначення, яки й забезпечує державну безпеку України.

На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці¹. До її завдань також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України².

30 червня 1993 року ухвалено Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». Цей Закон визначає головні напрями загальнодержавної політики та організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю³.

19 жовтня 1993 року постановою Верховної Ради України затверджено Воєнну доктрину України, подану Президентом України та доопрацьовану з урахуванням пропозицій і зауважень постійних комісій Верховної Ради України і народних депутатів України. В ній зазначалось, що стратегічним завданням України в галузі оборони є захист її державного суверенітету і політичної незалежності, збереження територіальної цілісності та недоторканності кордонів. Україна може і повинна стати впливовою державою, здатною виконувати значну роль

¹ Про Службу безпеки України : Закон України (ВВР), 1992, № 27.

² Про Службу безпеки України : Закон України (ВВР), 1992, № 27.

³ Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України (ВВР), 1993, № 35.

у забезпеченні політичної, економічної і воєнної стабільності в Європі та в усьому світі. Проголошуючи свою Воєнну доктрину, яка має оборонний характер, Україна виходить з того, що вона не є потенційним противником жодної конкретної держави. Свою воєнну безпеку Україна розглядає як стан воєнної захищеності національних інтересів в умовах потенційної та реальної воєнної загрози. Воєнна доктрина України є складовою частиною концепції національної безпеки і становить сукупність затверджених Верховною Радою України основоположних настанов і принципів щодо організації та забезпечення безпеки особи, народу і держави шляхом політичних, дипломатичних, економічних та воєнних заходів¹.

21 жовтня 1993 року закон України» про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». Цей Закон встановлює правові основи мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, визначає засади організації цієї роботи, повноваження органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також обов'язки підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, повноваження і відповідальність посадових осіб та обов'язки громадян щодо здійснення мобілізаційних заходів².

5 жовтня 1995 року прийнято Закон України «Про боротьбу з корупцією». Цей Закон визначає правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь³.

Важливою не лише історичною, а політичною подією стало прийняття 28 червня 1996 року Конституції України. Вона є Основним Законом де закріплені засади національних інтересів

¹ Про Воєнну доктрину України : Постанова Верховної Ради України від 19 жовтня 1993 року № 3529-ХІІ (ВВР), 1993, № 43.

² Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України (ВВР), 1993, № 44.

³ Про боротьбу з корупцією : Закон України (ВВР), 1995, № 34.

як об'єктів національної безпеки України. В Конституції України визначено основи діяльності публічних органів влади, а також права і обов'язки громадян щодо забезпечення національної безпеки України, закладено правові засади реагування на виклики та загрози, визначено функціонування таких правових категорій як складових національної безпеки, зокрема, державної безпеки, економічної безпеки, екологічної безпеки, інформаційної безпеки, громадської безпеки.

Зважаючи на прийняття Конституції України та достатню кількість політично – правових рішень щодо становлення засад національної безпеки України, які на наш погляд, мали узагальнений та декларативний характер, і не систематизовану правову форму, назріла нагальна необхідність прийняття спеціалізованого нормативного акту з питань вироблення організаційного механізму забезпечення національної безпеки України. У зв'язку з чим, 16 січня 1997 року постановою Верховної Ради України було ухвалено Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України.

В Концепції зазначається, що національна безпека України досягається шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих доктрин, стратегій, концепцій і програм у таких сферах, як політична, економічна, соціальна, воєнна, екологічна, науково-технологічна, інформаційна тощо.

Конкретні засоби і шляхи забезпечення національної безпеки України обумовлюються пріоритетністю національних інтересів, необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз цим інтересам, і ґрунтуються на засадах правової демократичної держави.

Існування, самозбереження і прогресивний розвиток України як суверенної держави залежать від здійснення цілеспрямованої політики щодо захисту її національних інтересів. Основи такої політики і визначає Концепція національної безпеки України.

Концепція національної безпеки України має забезпечити: єдність принципів формування і проведення державної політики національної безпеки; поєднання підходів до формування відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, концепцій, державних і відомчих програм у різних сферах національної безпеки¹.

В Концепції національної безпеки України було визначено сутність і зміст національних інтересів України які відображають фундаментальні цінності та прагнення Українського народу, його потреби в гідних умовах життєдіяльності, а також цивілізовані шляхи їх створення і способи задоволення, основні можливі загрози національній безпеці України в найбільш важливих сферах життєдіяльності. Також було закріплено основні напрями державної політики національної безпеки України. яка визначається виходячи з пріоритетності національних інтересів та загроз національній безпеці України і здійснюється шляхом реалізації відповідних доктрин, стратегій, концепцій і програм у різних сферах національної безпеки відповідно до чинного законодавства. А для формування збалансованої державної політики та ефективного проведення комплексу узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах створена система забезпечення національної безпеки України.

Збереження цілісності суспільного організму і можливості його розвитку засновані на базі широкого громадянського спілкування, здійснюваного у формі діалогу різних суспільних сил. Громадянський діалог виступає формою вираження інтересів і думок різних суб'єктів, демократичної участі громадян, їх контролю за процесом прийняття відповідальних рішень й підвищення ролі громадських регуляторів життєдіяльності

¹ Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 10.

суспільства. Важливість участі громадськості в розробці державної політики і прийняття державно – управлінських рішень була визнана у всьому світі. Основним міжурядовими організаціями прийнято відповідні документи і створені моделі для підтримки і посилення участі громадян, що лягли в основу стандартів, принципів і кращих практик, які мають враховуватися при розгляді ініціатив на національному рівні¹.

9 липня 1997 року у м. Мадриді (Іспанія) під час Мадридського саміту підписана Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору (Хартія Україна – НАТО)². Угода була підписана Президентом України Л.Д. Кучмою, Генеральним секретарем НАТО Хав'єром Соланою та лідерами 16 країн – членів Північноатлантичного альянсу.

Хартія регулює відносини України з НАТО, визначає політичні зобов'язання сторін на найвищому рівні та необхідність розвивати відносини партнерства з метою сприяння стійкій стабільності і просуванню спільних демократичних цінностей у ЦентральноСхідній Європі.

Зазначено, що незалежна, демократична та стабільна Україна є одним з ключових чинників забезпечення стабільності у Центрально-Східній Європі та на континенті в цілому: ця обставина актуалізує необхідність інтенсифікації співробітництва сторін у межах Ради євроатлантичного партнерства (РЄАП), включаючи розширену та поглиблену програму «Партнерство заради миру» (ПЗМ). Проголошується, що відкритість альянсу для нових членів спрямована на зміцнення стабільності у Європі та безпеки всіх європейських держав без відновлення ліній розподілу на континенті.

¹ Hartay E Citizen Participation: Best practices in the Western Balkans and the European Union. Prishtina : KCSF, 2011. P. 10.

² Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002#Text

Безпосередньо, імплементуючи положення Хартії у законодавство України вже у 1997 році було започатковано участь України в активній адаптації НАТО до реалій євроатлантичної безпеки, що змінюються, та відзначено роль НАТО у співпраці з іншими міжнародними організаціями, такими як ОБСЄ, Європейський Союз, Рада Європи і Західноєвропейський Союз, у сприянні зміцненню євроатлантичної безпеки та покращенню загального клімату довіри в Європі. Як надалі було вказано у тесті Хартії: «Україна та НАТО базуватимуть свої відносини на принципах та зобов'язаннях, згідно з міжнародним правом та міжнародними механізмами, включаючи Статут ООН, Хельсінкський Заключний акт та наступні документи ОБСЄ. Україна підтверджує свою рішучість продовжувати військову реформу, зміцнювати демократичний та цивільний контроль над збройними силами та підвищувати їхню оперативно-технічну сумісність зі збройними силами НАТО та країн-партнерів. НАТО підтверджує свою підтримку зусиллям України у цих галузях. Для забезпечення як найповнішого розвитку відносин Україна – НАТО та втілення положень Хартії, сторони домовилися проводити періодичні зустрічі Північноатлантичної Ради з Україною, як правило, не рідше двох разів на рік, у форматі Комісії Україна-НАТО (КУН). Відповідно, засідання Комісії Україна-НАТО відбуваються періодично на рівні глав держав та урядів, міністрів закордонних справ та оборони, а також послів»¹.

Отже, більш прийнятним уявляється розуміння публічної політики національної безпеки як інституту, що характеризує систему відносин, концепцію, правові форми, організаційні механізми, які використовуються суспільством, публічною владою, громадськістю для захисту цілісності, ідентичності

¹ Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору. «Голос України» від 11 липня 1997 р. № 127.

і суверенітету держави, геополітичної системи, прав і свобод людини та громадянина, шляхом стійкого забезпечення умов їх належного існування, розвитку відповідних взаємовідносин, що відповідають національним інтересам як в середині держави, так і в системі міжнародних відносин.

Оскільки саме концептуальні положення національної безпеки України, можуть бути реалізовані шляхом провадження публічної політики, яка повинна визначати стратегічний ідеологічний підхід у сфері внутрішніх та зовнішніх стосунків, у військово-політичній сферах, політики реалізації публічного управління, демографічної, інформаційної, соціокультурної політики тощо.

РОЗДІЛ 2

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

2.1. Публічна безпека як об'єкт адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки

Питання забезпечення національної безпеки органічно пов'язані з політичними, економічними, соціальними, інформаційними та іншими сферами функціонування держави, громадянського суспільства і демократії. Держава і суспільство не завжди здатні ефективно протистояти новим сучасним викликам та загрозам як зовнішнім, так і внутрішнім, які стають, нажаль, стійким дестабілізуючим фактором сталого розвитку України. В умовах нестабільності сучасного суспільного життя всередині держави, що характеризується послабленням дієвого впливу дотримання правопорядку, поширенням кримінальної злочинності, проявом різного роду корупційних діянь, питанням забезпечення національної безпеки за цими напрямками включаються в число одних із пріоритетних, так як, стосуються діяльності органів публічної влади, суб'єктів господарювання, громадськості, і в першу чергу, кожної особи.

Серед основних напрямків забезпечення національної безпеки щодо захисту життя і здоров'я, прав і свобод громадян значне місце надається публічній безпеці, яка являє собою особливий організаційно-правовий механізм призначений забезпечити ефективну реалізацію громадянами своїх прав і законних інтересів.

Зважаючи на відносну новизну законодавчого визначення категорії «публічна безпека» її досліджували окремі науковці, а саме: О. Батраченко, О. Довгань, І. Зозуля, А. Крищенко, Р. Мельник, О. Панова, О. Проневич, В. Фатхутдінов та ін.

Вивченню спорідненого поняття «громадська безпека» присвячено праці таких учених, як: В. Авер'янов, М. Ануфрієв, О. Бандурка, О. Бантишев, А. Басов, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Гіжевський, В. Грохольський, Є. Додін, М. Ковалів, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Маліков, Є. Ольховський, О. Остапенко, А. Подоляка, Ю. Римаренко, О. Шамара та інші.

Вживання у нормативних актах поняття «публічна безпека» все ще залишається новелою для національного безпекового законодавства. Як влучно підкреслює С. Мусаєва – забезпечення публічного порядку і безпеки слід відносити до нових завдань і функцій правоохоронної діяльності¹.

Вперше «публічна безпека» як правова категорія була застосована у 2015 році у зв'язку реформуванням правоохоронної системи у Законі України «Про Національну поліцію»: «... Національна поліція України ... служить суспільству шляхом ... підтримання публічної безпеки і порядку»². К. Чишко передбачає подальше проникнення цих завдань та функцій до сфери відповідальності інших складових сил безпеки, зокрема, Національної гвардії України, у зв'язку з чим пропонує формування на вказаній основі єдиного стандарту забезпечення публічної безпеки та порядку, зокрема шляхом уніфікованого підходу до закріплення й, відповідно, реалізації заходів у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку³.

¹ Мусаєва С. Нормативно-правове забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2018. Vol. 5, Iss. 1. С. 250. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2018_5_1_37

² Про Національну поліцію : Закон від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

³ Чишко К.О. Правоохоронна діяльність Національної гвардії України із забезпечення публічної безпеки і порядку: проблеми та шляхи їх вирішення. *Право і Безпека*. 2019. № 2. С. 61. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2019_2_11

Сутність поняття публічної безпеки як складового елемента забезпечення національної безпеки наразі залишається мало дослідженою, зважаючи на слабку активність його застосування законодавцем. Більш того, його поява спричинила законодавчу колізію щодо поняття «громадська безпека», яке досі вважається базовим у процесах адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки, і палку дискусію серед науковців, яка отримала додаткові імпульси із набуттям чинності у 2018 році Закону України «Про національну безпеку України» та запровадженням принципово нового підходу у стратегічному плануванні у сфері забезпечення національної безпеки у 2020 році (Стратегія забезпечення національної безпеки «Безпека народу – безпека країни»). Так, О. Батраченко, співвідносячи поняття «публічної безпеки» та «національної безпеки» констатував їх різне етимологічне значення¹ та розглядав «публічну безпеку» як категорію, що відображає сучасні тенденції суспільного та державного розвитку у напрямі що відповідає пріоритетності життя, здоров'я та особистої безпеки людини та громадянина, її благополуччя та добробуту².

У межах започаткованої дискусії вітчизняні науковці, зокрема Н. Піх³, звертали увагу на поширеність тлумачень категорії «безпека людини», охоплення ними окремих складових та форм прояву категорій «громадський порядок», «правопорядок», «громадська безпека і порядок», «публічна безпека

¹ Батраченко О.В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 29(2.3). С. 85. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29\(2\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29(2))

² Батраченко О.В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 29(2.3). С. 85. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29\(2\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29(2))

³ Піх Н.С. Генеза наукової думки щодо поняття «громадська (публічна) безпека». Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_10_18

і порядок», «публічна (громадська) безпека», «національна безпека», «державна безпека» без узгодження і пояснення співвідношення відповідних понять.

Також вказаною авторкою було підкреслено, що така ситуація створює певні проблеми у правозастосовній практиці, оскільки, визнаючи забезпечення громадської безпеки і порядку пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз, предметом Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, визнаючи громадську та публічну безпеку об'єктами адміністративно-правової, а громадську безпеку і громадський порядок – об'єктами кримінально-правової охорони, законодавець не надає корелятивного зв'язку цих понять у законотворчій діяльності, що не може не позначатись на формуванні та функціонуванні організаційно-правових механізмів забезпечення громадської (публічної) безпеки у державі в цілому¹.

Крім того обидва згадані поняття («публічна безпека» та «громадська безпека») у Законі України «Про основи національної безпеки України» (діяв до 2018 року) взагалі не вживалися, але логічно пов'язувалися з окремими напрямками забезпечення національної безпеки що відображалося у включенні до визначення поняття «національна безпека» завдань своєчасного «... виявлення, запобігання і нейтралізації реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності, міграційної політики...»². Звідси, відповідно, виникало завдання висвітлення адміністративних (управлінських) зв'язків

¹ Піх Н.С. Генеза наукової думки щодо поняття «громадська (публічна) безпека». Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_10_18

² Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text>

категорій «правоохоронна діяльність» та «національна безпека», а також намагання звести вплив адміністрування до рівня встановлення й підтримання порядку у громадських місцях, що відобразилося, зокрема, у працях М. Корнієнка¹, Х. Ярмакі².

Подібний підхід знайшов прихильників серед багатьох вітчизняних авторів кінця ХХ – початку ХХІ століття. Так, на думку О. Панової, категорія «публічний порядок» є спорідненою з поняттям «громадський порядок»³. А. Крищенко відмічає, що на сучасному етапі розвитку законодавчого поля терміни «публічна безпека» і «публічний порядок» можна вважати рівнозначними поняттями з «громадська безпека» та «громадський порядок»⁴. О. Бантишев та О. Шамара також наголошують на однорідності понять «громадська безпека» та «публічна безпека»⁵.

Н. Ярмиш⁶ та А. Долинний⁷ роблять припущення, що громадська безпека може розглядатися як складова частина національної

¹ Корнієнко М.В. Управління силами і засобами ОВС при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. Х., 2000. 22 с.

² Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції України : монографія / Х.П. Ярмакі. Одеса : Юрид. літ-ра, 2006. 336 с.

³ Панова О.О. Поняття, зміст та значення публічної безпеки та порядку. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Право». 2016. № 6, Т. 2. С. 133–136.

⁴ Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 1. С. 206–214.

⁵ Бантишев О.Ф., Шамара О.В. Кримінальна відповідальність за злочини проти основ національної безпеки України (проблеми кваліфікації) : монографія. [3-є вид., перероб. та доп.]. Луганськ : ТОВ «Віртуальна реальність», 2014. С. 28.

⁶ Ярмиш Н.О. Поняття громадської безпеки. Вісник Кримінологічної асоціації України. 2015. № 3. С. 236–243.

⁷ Долинний А.В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук, спец. : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Андрій Володимирович Долинний. Суми : СумДУ, 2017. 198 с.

безпеки, що, у свою чергу, переводить дискусію у площину розгляду обох категорій в якості складових елементів системи забезпечення національної безпеки. До цього слід додати, що на відміну від українського законодавства, Закон Литовської Республіки «Про основи національної безпеки», також включає поняття «громадська безпека» до змісту національної безпеки. Зокрема, в підрозділі «Політика громадської безпеки» зазначається, – боротьба зі злочинністю та забезпечення громадського порядку, а також особиста безпека в межах Держави повинна бути одним з основних пріоритетів забезпечення національної безпеки країни. Держава повинна об'єднувати зусилля для цілеспрямованої і ефективної боротьби зі злочинністю, особливо з організованою злочинністю, тіншовим бізнесом, корупцією і наркоманією, таким чином, забезпечуючи внутрішню безпеку країни. Необхідно зміцнювати діяльність правоохоронних інститутів у розкритті та розслідуванні кримінальних дій і створювати нові моделі системи контролю та попередження кримінальних дій. Уряд повинен забезпечувати їх співпрацю та координацію діяльності¹.

В. Дитюк та С. Єсімов на підставі визначених ними особливостей нормативно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки в країнах Європейського Союзу звернули увагу, що забезпечення публічної безпеки України не обмежується лише правоохоронної сферою державного управління і складається (як організаційно-правовий механізм – доповнення Ю.П.) з сукупності економічних, правових, організаційних та інших заходів щодо попередження та припинення загроз публічній безпеці, ліквідації наслідків їх проявів і органічно пов'язаний з соціально-економічними, адміністративно-правовими реформами².

¹ Lietuvos respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas 1996 m. gruodžio 19 d. Nr. VIII-49 Vilnius.

² Дитюк В.З., Єсімов С.С. Особливості нормативно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки в країнах Європейського Союзу. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 827. С. 23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_827_5

І. Зозуля та О. Довгань прийшли до висновку що законодавець у Законі України «Про Національну поліцію», вживаючи терміни «публічна безпека» та «громадська безпека», не тільки не ототожнює їх, але й відносить термін публічної безпеки до базових, оскільки саме її підтримує Національна поліція (п. 1 ст. 1), і, відповідно, її забезпечення є завданням поліції (пп. 1 п. 1 ст. 2) тощо. А термін громадської безпеки (громадського порядку) віднесено ними до другорядних, технічних, реалізація яких відбувається застосуванням з боку поліції виключно спеціальних засобів, вилученням зброї, застосуванням засобів фото-і кінозйомки, відеозапису¹.

В. Фатхутдінов, також констатував фактичну «нелегітимність діяльності поліції у сфері громадської безпеки»², однак не заперечував правоохоронний характер такої діяльності, яка, в його більш ранніх роботах, розглядалася як здійснювана на основі Конституції та в межах наданих повноважень нормативно та процесуально регламентована діяльність спеціальних органів держави та посадових осіб, спрямована на забезпечення виконання нормативно-правових актів, зміцнення правопорядку, гарантування і забезпечення конституційних прав та інтересів громадян³.

Загалом підтримуючи вказані позиції О. Кобзар, з огляду на висвітлюванні ним проблеми публічного управління безпечним середовищем, зауважував що законодавець таким чином припустився порушення законотворчої техніки⁴.

¹ Зозуля І.В., Довгань О.І. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? Форум права. 2015. № 5. С. 88. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index

² Fatkhutdinov V.H. Chastotnist operatsionalizatsiyi ta kontekstualnist vykorystannya termina “publichna bezpeka” v Zakoni Ukrainy “Pro Natsionalnu politsiyu Ukrainy” [The frequency of operationalization and contextualise the use of the term “public security” in the Law of Ukraine “On the National police of Ukraine”]. [in Ukrainian].

³ Фатхутдінов В.Г. Правоохоронна діяльність: природа та гуманістичний вимір : монографія. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2008. 197 с.

⁴ Кобзар О.Ф. Щодо визначення понять публічної безпеки та порядку. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2015. Т. 16. С. 460. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2015_16_51

Натомість Є. Саманюк вказував на нетотожність діяльності у сферах громадської та публічної безпеки через досягнення стану впорядкованості вольових відносин за рахунок низки соціальних норм¹, що у його працях слід вважати аргументом на користь твердження щодо різниці в організації та адмініструванні відповідних систем.

До вказаного слід додати висновки О. Батраченка, який наголошує що зміст публічної безпеки та порядку складають виключно ті елементи, які повинні і можуть охоронятися за допомогою адміністративно-правових методів та засобів².

Аналізуючи позицію А. Колодія, В. Копейчикова та інших фундаторів сучасних вітчизняних поглядів теоретиків держави і права на призначення й сутність правоохоронної діяльності (закріплені чинними процесуальними нормами діяння компетентних суб'єктів державних і недержавних організацій та їхніх посадових осіб із розгляду юридичних справ, охорони й захисту суспільних відносин від правопорушень і прийняття спеціальних актів реалізації матеріальних правових норм із метою забезпечення законності та охорони правопорядку³) звернемо увагу на зв'язок публічних проявів із суб'єктом таких проявів та його місцем у державному апараті забезпечення національної безпеки. Також слід зауважити, що у теорії поліцейстики (Ж. Ведель) проблеми адміністрування забезпеченням публічної безпеки обумовлювалися станом функціонування суспільства, а також наявністю мінімального набору державних гарантій безпеки⁴.

¹ Саманюк Є.В. О соотношении понятий «общественная безопасность» и «общественный порядок». Молодой ученый. 2014. № 3. С. 671–675.

² Батраченко О.В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 29(2.3). С. 86. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29\(2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29(2)

³ Правознавство. Підручник для студ. вищих навч. закладів / ред. : В.В. Копейчиков, А.М. Колодій. К. : Юрінком Інтер, 2006. 752 с.

⁴ Ведель Ж. Административное право Франции. Перевод с французского. Под ред. : Крутоголов М.А. ; пер. : Энтин Л.М. М. : Прогресс, 1973. С. 12.

На думку С. Пономарьова, з точки зору управління суспільством публічна безпека у звичайних умовах життєдіяльності охоплює правовідносини: що виникають і складаються у процесі забезпечення суспільної злагоди, спрямовані на попередження і негайне припинення дій (діянь), які можуть призвести до порушень нормальних умов життя населення, стати перепорою корисній трудовій діяльності людей, їх колективів, державних органів, організованому проведенню масових заходів; що виникають і спрямовані проти громадського порядку і громадської безпеки та викликають необхідність застосування заходів адміністративного та кримінально-правового припинення протиправної поведінки окремих осіб, організацій чи установ¹.

У продовження вказаного О. Тюріна звертає увагу на організаційно-правовий аспект правоохоронної діяльності, що дозволяє її розгляд як певного різновиду правозастосовної діяльності, однієї зі специфічних форм реалізації права, активної організаційно-владної діяльності компетентних органів, які діють від імені держави за її повноваженнями². За такого підходу доречним є й тлумачення О. Пановою публічного порядку і безпеки як «індикатора атмосфери спокою суспільства»³.

Також, з огляду на загальні форми забезпечення національної безпеки, доречним виглядає наголос В. Ортинського на виконанні завдань із захисту прав і свобод людини, охороні прав та законних інтересів державних і недержавних організацій, боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями⁴, а також зауваження В. Мірошніченко, згідно яких уповноважений

¹ Пономарьов С.П. Поняття та зміст публічної безпеки сектору безпеки і оборони. Право.ua. 2017. № 2. С. 112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo_2017_2_20

² Тюріна О. В. Сучасні системи судових і правоохоронних органів (порівняльно-правова характеристика) : навч. посіб. Київ: нац. ун-т внутр. справ. К. : Скіф, 2008. С. 7.

³ Панова О.О. Поняття, зміст та значення публічної безпеки та порядку. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Право». 2016. № 6, Т. 2. С. 135.

⁴ Бурак В.Я., Гришук В.К., Гришук О.В. та ін. Основи права України : навч. посіб. / за ред. В.Л. Ортинського. Львів : Оріяна-Нова, 2005. 368 с.

державою орган має виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права, охорони правопорядку, розслідування або запобігання порушень права, відновлення порушеного права, захисту національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності¹.

У Словнику синонімів української мови «діяльність» визначається як застосування своєї праці, своїх зусиль до чогонебудь, у якійсь галузі². В нашому випадку мова йде про організаційно-правову діяльність системи уповноважених органів наділених спеціальними повноваженнями та правоохоронними функціями, однак достатньо вичерпного їх переліку в системі забезпечення національної безпеки на сьогоднішній день чинне законодавство не містить, що ще більш ускладнює розуміння досліджуваного поняття.

За позицією О. Батраченка згадана діяльність відображає особливості державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку: 1) суб'єктами його здійснення є органи державної влади та місцевого самоврядування, серед яких основне місце посідають правоохоронні органи (поліція, органи прокуратури тощо); 2) об'єктами такого управління є особиста безпека й недоторканність особи, її здоров'я, честь і гідність; суспільна мораль і етика; громадський спокій тощо; 3) здійснюється з метою реалізації таких управлінських функцій, як планування, організація, ресурсне (кадрове, матеріально-технічне, інформаційно-аналітичне тощо) забезпечення, моніторинг і аналіз ефективності здійснюваних заходів щодо забезпечення публічного порядку та безпеки тощо;

¹ Мірошніченко В.І. Формування правової культури майбутніх офіцерів-прикордонників шляхом поглиблення правових знань. Вісник Націон. академ. ДПСУ. Серія: Педагогіка. 2015. Вип. 5. С. 23–30.

² Словник синонімів української мови : в 2 т. Т. 1 / [упоряд. А.А. Бурячок, Г.М. Гнатюк, С.І. Головащук та ін.]. К. : Наук. думка, 2001. С. 426.

4) здійснюється лише в межах компетенції й у порядку, визначеному адміністративним законодавством¹.

На відміну від поняття «правоохоронна діяльність», згадане поняття «правоохоронний орган» у контексті адміністрування забезпеченням національної безпеки отримує нове тлумачення – «сили безпеки», визначальною рисою яких є наявність функції із забезпечення національної безпеки України². При цьому словник «Термінологія законодавства» офіційного сайту Верховної Ради України містить 9 законодавчих визначень поняття «правоохоронний орган» побудованих, переважно, шляхом формування сукупності органів, що виконують правоохоронні функції. Так, у відповідності до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до правоохоронних органів віднесено: органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції³.

Розглядаючи розвиток сектору безпеки і оборони з точки зору завдань забезпечення публічної безпеки (правоохоронної діяльності) окремими органами, що визначені у Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України⁴ можна зробити припущення

¹ Батраченко О. В. Значення й функції державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Вип. 3. С. 129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2015_3_28

² Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

³ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів. Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII.

⁴ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#Text>

про застосовану тут «синонімічність тлумачень» понять громадська та публічна безпека. Так, наприклад, підвищення спроможностей Національної гвардії України заплановано здійснювати до виконання завдань із підтримання громадської безпеки, охорони громадського порядку. При цьому слід врахувати, що Закон України «Про Національну гвардію України» набув чинності до Закону України «Про Національну поліцію», а закріплена ним функція Національної гвардії України (охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки¹) була приведена у відповідність до положень новітнього законодавства лише на підзаконному рівні у межах акту МВС України. Підтвердженням синонімічного розуміння публічної безпеки та громадської безпеки свідчить також назва згаданого наказу МВС України «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку» від 10.07.2016 № 773². Отже, можливо констатувати, що законодавець вживає поняття громадської безпеки та публічної безпеки одночасно та, не маючи можливості здійснити їх розмежування за сутністю, вдається до їх використання як синонімів.

Таким чином питання забезпечення публічної безпеки органічно пов'язані з політичними, економічними, соціальними, правовими чинниками, проблемами формування правової держави, громадянського суспільства і становлення демократії. Держава не завжди здатна ефективно протистояти новим сучасним викликам та загрозам, які стають, стійким

¹ Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>

² Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 р. № 773. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16>

дестабілізуючим фактором в Україні. Забезпечення в державі публічної безпеки полягає у захисті людини і громадянина, його конституційних прав і свобод, посиленням ролі не лише публічної влади, а й активної діяльності громадських інститутів, які виступають в якості гаранта безпеки особи і суспільства, створення необхідної для цього правової бази та організаційного механізму її застосування, які, у сукупності, розглядаються на даний час як основні завдання в сфері забезпечення національної безпеки України.

Подальші наукові пошуки у даному науковому напрямку доцільно проводити щодо розроблення інструментів швидкої адаптації суспільства та держави до змін безпекового середовища, обґрунтування на цій основі внесення змін до формулювань основних завдань та функцій сил безпеки, із відображенням у змісті останніх категорії «публічна безпека». Окремим напрямком наукових розвідок має виступати пошук ефективного організаційно-правового механізму забезпечення публічної безпеки на кожному з рівнів публічного адміністрування.

2.2. Соціальна безпека як об'єкт публічного адміністрування в Україні та світі

Соціальна безпека є об'єктом міждисциплінарних відносин, а тому розглядається з точки зору гуманітарного знання, і найбільшу увагу цьому інституту приділяється в межах соціології та філософії, а в меншій ступені галузевими сферами, економікою та правом. Це обумовлено тим, що українське суспільство за роки незалежності, за векторами свого розвитку стоїть на шляху невизначеності та непередбачуваності, а часто, перманентного реформування без досягнення поставленої мети, як результат поширення реальних викликів і загроз, що загрожують національній безпеці України.

Не зважаючи на розроблену О. Бандуркою, О. Долженковим, Ю. Дубко, О. Комісаровим, О. Копаном, М. Корнієнком, В. Крутовим, С. Кудіновим, С. Кузніченком, В. Лаптієм, М. Литвиним, В. Олефіром, А. Подолякою, М. Саакяном, О. Хитрою та іншими вітчизняними авторами ґрунтовної теоретичної основи, про що нами зазначалося, зокрема у науковій статті «Загальнотеоретичний вимір національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування»¹, для розгляду проблеми соціальної безпеки, а також практичної необхідності її вирішення у контексті забезпечення національної безпеки різними державними органами й недержавними суб'єктами питання розгляду соціальної безпеки в якості об'єкта публічного адміністрування, визначення його витоків та проблем імплементації у сучасну практику управління державою залишаються практично не дослідженими сучасною правовою наукою.

Як справедливо зазначають С. Домбровська, А. Помаза-Пономаренко сучасне українське суспільство характеризується суперечливістю процесу реформування. Системна криза, що

¹ Павлютін Ю.М. Загальнотеоретичний вимір національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування. Честь і закон. № 2 (73)/2020.

його (суспільство) вразила, відрізняється особливою стійкістю і гостротою негативних процесів: соціальною поляризацією, криміналізацією суспільних відносин, порушенням екологічного балансу між людиною та природою, глибокою економічною кризою. Зростає недовіра населення до державних і соціальних інститутів. Особистість подекуди виявилася відірваною від суспільно-політичних процесів; вона зіткнулася із значними обмеженнями можливостей самовдосконалення та самореалізації. Кризовий стан робить взаємодію суспільства й особистості напруженим і конфліктним, невизначеним за своїми наслідками, під впливом кризи відбувається деформація свідомості та поведінки людини. Розвиток особистості й соціуму в перехідний період йде або шляхом розкриття нових можливостей, або шляхом деградації. Зважаючи на це, особливу актуальність набувають поняття «соціальна безпека», як одна з основних умов існування особистості та стабільного розвитку держави¹.

Аналіз Конституції України та інших законів свідчить про те, що термін і поняття «соціальна безпека» взагалі відсутній в українському законодавстві. Здебільшого вживаються терміни «соціальний розвиток», «соціальне забезпечення», «соціальні інтереси», «соціальна цінність» та «соціальний захист» (статті 3, 44, 46, 47, 116 Конституції України).

Дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2030» передбачає в рамках названих векторів руху забезпечення дотримання 17 Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року. Серед зазначених: подолання бідності; забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці; сприяння побудові миролюбного и відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх

¹ Домбровська С.М., Помаза-Пономаренко А. Л. Соціальна безпека – оптимальний рівень соціального розвитку макро-, мезо- і мікрорегіонів України. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 16. С. 57–69.

і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях¹.

Проте поняття «соціальна безпека» визначено окремим підзаконним нормативним актом. Так, зокрема, згідно з Методичними рекомендаціями щодо розрахунку рівня економічної безпеки України Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, соціальна безпека – це стан розвитку держави, за якого держава здатна забезпечити гідний і якісний рівень життя населення незалежно від віку, статі, рівня доходів, сприяти розвитку людського капіталу як найважливішої складової економічного потенціалу країни².

Як зазначає О. Коваль, таке визначення соціальної безпеки навряд чи можна вважати всеосяжним та однозначним, оскільки воно має два принципових недоліки: вузькість та розмитість. Насамперед, соціальна безпека не обмежується виключно рівнем життя населення, а є принципово ширшим. По-друге, викликає певний сумнів застосування словосполучення «сприяти розвитку» як недостатньо змістовне та позбавлене конкретного наповнення³.

А також враховуючи назву та зміст Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України соціальна безпека охоплюється сферою забезпечення економічної безпеки і є її структурним елементом. Для з'ясування поняття «соціальна безпека» необхідний аналіз законодавства, а також теоретичних досліджень щодо сутності даної категорії.

На думку В. Скуратівського, О. Линдюка соціальна безпека – це стан життєдіяльності людини та суспільства, що характеризується сформованою, сталою соціальною системою забезпечення соціальних умов діяльності особистості, її соціальної

¹ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019.

² Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Мінекономрозвитку України від 29.10.2013 № 1277.

³ Коваль О.П. Соціальна безпека: сутність та вимір. К. : НІСД, 2016. 34 с.

захищеності, стійкості до впливу чинників, які підвищують соціальний ризик¹.

В такій ситуації соціальний захист виступає як функція соціальної безпеки, який забезпечує стійкість або стабільність щодо викликів та загроз, і є основним завданням дієвості механізму соціальної безпеки, що складається в різноманітних сферах суспільних відносин.

Р. Підлипна перефразовуючи визнання національної безпеки, що містилося у чинному на той час Законі України «Про основи національної безпеки», сформулювала таку дефініцію: соціальна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини, громадянина, суспільства, за якої забезпечуються соціальний прогрес і економічний розвиток, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у соціальній сфері, зокрема у сфері соціальної політики та пенсійного забезпечення, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти, культурного розвитку населення тощо². Далі в тій самій статті авторка, синтезувавши підходи різних авторів, що досліджували соціальну безпеку, пропонує таку авторську дефініцію: соціальна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини, громадянина, суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація загроз національним інтересам у соціальній сфері, за якої забезпечуються належний рівень життя населення, розширене відтворення, людський розвиток та соціальний прогрес у суспільства³. Вбачається, що таке визначення не втратило своєї актуальності із набуттям чинності Закону України «Про національну безпеку України».

¹ Скуратівський В., Линдюк О. Соціальна безпека українського суспільства та шляхи її забезпечення. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2011. № 3. С. 194–204.

² Підлипна Р.П. Методологічні засади тлумачення дефініції «соціальна безпека». Науковий вісник НЛТУ України. 2015. Вип. 25.2. С. 275–280.

³ Підлипна Р.П. Методологічні засади тлумачення дефініції «соціальна безпека». Науковий вісник НЛТУ України. 2015. Вип. 25.2. С. 275–280.

Відповідно наведена узагальнена дефініція в такій трактовці породжує необхідність з'ясування поняття «соціальна сфера» і стану її складових елементів.

Д. Зеркалов, О. Арламов дають також подібне класичне визначення соціальної безпеки – як сукупність заходів, спрямованих а захист інтересів країни й народу в соціальній сфері, на розвиток соціальної структури й відносин в суспільстві, системи життєзабезпечення і соціалізації людей, способу життя відповідно до потреб прогресу, теперішніх і майбутніх поколінь¹.

Великий економічний словник визначає соціальну сферу в якості такої, де безпосередньо не створюються матеріальні блага. До неї він відносить: мистецтво, культура, спорт, наука, освіта, охорона здоров'я².

В. Куценко, С. Львовичкін вважають соціальну сферу важливою складовою забезпечення життєдіяльності суспільства, яка охоплює сукупність освітніх, медичних і культурних закладів, які надають відповідні послуги громадянам³.

Аналіз законодавства України свідчить, що поняття соціальної сфери не отримало свого юридичного визначення, хоча неодноразово вживається в нормативно правових актах, зокрема, у постанові Кабінету Міністрів України «Про створення єдиного інформаційного середовища соціальної сфери та забезпечення обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади»⁴.

На думку А. Халецької, до соціальної сфери можна віднести освіту, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів,

¹ Зеркалов Д.В., Арламов О.Ю. Соціальні проблеми сталого розвитку : монографія. К. : Основа, 2013. 562 с.

² Большой экономический словарь. Под ред. А.Н. Азрилияна. 4-е изд., доп. и перераб. М. : Институт новой экономики, 1999. С. 1012.

³ Куценко В.І., Львовичкін С.В. Завдання і напрями реформування фінансів соціальної сфери. Фінанси України. 1999. № 12. С. 25.

⁴ Про створення єдиного інформаційного середовища соціальної сфери та забезпечення обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 № 718.

охорону здоров'я та праці, культуру, спорт, ринок праці, сферу мотивації до неї, соціального страхування, пенсійну систему, публічно-приватне партнерство тощо¹.

С. Домбровська до об'єктів соціальної безпеки відносить ринок праці і доходи, соціальний захист і страхування, освіту, спорт, загальну культуру, охорону здоров'я, екологію, демографічні особливості².

Наразі наглядно спостерігаємо як теоретичну не узгодженість, так і не систематизованість правового механізму, відсутні визначення важливих понять, так само не чітко значено перелік об'єктів, що відносяться соціальної сфери. Така невпорядкованість правового та організаційного регулювання обумовлює наявне положення речей, що впливає на реальний стан соціальної безпеки України і тим самим дестабілізує стан взаємовідносин в суспільстві і може призвести до внутрішніх соціальних конфліктів не прогнозованого масштабу.

Як вважають А. Приятельчук та О. Іщенко, стан соціальної безпеки в єдності демографічних, економічних та соціокультурних аспектів, являє собою соціальну стабільність, яка виступає як мета або стан соціальної безпеки³.

Б. Макаренко вважає, що питання формування ефективної соціальної безпеки в знаходяться в поєднанні стратегії соціальної політики та національної безпеки держави⁴.

¹ Халецька А.А. Соціальна політика як ключовий чинник у діяльності соціально орієнтованої держави. Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 5. С. 71–74.

² Домбровська С.М., Помаза-Пономаренко А. Л. Соціальна безпека – оптимальний рівень соціального розвитку макро-, мезо- і мікрорегіонів України. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 16. С. 57–69.

³ Приятельчук А.О., Іщенко О.М. Соціальна безпека в контексті управління розвитком суспільних відносин. Альманах Філософські проблеми гуманітарних наук. К. : Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, 2010. № 19. С. 135–140.

⁴ Макаренко Б. Соціальна безпека в стратегії українського державотворення. Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. 2014. Вип. 15. С. 34–41.

Дослідження положень Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року як орієнтирів для розроблення проєктів прогнозних і програмних документів, проєктів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України засвідчує їх нерозривний зв'язок із Стратегією національної безпеки (редакція 2020 року), у тому числі в аспекті соціальної безпеки. Так п. 5 Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – Безпека країни» суспільний розвиток, розвиток, насамперед, людського капіталу визначено пріоритетом національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, а виконання соціальної функції – визнано однією з необхідних функцій держави (п. 50)¹.

Також слід враховувати, що чинна Стратегія національної безпеки побудована на засадах «стійкості» – здатності суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей². Відповідно, панівним є розуміння того, що війна чи збройний конфлікт ослаблюють економіку країни, а економічні кризи сприяють породженню умов для виникнення соціальної напруги в державі, з подальшою політичною кризою, що призводить до різноманітних форм протестів та революцій з важко прогнозованими соціальними наслідками.

Соціальні виклики й загрози визначаються ймовірністю виникнення соціального конфлікту чи кризових явищ. Як стверджує А. Баланда основною характеристикою стану соціальних

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.

² 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.

детермінант національної безпеки є рівень соціальної напруги в країні, який відображає ступінь психофізіологічної адаптації, а у багатьох випадках, і дезадаптації різних категорій населення до падіння рівня життя та соціальних катаклізмів. Вона проявляється у різкому зростанні незадоволеності, недовіри до властей, конфліктності в суспільстві, тривожності, а також в економічній та психологічній депресії, погіршенні демографічної ситуації тощо¹.

Е. Люттвак, у межах дослідження військової стратегії та геополітики «Державний переворот: практичний посібник», зазначає: «існує ліміт економічного виживання, нижче якого населення – або його велика частина – просто помре з голоду, якщо не перейде до чисто натурального господарства; але за довго до того як країна досягне цієї межі, буде досягнуто політичний ліміт виживання, нижче якого неминуче повалення нашого уряду... «Ліміт політичного виживання», однак, доволі гнучкий і залежить від психологічних, історичних і соціальних чинників, а також від ефективної системи державної безпеки та пропагандистської машини держави»². Отже, соціальні механізми захисту населення відіграють істотну роль у «стійкості» соціально-економічних й політико-правових відносин у суспільстві, що сприяє забезпеченню національної безпеки держави.

Соціальний захист у механізмі державного управління – не тільки надання підтримки тим, хто її потребує. Це ще й забезпечення в країні здорового соціального клімату, розвитку без потрясінь, революцій і громадянських війн. Нині соціальні цінності тією або іншою мірою притаманні всім промислово

¹ Баланда А.Л. Соціальні детермінанти національної безпеки України: теорія, методологія, практика : автореф. дис. ... докт. екон. наук: 08.00.07. Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України. Київ, 2008. С. 29.

² Люттвак Эдвард Н. Государственный переворот : практическое пособие. Перевод с английского: Edward N. Luttwak. Coup d'Etat: A Practical Handbook. Русский Фонд Содействия Образованию и Науке. Москва, 2012. С. 169–170.

розвинутим країнам, що, мабуть, становить значніше досягнення світової цивілізації¹.

Досвід Сполучених Штатів Америки в питаннях забезпечення соціальної безпеки обумовлений світовою економічною кризою 1929–1933 років, яка отримала назву Велика депресія (Great Depression), спонукав публічну адміністрацію США до розробки системи соціального захисту, яка незважаючи на її послідовну трансформацію, існує, і по нині. Наразі в США питаннями соціальної безпеки займається спеціально створений орган федеральної влади – Управління соціальної безпеки (англ. мов. *Social Security Administration*)², який діє на підставі закону «Про соціальну безпеку» (англ. мов. *Social Security Act of 1935*) прийнятого для запобігання соціального вибуху після Великої депресії, що був підписаний у 1935 році президентом Ф. Рузвельтом в рамках політики «Нового курсу»³.

Започаткована більш як вісімдесят років потому система соціальної безпеки США, і на сьогодні складає собою єдину цілісну інституціональну систему організаційно – правового забезпечення регулювання суспільних відносин, важливою рисою якої є її стабільність, як будь якої соціальної системи, а це сприяє ефективному забезпеченню сталого розвитку країни та нації.

У своєму філософському дослідженні І. Чайка прийшов до висновку, що важливою характеристикою соціальної системи є її цілісність. Цілісною є та соціальна система, значимість взаємодії елементів та підсистем якої між собою, врегульована відповідними інституційними нормами і заснована на

¹ Сіленко А.О, Коляденко В.А. Соціальна держава: тернистий шлях до визнання. Світовий досвід і перспективи України : монографія. Одеса : ТЕС, 2002. С. 85.

² Social Security Administration. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Social_Security_Administration

³ Social Security Act of 1935 “Legislative History 1935 Social Security Act”. URL: <https://www.ssa.gov/history/35actinx.html>

меті, сформованій в результаті інформаційної взаємодії між елементами системи, перевищує інтенсивність взаємодії елементів та підсистем із зовнішнім середовищем (структурна та компонентна цілісність). Існування соціальної системи у часі за збереження нею власної ідентичності можливе завдяки наявності базової підстави соціосистемної цілісності – етнокультурного ядра, яке визначає генетичну цілісність соціальної системи.

Важливою сутнісною характеристикою цілісної соціальної системи (а саме її компонентної та структурної цілісності) є стабільність, яку можна визначити, як здатність системи зберегти рівновагу і повертатися до неї у випадку відхилення від цього стану. Соціальна система є стабільною, якщо стабільною є кожна з її підсистем: соціальна, економічна, політична, духовна, та відповідно кожен з її структурних рівнів: інформаційно-знаковий, інституціональний, рівень матеріальної взаємодії¹.

Як наголошує В.В. Зінченко на сьогодні головним завданням є: «трансформувати політичну мову в соціальній безпеці держави як практичне підтвердження того, що держава у своїй соціальній політиці практично реалізує інтереси суспільної більшості, а не окремого соціально-економічного угруповання, та збільшити роль політичного діалогу, який включає також і діалог про економічний вибір»². При цьому він приходять до висновку, що успішність трансформації є залежною від «порядності та сильного почуття відповідальності за громадське благо у сфері державного управління ... суспільно-політичного

¹ Чайка І.Ю. Системна цілісність суспільства як фактор його прогресивного розвитку : автореферат дис. на здобуття канд. філософ. наук. Спец. 01.00.03 Соціальна філософія та філософія історії. Київ. 2005. С. 11–12.

² Зінченко В. В. Соціальна політика як фактор громадянського суспільства і національної безпеки України. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2009. Вип. 38. С. 213–221. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpqgvzdia_2009_38_23 С. 220.

завдання ... умови стабільної моделі соціальної безпеки в структурі загальної системи національної безпеки»¹.

Зауважимо, що формулюючи відповідні твердження як В.В. Зінченко, так й інші вітчизняні автори, зокрема Б. Макаренко², переважно використовують праці Б. Глейтце, в яких описувалася «культура демократії»³.

Аналіз існуючого на даний час організаційно-правового механізму забезпечення національної безпеки України в соціальній сфері як об'єкту публічного адміністрування, показує, що його характерною особливістю є втрата категорією соціальної безпеки цілісності чітко визначених сфер суспільних відносин, оскільки інтереси особи і форми державного управління не завжди співпадають, а організаційний механізм забезпечення соціальної безпеки знаходяться в стані постійної трансформації, відображаючи при цьому у більшості негативні наслідки безсистемного підходу щодо створення ефективної моделі протидії викликам та загрозам. А тому соціальна безпека повинна стати одним із основних напрямків концептуальних напрямків забезпечення національної безпеки з наступним вироблення методології організації її реального впровадження в сфері регулювання суспільних відносин.

¹ Зінченко В. В. Соціальна політика як фактор громадянського суспільства і національної безпеки України. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2009. Вип. 38. С. 213–221. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpvgvzdia_2009_38_23 С. 220.

² Макаренко Б. Соціальна безпека в стратегії українського державотворення. Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. 2014. Вип. 15. С. 34–41.

³ Gleitze В. Produktivvermogen ist das Kapital der gewerblichen Unternehmen. Bonn, 2007. 325 s.

2.3. Воєнна безпека як складова національної безпеки та політико-правова проблема

Як вказано у змісті Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – Безпека країни» зростає дефіцит фінансових ресурсів ускладнює виділення коштів для забезпечення виробництва та закупівлі у необхідних обсягах сучасних зразків озброєння та військової техніки, що разом із дисбалансом воєнних потенціалів України та Російської Федерації обумовлює необхідність розробки нової стратегії воєнної безпеки¹. Також слід враховувати, що вказаною Стратегією визначено й основне завдання у сфері воєнної безпеки – розвиток потенціалу стримування (боездатні Збройні Сили України, підготовлений і вмотивований військовий резерв та ефективна територіальна оборона, які у поєднанні зі спроможностями інших органів сектору безпеки і оборони повинні завдати таких неприйнятних для противника втрат на землі, у повітрі, на морі та у кіберпросторі, що унеможливить реалізацію його агресивних намірів²).

Загалом, розвиток сучасної України не уявляється можливим без належного забезпечення воєнної безпеки (у поєднанні її основ з основами політичної, економічної, соціальної, інформаційної та інших основних складових національної безпеки України), а також, як слушно підкреслюють М. Сергієнко, О. Болбас³, зумовлюється необхідністю своєчасного вжиття

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.

² 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.

³ Сергієнко М.Г., Болбас О.М. Воєнна організація держави та захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 2 (49). С. 283.

заходів, адекватних характеру і масштабам загроз у війсьній сфері в сучасний період.

Питанню військової безпеки у різні часи було приділено багато уваги, зокрема у працях О. Коров'янського, Д. Макаренка, В. Мандрагеля, О. Мачинського, О. Полторацького, Г. Перепелиці, І. Руснака, А. Соболева та ін. Разом з цим прийняття Закону України «Про національну безпеку України» суттєво розширило коло суспільних відносин, що охоплюються цим поняттям. Як справедливо вказує Ю. Луценко: «коло питань, які вирішує військова безпека є досить широке та виходить за межі як оборонного так і військово-політичного плану»¹.

Не зважаючи на те, що категорія «військова безпека» є однією з системоутворюючих у межах військової науки, а також, загалом, у галузі знань 25 «Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону», законодавче визначення відповідного поняття довгий час не було розроблено та інтегровано у «безпекове» законодавство України. Як констатував І. Руснак переважне значення надається заходам політичного характеру, спрямованим на створення сприятливої для країни зовнішньої та внутрішньої обстановки, зміцнення міжнародного авторитету держави, усунення існуючих і потенційних конфліктних ситуацій. Однак ефективність цих заходів досягається лише за умов, якщо вони сполучаються з діями оборонного характеру, спрямованими на силове стримування можливого агресора та блокування його спроб домогтися політичних цілей за допомогою зброї².

За висновками Г. Новицького заздалегідь доцільно було «доповнити Конституцію України розділом «Національна безпека» ... такий розділ і саме в Конституції України повинен містити так звані норми-начала, які закріплюють основні засади

¹ Луценко Ю.В. Поняття та зміст військової безпеки України у світлі сучасних викликів та загроз. Актуальні проблеми міжнародних відносин. Випуск 137. 2018. С. 43.

² Руснак І.С. Військова безпека України у світлі реформування сектора безпеки і оборони. Наука і оборона. 2015. № 2. С. 9.

воєнної безпеки, тобто виконувати функції доктрини воєнної безпеки України»¹. Лише з прийняттям у 2018 році Закону України «Про національну безпеку України» відбулося не тільки створення організаційно-правової основи для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, але й визначення систем командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, а також було запроваджено всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони.

Все вказане, у сукупності, дозволяє вести мову про доцільність єдиного (законодавчого) визначення «воєнної безпеки» в інтересах як сил оборони, так і сил безпеки, а також його використання в якості основи для побудови системи нормативно-правового регулювання її забезпечення всіма складовими сектора безпеки і оборони. На цій основі слід приєднатися до позиції окремих авторів, зокрема, Ю. Луценка², які погоджуються, що віднесення «стану захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз»³ до поняття воєнна безпека, в якості його визначення, є виправданим.

Повертаючись до висновків Ю. Луценка щодо проблеми воєнної безпеки слід звернути увагу на його пропозицію розглядати відповідне явище у широкому та вузькому значеннях, відповідно до першого з яких воєнна безпека відображає реальний стан речей певної соціальної системи, в якій виділено широке

¹ Новицький Г.В. Окремі аспекти впорядкування нормотворчості у сфері воєнної безпеки України. Науковий вісник Національної академії Служби безпеки України. 2008. № 28. С. 133.

² Луценко Ю.В. Поняття та зміст воєнної безпеки України у світлі сучасних викликів та загроз. Актуальні проблеми міжнародних відносин. Випуск 137. 2018. С. 43.

³ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

коло державних стратегічних питань, що включають в себе ряд суспільних правовідносин, які пов'язані з охороною прав і законних інтересів людини, суспільства, держави від збройного насилля шляхом забезпечення належного функціонування та створенням необхідних умов для їх нормального розвитку; другого – стан захищеності умов життєдіяльності¹.

Концептуальна основа забезпечення воєнної безпеки України має базуватися на трьох складових: воєнно-політичному партнерстві, оборонному стримуванні та відбитті можливої агресії. Удосконалення системи забезпечення воєнної безпеки України передбачає раціональне поєднання воєнних можливостей держави з активною політикою запобігання воєнним конфліктам невоєнними засобами, об'єднання та координацію зусиль всіх військових формувань в інтересах підготовки і здійснення оборони держави, поєднання інтересів особи, суспільства і держави щодо забезпечення воєнної безпеки².

Отже, функціонування механізму забезпечення воєнної безпеки значною мірою залежить від політики³, що, у свою чергу, дозволяє розглядати воєнну безпеку як соціально-політичне явище, яке протистоїть воєнній небезпеці⁴, й ототожнюється, у працях окремих дослідників, із реалізацією соціально-політичної функції держави із захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності її території – обороною держави. У свою чергу, сутність воєнної небезпеки обумовлює можливість застосування воєнної сили під час розв'язання

¹ Луценко Ю.В. Поняття та зміст воєнної безпеки України у світлі сучасних викликів та загроз. Актуальні проблеми міжнародних відносин. Випуск 137. 2018. С. 33–47.

² Шпура Н.І. Методологічні основи Стратегії воєнної безпеки як складової частини Стратегії національної безпеки України : монографія. К. 2001. С. 178.

³ Криштанович М. Трансформація воєнної безпеки як об'єкта державної політики. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019 № 1.

⁴ Воєнна безпека і оборона України. Глумачний словник нормативно-правових та наукових термінів і визначень. під ред. Ф.В. Саганюк. Національний науково-дослідний центр оборонних технологій і воєнної безпеки України. К., 2007. 186 с.

конфліктних протиріч у міждержавних стосунках або всередині держави. Воєнна небезпека реалізується у формі воєнного конфлікту (війни або збройного конфлікту), внаслідок якого завжди завдається суттєва шкода національним інтересам та національним цінностям держави¹.

Наразі існуюча політико-правова дихотомія понять «воєнна безпека» і «оборона» породжує дискусію в поглядах на ці явища різноманітних вчених, спонукає до порівняльного аналізу зазначених понять через їх співвідношення тощо.

В. Шкідченко та В. Кохно², ґрунтуючись на поглядах В.М. Селіванова³, зазначають, що співвідношення понять «воєнна безпека» і «оборона» є суттєвим. Призначення оборони – відвернення і відбиття зовнішньої воєнної агресії збройним шляхом. Воєнна безпека, порівняно з обороною, явище більш складне, багатоаспектне й комплексне. Вона досягається не лише внаслідок оборони держави, а й через виконання різних заходів у політичній, економічній та інших сферах суспільного життя. Тому оборона є лише важливою складовою воєнної безпеки країни.

О.І. Погібко, навпаки, розглядає як єдине ціле сферу національної безпеки й оборони України, і як складову останньої – воєнну безпеку⁴. Частина дослідників підтримує таку позицію, інша, розглядає воєнну безпеку як складовий елемент оборони, а частина вважає навпаки, при цьому що законодавець розмежовує дані категорії.

¹ Шпура Н.І. Методологічні основи Стратегії воєнної безпеки як складової частини Стратегії національної безпеки України : монографія. К. 2001. С. 19.

² Шкідченко В.П., Кохно В.Д. Воєнна безпека як категорія воєнної науки та складова національної безпеки України. Наука і оборона. 2000. № 2 С. 6.

³ Селіванов В.М. Національна безпека – гарант існування незалежної України. ВУ. 1993. № 7. С. 19–28.

⁴ Погібко О.І. Нормативно-правові питання розвитку системи забезпечення воєнної безпеки – складової національної безпеки і оборони України. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 51. С. 470–476.

Слід пам'ятати, що у межах законодавчих визначень воєнна безпека є станом захищеності певного політичного устрою й пануючих, завдяки ньому, соціальних відносин, а оборона – системою заходів держави щодо підготовки до збройного захисту відповідних інтересів. Так, на думку В. Гуляєва воєнна безпека є відображенням спрямування на крайню форму політичного насильства – війну. Сучасний світ характеризується зростом кількості війн з одного боку, але з іншого боку змінюється її форма, а саме – перехід від глобальних масштабів до таких її видів, як локальні війни і збройні конфлікти. Але незважаючи на це війна, як форма політичного насильства, залишається основною загрозою незалежного існування держави¹.

При цьому, здійснюючи згадане ототожнення, дослідники переважно здійснюють підміну поняття «оборона» поняттям «обороздатність» у розумінні реально функціонуючого організаційного механізму забезпечення можливості здійснити оборону України застосуванням сили при певних умовах. Воєнна безпека України, у цьому розумінні, являє собою стан сил безпеки та оборони, який дозволяє їм своєчасно реагувати та попереджати зовнішні виклики та загрози воєнного характеру, підтримувати на належному рівні баланс сил на світовій арені, а також пропонує наявність кількісних та якісних характеристик сил безпеки та оборони².

І. Руснак, сформулювавши свої погляди на основні завдання, шляхи та способи підвищення обороноздатності України, як основну умову зміцнення воєнної безпеки держави, вказує, що «воєнна безпека України як одна з найважливіших складових національної безпеки підтримується складним комплексом

¹ Гуляев В.М. Національна безпека, її сутність, зміст і структура. Роль і місце воєнної безпеки у системі національної безпеки. Лекція. Національна академія СБ України. 2016. С. 30 (для службового користування).

² Луценко Ю.В. Науково-теоретичні підходи до розуміння воєнної безпеки. Науковий вісник Національної академії Служби безпеки України. 2019. № 71. С. 33–34.

політичних, економічних, військових та інших заходів»¹, а Ю. Луценко пропонує виокремити основні напрями удосконалення та розвитку воєнної безпеки України: забезпечення сектору безпеки і оборони військовою та спеціальною технікою, матеріальними засобами в інтересах оборони; організація воєнно-політичного та стратегічного керівництва обороною країни, збройними силами та іншими військовими формуваннями; розробка та прийняття законів і підзаконних нормативно-правових актів, які стосуються безпеки і оборони; розробка та прийняття необхідної економічної та науково-технічної бази з метою забезпечення належної безпеки і оборони держави; створення сприятливих зовнішньополітичних умов для безпеки і оборони держави; визначення пріоритетних та національних інтересів у сфері воєнної безпеки держави, комплексу політико-дипломатичних та інших сфер (невійськових) засобів та способів її забезпечення; розвідувальна та контррозвідувальна діяльність; підготовка території України до оборони; підтримка Збройних Сил України та інших сил безпеки і оборони у належному стані бойової та мобілізаційної готовності з метою адекватної відсічі збройної агресії; зміцнення та розвиток оборонно-промислового комплексу; розвиток взаємовигідного співробітництва із зарубіжними партнерами у сфері безпеки і оборони; розширення довіри у воєнній сфері, у тому числі обмін воєнною інформацією на взаємовигідних умовах тощо².

Також слід додати, що досвід самоорганізації населення з метою оборони держави та її територій засвідчив необхідність утворення інтегрованої системи протидії воєнним загрозам,

¹ Руснак І.С. Воєнна безпека України у світлі реформування сектора безпеки і оборони. Наука і оборона. 2015. № 2. С. 9.

² Луценко Ю.В. Теоретичні та організаційно-правові підходи до розуміння основних напрямів воєнної безпеки України в контексті реалізації державної політики. Науковий вісник Національної академії Служби безпеки України. 2019. № 73. С. 53–60.

яка складається із суспільних відносин в різних сферах життєдіяльності людини та суспільства, за допомогою сукупності наявних методів, способів та засобів, що дозволяють фактично досягнути оборонних завдань та цілей. До вказаного можливо додати висновки В. Сокурєнка щодо аспектів публічного адміністрування у зазначеній сфері, згідно яких забезпечення воєнної безпеки набуває форми реалізації державою її права на самооборону в міжнародному праві, яку можна розглядати в таких аспектах: функціональному – як одну з основних функцій держави; інституціональному – як систему суб'єктів публічної адміністрації, наділених повноваженнями щодо виконання функцій у сфері оборони; правовому – як систему норм права, якими регулюються суспільні відносини та встановлюються права й обов'язки їх суб'єктів у сфері оборони; процесуальному – як сукупність адміністративних проваджень, що виникають при здійсненні публічного адміністрування сферою оборони в Україні¹.

Зазначимо, що Законом України «Про національну безпеку України», серед іншого, врегульовано й питання стратегічного планування та управління державними ресурсами у сфері оборони. У свою чергу, п. 20 ч. 1 ст. 1 цього Закону встановлює, що Стратегія воєнної безпеки України є документом, у якому викладається система поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів².

¹ Сокурєнко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони України : дис. д.ю.н. спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2016. С. 60.

² Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

Хоча вже нами констатовано, що деколи воєнну безпеку розглядають як синонім «оборони держави», однак ми вважаємо, це помилковим на рівні стратегічних рішень сектора безпеки і оборони. О. Погібко, критично висловлюючись щодо конкретизації окремих положень Воєнної доктрини України, зазначає, що: «стратегічний документ не може спиратись на сьогодення політичної кон'юнктури і повинен відображати з упередженням стратегічне бачення керівництвом держави безпекової та оборонної політики України»¹. Отже, якщо на цьому рівні розуміти оборону як діяльність держави щодо захисту від зовнішніх загроз виключно військовими засобами, то сутність терміну «воєнна безпека» має охоплювати також комплекс концептуальних рішень, що визначають політичні, економічні, правові та інші форми заходів щодо захисту держави, як від внутрішніх, так і від зовнішніх загроз. Відзначимо, що такий зв'язок було відображено у змісті Воєнної доктрини в редакції 2004 року², яка також визначала воєнну небезпеку України як сукупність політичних, соціально-економічних, воєнних та інших зовнішніх і внутрішніх чинників, які за певних обставин і умов можуть призвести до воєнного конфлікту, що загрожуватиме національним інтересам України³.

У Воєнній доктрині України в редакції 2015 року⁴, яку М. Криштанович називає «документом чітко визначеного воєнно-політичного змісту»⁵, було відсутнє визначення поняття

¹ Погібко О.І. Нормативно-правові питання розвитку системи забезпечення воєнної безпеки – складової національної безпеки і оборони України. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 51. С. 470–476.

² Про Воєнну доктрину України : Указ Президента України від 15.06.2004 № 648/2004.

³ Про Воєнну доктрину України : Указ Президента України від 15.06.2004 № 648/2004.

⁴ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015.

⁵ Криштанович М. Трансформація воєнної безпеки як об'єкта державної політики. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. № 1.

«воєнна безпека України», але документ в цілому, на думку вказаного автора «розкриває сутність воєнної безпеки»¹, а також оперує цим поняттям як загальноживим, зокрема, у положеннях п. 49, 63, 65, 68. Крім того, в тексті Воєнної доктрини України подано визначення терміну «безпека» як принципу ведення бойових дій прийнятих у державах – членах НАТО, що на нашу думку мало абстрактний характер та отримало свою часткову конкретизацію в системі військових стандартів².

Завершуючи розгляд воєнної безпеки як складової національної безпеки та водночас достатньо самостійної політико-правової проблеми звернемо увагу на питання системи її забезпечення, під якою переважно пропонують розуміти сукупність взаємопов'язаних і взаємозумовлених механізмів (інституційних, організаційних, правових тощо) та суб'єктів забезпечення воєнної безпеки (посадові особи держави, органи державної влади, державні установи та заклади, сили та засоби сектору безпеки, які на основі чинного законодавства трансформують політику воєнної безпеки в цілеспрямовану скоординовану діяльність воєнного характеру щодо реалізації захисту національних інтересів, передусім щодо виявлення, прогнозування, попередження та нейтралізації загроз воєнній безпеці³.

Таким чином, воєнна безпека як об'єкт публічного управління являє собою систему забезпечення захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз, яка складається із сукупності наявних методів, способів та засобів, що дозволяють фактично

¹ Криштанович М. Трансформація воєнної безпеки як об'єкта державної політики. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. № 1.

² Порядок розроблення, прийняття, внесення змін, скасування, відновлення дії, оприлюднення, запровадження та застосування військових стандартів : Наказ Міноборони України від 24.02.2020 № 56.

³ Лобанов А.А. Деякі погляди на побудову системи забезпечення воєнної безпеки України. Наука і оборона. 2009. № 1. С. 55–58.

досягнути оборонних завдань та цілей на тактичному, оперативному та стратегічному рівнях публічного управління.

Ідеальна модель воєнної безпеки за змістом має співпадати із перспективною моделлю сектора безпеки і оборони, що визначає одним з основних напрямів наближення до такої моделі здійснення належного унормування, зокрема у межах Стратегії воєнної безпеки України, діяльності його основних суб'єктів та адаптацію базових законодавчих, концептуальних і програмних документів з питань безпеки та оборони до сучасних реалій.

2.4. Економічна безпека як об'єкт публічного адміністрування

Поряд з політичною та воєнною безпекою в якості складової національної безпеки, згідно до норми викладеною в статті 17 Конституції України, економічна безпека є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу¹. А тому, на наш погляд, економічна безпека є об'єктом як приватних, так і публічних відносин у всіх сферах соціального розвитку, як держави, так і суспільства в цілому.

Окремі аспекти економічної безпеки досліджували українські вчені О. Білорус, О. Данельян, О. Дзьобань, В. Горбулін, А. Колодій, В. Ліпкан, А. Качинський, В. Копейчиков, О. Косілова, Б. Кормич, Є. Кравець, О. Кравчук, Н. Нижник, А. Погорілко, Г. Ситник, Ю. Тодика, В. Циганов та ін.

Водночас проблема місця та ролі економічної безпеки в системі заходів із забезпечення національної безпеки України, її зв'язок із сучасною практикою управління державою залишаються практично не дослідженими правовою наукою.

Економічна безпека відіграє вирішальну роль у досягненні економічного суверенітету держави, забезпеченні економічного розвитку, реалізації ефективної соціальної політики, убезпеченні суспільства від екологічних стихій, зростанні національної конкурентоспроможності в умовах міжнародної економічної взаємозалежності. Створення ефективної системи економічної безпеки держави дає можливість вчасно виявляти загрози національним економічним інтересам і запобігати заподіяння збитків соціально-економічній системі в цілому. Поліпшення системи економічної безпеки набуває особливої актуальності для країн, які переживають трансформаційну кризу та загострення притаманних їй суперечностей².

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

² Економічна безпека держави: сутність та напрями формування : монографія / Л. С. Шевченко, О. А. Гриценко, С. М. Макуха та ін. / за ред. д-ра екон. наук, проф. Л. С. Шевченко. Х. : Право, 2009. 312 с.

Відповідний стан економічної безпеки досягається здійсненням єдиної державної політики, в тому числі економічної політики, підкріпленої системою скоординованих заходів, адекватних внутрішнім та зовнішнім загрозам. Без такої політики неможливо уникнути розвитку кризових наслідків, налагодити ефективний механізм управління економікою в державі.

Економіка і політика є двома підсистемами єдиної суспільної системи. За загальним законом системності вони є взаємопов'язаними, і в той же час відносно самостійними. Вони відносно самостійні остільки, оскільки підкоряються своїм особливим законам розвитку. В той же час вони взаємопов'язані, оскільки є предметом інтересів одних і тих самих людей і соціальних груп – реалізація цих інтересів (перш за все матеріальних) відбувається через відповідну форму взаємодії, розподілу і перерозподілу економічної і політичної влади¹.

В сучасних умовах глобалізації здійснюється перехід до принципово нової соціально-економічної моделі світового розвитку, у зв'язку з чим, міжнародне співтовариство перетворюється в цілісну економічну систему. Питання захисту національних інтересів від загроз та викликів щодо забезпечення національної безпеки в економічній сфері, наразі займають чільне місце в системі пріоритетів, як будь-якої держави, та і кожної людини, яка особисто чутливо сприймає будь-які кризові економічні прояви на власному житті. Рівень економічної захищеності суспільства, і кожної людини, від негативного впливу зовнішніх та внутрішніх чинників, є важливим завданням в системі здійснення публічного адміністрування, так як, від його стану реалізації залежить своєчасність вироблення дієвих заходів усунення загроз в сфері економічного розвитку.

Аналіз наукової літератури і нормативно-правових актів дозволяє стверджувати, що у питаннях економічної безпеки

¹ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 146.

як складової національної безпеки, відсутній єдиний підхід до визначення сутності його організаційно-правового механізму її забезпечення, що об'єктивно обумовлює ризики і негативні наслідки в різноманітних галузях розвитку та регулювання економічних відносин.

О. Бандурка, В. Духов, К. Петрова та І. Червяков визначають сутність економічної безпеки України на національному рівні як здатність економічної системи нашої держави протистояти негативному впливу об'єктивних і суб'єктивних чинників в процесі досягнення макроекономічних цілей розвитку на рівні постіндустріальних держав¹.

Г. Пастернак-Таранушенко під економічною безпекою розуміє «...стан держави, за яким вона забезпечена можливістю створення і розвитку умов для плідного життя її населення, перспективного розвитку її економіки в майбутньому та в зростанні добробуту її мешканців»².

Економічна безпека держави в узькому розумінні слова – це стан національної економіки, за якого зберігається економічна стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз і задовольняються потреби особи, суспільства, держави. У широкому розумінні слова економічна безпека України – це складна інтегральна категорія та особливості її стану в транзитивній економіці, які знаходять свій прояв у суперечностях, що діють в національній господарській системі в вигляді системної сукупності негативних чинників, розв'язання яких вимагає використання комплексу дій нормативно-правового, інституційного та організаційно-економічного характеру, заходів спрямованих на збалансоване і стабільне зростання економіки держави, що

¹ Бандурка О.М. Основи економічної безпеки : підручник / О.М. Бандурка, В.С. Духов, К.Я. Петрова, І.М. Червяков. Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 236 с.

² Пастернак-Таранушенко Г.А. Економічна безпека держави. Статика процесу забезпечення : підручник за ред. Б. Кравченка. К. : Кондор, 2002. С. 29.

покращує конкурентоспроможність національної економіки та включає механізм протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам з метою реалізації національних економічних інтересів¹.

Економічна безпека – це не що інше як стан національної економіки або ж її певна захищеність, за якого зберігається економічна стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз і задовольняються потреби та економічні інтереси особи, суспільства, держави. При цьому акцент на захищеності має принципове значення, оскільки дає змогу вважати, що це інтегральна характеристика (на той чи інший час) результатів функціонування основних елементів національної економіки в контексті оцінки її спроможності щодо задоволення економічних потреб розвитку суспільства та держави.

Під системою економічної безпеки Г. Ситник пропонує розуміти відкриту, динамічну, соціальну систему, яка є складовою системи національної безпеки, головною метою якої є створення належних внутрішніх і зовнішніх умов для підтримки бажаного рівня захищеності національних інтересів й забезпечення цілісності суспільного організму та його прогресивного розвитку, а також нейтралізація небезпеки послаблення ролі та значення держави як суб'єкта міжнародного права, її здатності відстоювати вказані інтереси у, так би мовити, її економічному вимірі. Важливо також зазначити, що вказана система тісно пов'язана певними комунікаціями із зовнішнім середовищем (іншими системами), за якими здійснюється обмін (циркуляція) ресурсів та інформація².

Заслугує на критику точка зору А. Столбовського щодо визначення окремих складових системи економічної безпеки.

¹ Варналій З.С. Інститут Президента України в системі забезпечення економічної безпеки держави : матеріали наукової конференції. К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2014. С. 273.

² Ситник Г.П., Завгородня С.П. Системний аналіз понятійно-категоріального апарату дослідження державного управління економічною безпекою. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 82–89.

Він стверджує, що економічна безпека держави – складна та багатогранна категорія. Так, до складу економічної безпеки входять близько 20 підсистем серед яких називаються екологічна безпека (створення населенню країни найбільш сприятливих умов щодо існування та плідного життя, нейтралізація погроз зіпсування, або, навіть, знищення навколишнього середовища), політична безпека (даний напрямок обумовлюється практикою політичного тиску на державу через застосування можливостей ринкової економіки), інформаційна безпека, що полягає у недопущенні маніпулювання суспільною думкою за допомогою засобів масової інформації¹. Вважаємо, що така позиція знаходиться у протиріччі з нормами статей 16, 17 та 18 Конституції України де зазначені сфери діяльності нормативно відокремлені від економічної безпеки. Єдине з чим можна погодитися, що дані сфери суспільних відносин між собою знаходяться у тісному взаємозв'язку, так як економічні чинники є організаційною основою будь якої сфери життєдіяльності.

Л. Шевченко поділяє основні складові економічної безпеки на внутрішню та зовнішньоекономічну безпеки України. До першої групи (внутрішньо – економічної безпеки) він відносить: енергетичну та ресурсно-сировинну безпеку держави; науково-технологічну (інноваційну) безпеку; інвестиційну безпеку; фінансову безпеку; продовольчу безпеку; безпеку людського розвитку. До другої групи (зовнішньоекономічної безпеки): експортну безпеку; імпорتنу безпеку; безпеку у сфері міжнародного руху капіталу; безпеку у процесі міжнародної трудової міграції².

Можна стверджувати, що система економічної безпеки наразі знаходиться в стані динамічному розвитку, що в свою

¹ Столбовський А.О. Аналіз складових економічної безпеки України. Право і безпека. 2004. № 3. С. 190–192.

² Економічна безпека держави: сутність та напрями формування : монографія / Л. С. Шевченко, О. А. Гриценко, С. М. Макуха та ін. / за ред. д-ра екон. наук, проф. Л. С. Шевченко. Х. : Право, 2009. 312 с.

чергу обумовлено прогресивними розвитком інтеграційних відносин в сфері економіки та їх захисту від протиправних посягань. Так, наприклад, у 2018 році було запропоновано створення Національного бюро фінансової безпеки України як правоохоронного органу, що обумовило розробку проекту Закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки України» (Проект Закону № 8157-1 від 20.03.2018). Цей проект визначає правові основи організації та діяльності Національного бюро фінансової безпеки України, інших осіб з якими вона взаємодіє¹.

Необхідність створення такого правоохоронного органу обґрунтовано в пояснювальній записці до проекту Закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки України» де зазначається, що проголошений євроінтеграційний курс державної політики зобов'язує Україну забезпечувати ефективне функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, їх ефективний захист².

Як попередньо ми вже зазначали у своєму науковому дослідженні щодо виявлення і розслідування легалізації (відмивання) доходів одержаних злочинним шляхом, проблема легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, становить небезпеку не тільки для окремих держав, а й для всього міжнародного співтовариства, оскільки відмивання грошей, як наслідок злочинної діяльності міжнародних кримінальних угруповань, загрожує розпадом законних владних структур держави, руйнує фінансову та економічну стабільність країн та їх співдружності, знижує ефективність світових

¹ Проект Закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки України». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63691

² Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки України» URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63691

ринків, руйнує сформований правопорядок, вражає колізіями законодавство і серйозно обмежує права і законні інтереси людини.

Слід погодитися із М. Коваленко, що наявність органів на які покладене безпосереднє виконання функцій із забезпечення фінансової безпеки в державі стала б одним із суттєвих чинників спроможності органів державного управління здійснювати самостійну фінансово-економічну політику відповідно до своїх національних інтересів, і практично забезпечити можливість подальшого існування нашого суспільства. Визначальними напрямками впливу фінансової безпеки держави має стати отримання та відстоювання суверенного права здійснення грошово-кредитної політики; забезпечення стійкості економічного розвитку держави та платіжно-розрахункової системи; нейтралізація впливу світових фінансових криз і навмисних дій зарубіжних держав, світових транснаціональних компаній, олігархічних угруповань, тіньових структур на національну економічну та соціально-політичну систему; запобігання системній «втечі» капіталу за кордон та «перетіканню» капіталу з реального сектора економіки; виключення конфліктів між владою різних рівнів та регіонами з приводу розподілу і використання ресурсів національної бюджетної системи; залучення і виключно інноваційне цільове використання іноземних запозичень для економіки країни; попередження злочинів та адміністративних правопорушень у фінансових правовідносинах¹.

У зв'язку із викладеним дещо передчасним виглядає твердження С. Шаптала, що на сьогодні система нормативно-правового забезпечення економічної безпеки України є цілком

¹ Коваленко М.М., Коваленко Н.В. Фінансова безпека держави в системі захисту національних інтересів. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2015. 400 с.

сформованою¹. Додамо, що система нормативно-правового забезпечення – це система всіх упорядкованих певним чином нормативно-правових актів. Наразі дані правовідносини не є стабільними, а нормативне регулювання належним чином систематизованим і впорядкованими. Крім того, нормативно-правове забезпечення економіки як складової економічної безпеки також знаходиться в динамічному стані.

Формування системи нормативно-правового забезпечення економічної безпеки України наразі потребує чіткого визначення самої моделі економічної безпеки, а це в свою чергу потребує концептуального підходу в її створенні, з врахуванням національних особливостей становлення та розвитку економічних відносин в різноманітних сферах життєдіяльності – господарській, податковій, бюджетній, фінансовій тощо.

Деякі дослідники в сфері економічних відносин виділяють окремо фінансову безпеку, і розуміють її як такий стан фінансово-кредитної сфери держави, який характеризується збалансованістю і якістю системної сукупності фінансових інструментів, технологій і послуг, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних чинників (загроз), здатністю цієї сфери забезпечувати захист національних фінансових інтересів, достатні обсяги фінансових ресурсів для всіх суб'єктів господарювання і населення загалом².

На думку О. Барановського фінансова безпека характеризується як: важлива складова частина економічної безпеки держави, що базується на незалежності, ефективності і конкурентоспроможності фінансово-кредитної сфери України, яка відображається через систему критеріїв і показників її стану, що характеризують збалансованість фінансів, достатню ліквідність

¹ Шаптала С.М. Щодо аналізу механізму організаційно-правового регулювання економічної безпеки України. *Право і суспільство*. 2013. № 5. С. 116–123.

² Єрмошенко М.М. *Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення*. К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2001. 309 с.

активів і наявність необхідних грошових і золотовалютних резервів; ступінь захищеності фінансових інтересів на усіх рівнях фінансових відносин; рівень забезпеченості громадянина, домашнього господарства, верств населення, підприємства, організації, установи, регіону, галузі, сектора економіки, ринку, держави, суспільства, міждержавних утворень, світового співтовариства фінансовими ресурсами, достатніми для задоволення їх потреб і виконання існуючих зобов'язань; стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової, розрахункової, інвестиційної, митно-тарифної та фондової систем, а також системи ціноутворення, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, здатністю відвернути зовнішню фінансову експансію, забезпечити фінансову стійкість (стабільність), ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання; стан фінансових потоків в економіці, що характеризується збалансованістю і наявністю апробованих механізмів регулювання і саморегулювання; якість фінансових інструментів і послуг, що запобігає негативному впливу можливих прорахунків і прямих зловживань на фінансовий стан наявних і потенційних клієнтів, а також гарантує (у разі потреби) повернення вкладених коштів¹.

В. Єдина досліджуючи проблеми забезпечення економічної безпеки стверджує, що в світі існують дуже різні системи й моделі національної безпеки, а саме: американська (орієнтована на поєднання зовнішньої та внутрішньої безпеки, яку використовує більшість держав як зразок); японська (з акцентом на внутрішню соціальну безпеку); китайська (є найконцентрованішим виразом систем безпеки держав, що здійснюють будівництво соціалістичного суспільства й водночас перебудовують

¹ Барановський О.І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : монографія. К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. С. 28.

свою економіку в напрямку ринкової); системи, властиві державам, які нещодавно здобули незалежність, а також здійснюють глибинну переорієнтацію свого розвитку¹.

Як зазначає Ю. Латов: «у літературі з економічної безпеки залежність офіційної доктрини від певної економічної парадигми, як правило, не враховується. У результаті стає не зовсім зрозумілим, під впливом яких причин формується й змінюється розуміння національної економічної безпеки. Мабуть, передбачається, що протиборство із загрозами національній економіці виражається в прямій реакції на самі ці загрози. Насправді ж розуміння того, що вважати загрозою і як з нею боротися, зовсім не є самоочевидним. Між виникненням загрози й формуванням комплексу заходів щодо боротьби з нею завжди є проміжна ланка – економічна концепція, що осмислює цю загрозу»².

Підсумовуючи зазначимо, що розробка організаційно-правових механізмів економічної безпеки повинна базуватись, перш за все, на попередженні, припиненні та усуненню внутрішніх та зовнішніх загроз, першочергово шляхом створення концептуальної моделі соціально-економічного та організаційно-технічного характеру в основі якої стоятимуть теоретичні і практичні підходи щодо формування державної політики економічної безпеки України, з наступним створенням цілісної системи нормативно-правового регулювання забезпечення економічної безпеки.

Слушний підхід запропоновано В. Горбуліним та А. Качинським щодо послідовності вирішення поставлених завдань: формалізація єдиного процесу розроблення системи

¹ Єдина В.Ю. Світовий досвід розв'язання проблеми забезпечення економічної безпеки. Держава та регіони. Сер. Економіка та підприємництво. 2009. № 3. С. 51–54.

² Латов Ю.В. Российская теневая экономика в контексте национальной экономической безопасности. Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2007. Т. 5. № 1. С. 16–27.

стратегічних документів, заснованих на схемі «доктрина–концепція–стратегія» або «концепція–доктрина–стратегія»; визначення нормативно-правової вертикалі стратегічних документів; визначення горизонтального рівня системи стратегічних документів – національний, сфери національної безпеки; визначення терміну дії стратегічних документів¹.

¹ Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / Горбулін В.П., Качинський А.Б. К. : НІСД, 2010. 288 с.

2.5. Політична безпека в системі заходів із забезпечення національної безпеки України

Актуальним на сучасному етапі реформування системи забезпечення національної безпеки України залишається питання напрацювання моделі розвитку України з урахуванням в її змісті сучасних викликів та загроз для забезпечення національних інтересів. Його вирішення забезпечується, поряд із іншими, і політичними інструментами, які своєю чергою можуть бути як ефективними, так і, навпаки, деструктивними, що призводять до суспільно небезпечних соціальних наслідків, зокрема, до «...переважання суспільного песимізму ... низької соціальної активності...»¹.

На тлі бурхливих подій «місцевих виборів – 2020» і посилення недовіри громадян до офіційних структур влади та політичних лідерів, вкотре актуалізувалося питання дослідження політичної безпеки як складової національної безпеки України, що спричинене негативними наслідками державної політики в економічній, соціальній та культурній сферах.

Розвиток України як суверенної, демократичної, правової держави не можливий без утвердження засад демократичного розвитку, злагодженого правового механізму забезпечення прав і свобод громадян, конституційності реформ, легітимності політичної влади, тобто без забезпечення політичної безпеки. Водночас частими є намагання окремих осіб, їх об'єднань або окремих держав досягати свої інтереси на території України, за рахунок українських суспільства та громадян, через що, на думку О. Кравчука, «виникають додаткові складнощі із забезпеченням безпеки всіх вершин трикутника – особа, суспільство, держава»².

¹ Розумний М. М. Екстремізм і радикалізм у смисловому полі української політики : Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / за ред. В. С. Крисаченка. К. : НІСД, 2003. С. 522.

² Кравчук О. Ю. Політична безпека України як наукова і практична проблема. *Політичні науки*. 2016. № 6. Т. 3. С. 82–83.

Значущість проблеми політичної безпеки збільшується ще й тим, що на теоретичних і практичних рівнях її осмислення поки що немає чіткого уявлення про взаємозв'язок тенденцій суспільного розвитку, спрямованих на політико-економічну інтеграцію країн та зростання впливу соціально-гуманітарних чинників на процеси полікотворення і характер політичних відносин¹.

Окремі аспекти політичної безпеки досліджували українські вчені О. Білорус, О. Данельян, О. Дзьобань, В. Горбулін, А. Колодій, В. Ліпкан, А. Качинський, В. Копейчиков, О. Косілова, Б. Кормич, Є. Кравець, О. Кравчук, Н. Нижник, А. Погорілко, Х. Приходько, Г. Ситник, Ю. Тодика, В. Циганов та ін.

У праці О. Кравчука «Політична безпека України як наукова і практична проблема» політична безпека України подана як певний стан, внутрішня властивість, найважливіша атрибутивна характеристика, необхідна умова існування і функціонування політичної системи і всього соціуму, взаємозв'язок, взаємодія і співвідношення всієї сукупності чинників, що забезпечують їх збереження, захищеність, функціонування, розвиток та вдосконалення у несприятливих умовах².

Учений Г. Ситник у монографії «Національна безпека України: теорія і практика» зазначив існування кореляції та мультиплікативного ефектів між змінами у політичній, економічній, соціальній і гуманітарній сферах як на національному, так і глобальному рівні, та наявністю у держави відповідних стратегій як проявів загального розуміння, яким чином досягти визначених стратегічних цілей³.

¹ Полтораков О. Реконцептуалізація поняття «безпека» в сучасному політико-політологічному дискурсі. *Політичний менеджмент*. 2009. № 5. С. 20–21.

² Кравчук О. Ю. Політична безпека України як наукова і практична проблема. *Політичні науки*. 2016. № 6. Т. 3. С. 82–83.

³ Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика : монографія. Хмельницький ; К. : Кондор, 2007. С. 6.

У праці М. Орел «Принципи, підходи та чинники розробки ефективної стратегії забезпечення політичної безпеки України» звернуто увагу на проблему неадекватного реагування на небезпеки політичній безпеці (реалізації політичних інтересів і деградації її політичної системи), невирішеність якої може призвести до вкрай тяжких наслідків, аж до втрати державності¹. Крім того автором була обґрунтована необхідність розроблення Стратегії забезпечення політичної безпеки України, яка за роки незалежності до цього часу не була предметом наукового дискурсу і не затверджувалася жодного разу².

Науковці О. Власюк, С. Пирожков, О. Белов у праці «Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики» констатували, що усвідомлення того факту, що загрозу національній безпеці може становити дисбаланс у державі на користь традиційних структур держбезпеки, зумовлює необхідність створення у структурі національної безпеки системи важелів і противаг³.

Питання політичної стабільності суспільства розглядається у працях таких західних дослідників, таких як Г. Алмонд, К. Дойч, Г. О'Доннелл, Д. Істон, С. Ліпсет, Дж. Пауелл, Д. Ростоу, С. Хантінгтон та ін.

Водночас проблема місця та ролі політичної безпеки в системі заходів із забезпечення національної безпеки України, її зв'язок із сучасною практикою управління державою залишаються практично не дослідженими правовою наукою.

Реалізація основних завдань політичної безпеки держави забезпечує її суверенний і самостійний розвиток, конструктивну

¹ Орел М. Г. Принципи, підходи та чинники розробки ефективної стратегії забезпечення політичної безпеки України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1110>

² Орел М. Г. Принципи, підходи та чинники розробки ефективної стратегії забезпечення політичної безпеки України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1110>

³ Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики : вибр. наук. праці. К. : НІСД, 2016. С. 30–31.

діяльність державних органів, їх легітимність, а також повноцінне функціонування громадянського суспільства та головних його інститутів – політичних партій, громадських об'єднань, недержавних засобів масової інформації, рухів тощо¹.

Під час визначення ступеня безпеки держави важливо враховувати, якою мірою інтереси держави відображують інтереси суспільства та інтереси окремої людини. У демократичній державі у процесі реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій головна увага акцентується на забезпеченні та реалізації прав і свобод людини.

Як стверджує К. Меркотан, в умовах демократії конкуренція обмежена, а визначеність політичних процедур поєднується з невизначеністю результатів. У невизначеності результатів криється основна функціональна слабкість демократії². Такої ж позиції додержується А. Пшеворський³. Настання невизначених результатів політичної діяльності, на наш погляд, створює можливі загрози національній безпеці з важкопрогнозованими соціально-політичними наслідками, а тому, така діяльність має перебувати у сфері публічних відносин як владних інститутів, так і інститутів громадянського суспільства.

Відповідно, політична безпека є об'єктом публічного управління, яке спрямоване на забезпечення сталого розвитку політичних відносин у суспільстві, а тому потребує стратегічної та концептуальної основи у визначених нормативно-правових формах для наступного і послідовного втілення створеного механізму регулювання існуючих суспільних відносин у сфері забезпечення політичної стабільності в Україні. Однак, на відміну від

¹ Косілова О. І. Політична безпека в системі національної безпеки України. *Правова інформатика*. 2011. № 1 (29). С. 72–78.

² Меркотан К. Архетипные власти и современная демократия. *Публичное управление : теория и практика*. Харьков : ХарРІ НАГУ, 2014. С. 100–106.

³ Пшеворський А. Переходи до демократії. *Політологія : хрестоматія*. К. : Наукова думка, 2004. С. 385–406.

інших сфер забезпечення національної безпеки, заходи забезпечення політичної безпеки дотепер не мали власної теоретико-правової моделі, що згодом відбилося в окремих протиріччях між текстами законів України «Про національну безпеку України» (2018 р.) та «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (2010 р.).

Так, відповідно до ч. 4. ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України¹; згідно ст. 6 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» засади політики у сфері національної безпеки і оборони віднесено до внутрішньої політики, а ч. 2. ст. 11 цього Закону визначає забезпечення національних інтересів і безпеки України як основні засади зовнішньої політики². Окремі питання, що торкаються політичної безпеки регулюються низкою інших нормативних актів, які також належним чином не систематизовані, а тому потребують відповідної наукової оцінки та обґрунтування.

На відміну від практики нормотворення політична наука і політична практика вважають політичну безпеку ключовим елементом національної безпеки (на що вказували окремі вітчизняні дослідники, зокрема О. Косілова³), і розуміють під нею «комплекс заходів, спрямованих на збереження конституційно легітимізованого політичного ладу тієї чи іншої держави, забезпечення державотворення і конструктивної політики»⁴.

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII.

² Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1.07.2010 № 2411-VI.

³ Косілова О. І. Політична безпека в системі національної безпеки України. *Правова інформатика*. 2011. № 1 (29). С. 72.

⁴ Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. К. : Генеза, 2004. С. 502.

Як у правозастосовній, так і в політичній практиці спостерігається єдність поглядів щодо змісту понять «політична стабільність» та (або) «суспільно-політична стабільність», які застосовуються з метою позначення кінцевих результатів виконання завдань забезпечення політичної безпеки та досягнення цілей відповідного процесу.

Стабільність стосується всіх сфер суспільно-політичного життя, визначається структуризацією суспільства – горизонтальною і вертикальною, його диференціацією – утворенням відповідних спільностей, соціальних груп і верств з властивими їм інтересами, відображенням цих інтересів різними політичними організаціями¹.

За позицією О. Кравчука, від цього значною мірою залежить безпека, а «загрози політичній стабільності ... стають загрозами безпеки суспільства в цілому»². Він також констатує, що система політичної безпеки має забезпечувати: «з одного боку, – формування і функціонування механізму вироблення і реалізації державної політики, що відповідає національним інтересам України, а з іншого, – запобігання трансформації цієї політики під впливом зовнішніх і внутрішніх деструктивних чинників у небезпечний, загрожуючий демократичному розвитку й існуванню суспільства спосіб»³.

При цьому слід звернути увагу на те, що у Законі України «Про основи національної безпеки України» (втратив чинність у 2018 р. у зв'язку з набуттям чинності Закону України «Про національну безпеку України») використано терміни

¹ Крап А. Сутність політичної стабільності: індикатори та функції. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. Львів : Львівська політехніка, 2006. Вип. 18. С. 118–124.

² Кравчук О. Ю. Політична безпека України як наукова і практична проблема. *Політичні науки*. 2016. № 6. Т. 3. С. 82.

³ Кравчук О. Ю. Політична безпека України як наукова і практична проблема. *Політичні науки*. 2016. № 6. Т. 3. С. 83.

«політична стабільність» і «соціальна стабільність в суспільстві»¹, досягнення яких віднесено пріоритетів національних інтересів України. У зазначених вище законах термін «стабільність» застосовано у ст. 7 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» у межах визначення основних засад внутрішньої політики в економічній сфері².

На відміну від Закону України «Про національну безпеку України» у тексті Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України доволі активно застосовано термін «стабільність», зокрема, з метою віднесення участі сектора безпеки і оборони країни у забезпеченні міжнародної стабільності та безпеки до його основних завдань³.

У сучасній українській мові «стабільність» означає «сталість, незмінність, стійкість»⁴. При цьому «стабільність» є запозиченням із західноєвропейських мов, пов'язаним із дієсловом *stare* (стояти, тривати, залишатися, зберігати)⁵.

Стабільність чи нестабільність (як протиположність стабільності) багато у чому пов'язані із суб'єктивними відчуттями людей, які, своєю чергою, є об'єктом використання агітаційно-пропагандистських та маніпулятивних технологій, елементом у «переконанні» громадськості у наявності чи відсутності окремих загроз життєдіяльності особи у суспільстві, функціонуванню самого суспільства та держави. Подібні висновки, зроблені у межах політичної науки, привели до визнання нею необхідності

¹ Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV.

² Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1.07.2010 № 2411-VI.

³ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016.

⁴ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. С. 1381.

⁵ Етимологічний словник української мови: 7 т. Т. 5. Р-Т. 2006. С. 389.

визначення індикаторів (лат. *indicator*, від *indico* – показчик¹) політичної стабільності як об'єктивних показників та вимірів стабільності. Вбачається, що стосовно існування окремої людини та її діяльності у межах суспільства стабільність та нестабільність у своїй взаємодії виступають парадигмою такого існування (діяльності), але нестабільність є тим «винятком», випадковістю, негативним поєднанням соціальних та політичних інтересів, результатом «зовнішнього» впливу тощо, що і є свідченням кризових явищ у політичній безпеці.

У сучасній політичній науці роблять спроби виокремити показники (індикатори) політичної безпеки, за допомогою яких визначаються можливі виклики та загрози політичній безпеці держави. Як вважав В. Кремень, функція індикаторів полягає у «попередженні» про порогові або небезпечні зміни політичного стану, а самі індикатори політичної безпеки – сукупністю найважливіших макрополітичних показників, які характеризують відповідність стану суспільної системи визначеним критеріям політичної безпеки². Слід також погодитися з його висновками щодо існування «оптимального рівня», відхилення від якого у будь-який бік має сприйматися як свідчення загрози, а отже, стає загрозою національній безпеці в остаточному підсумку.

Поряд з цим варто погодитися із класифікацією індикаторів політичної безпеки, яка панує у політичній науці. Зокрема, у праці О. Косілової викладено таку класифікацію: відсутність перешкод і обмежень політичних прав і свобод громадян; наявність політичної опозиції; справедливість і відповідність державно-політичного ладу національним інтересам; політична міць і геополітичний статус країни; ефективність політики і державного управління, що виражається у здатності енергійно

¹ Етимологічний словник української мови: 7 т. Т. 2. Д-Копці. 1985. С. 302.

² Кремень В. Г. Політична безпека України: концептуальні засади та система забезпечення : монографія. К. : МАУП, 1998. С. 26.

переборювати кризи, забезпечувати відновлення і стійкий розвиток; довіра і добровільна підтримка влади більшістю суспільства; політична стабільність; зростання внутрішніх і зовнішніх інвестицій у розвиток країни¹.

У демократичних системах основна роль у досягненні політичної стабільності в контексті забезпечення політичної безпеки надається «конституціями» представникам громадянського суспільства, які мають на меті, насамперед, удосконалення системи політичного управління, чого за нашого погляду, бракує сучасній Україні. Дослідниця Х. Приходько, розглядаючи проблеми конституційно-правової основи політичної безпеки², указує, що остання: формалізована у політичних відносинах, які охоплюються, регулюються і гарантуються Конституцією й законами України; є сукупністю факторів (умов), необхідних для функціонування і реалізації політичних основ конституційного ладу в Україні, політичних прав і свобод людини і громадянина, а також демократичного політичного режиму в Україні; поєднана у систему політичних конституційних відносин; забезпечує можливість і реальність здійснення демократичної влади й конституційної правосуб'єктності учасників цих відносин.

З урахуванням цього можливо вести мову про існування правового механізму політичної безпеки та його елементарний склад, режими його функціонування тощо. На думку Ю. Калюжної, до елементів такого механізму належать: об'єкти (територія, державні і суспільно-політичні інститути, органи влади, політичні права і свободи, а також реальна політична діяльність громадян, соціальних груп і асоціацій тощо), які потребують захисту; погляди, принципи, концепції з цього приводу; система

¹ Косілова О. І. Політична безпека в системі національної безпеки України. *Правова інформатика*. 2011. № 1 (29). С. 74.

² Приходько Х. В. Політична безпека України конституційно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 36–40.

відповідних законів (правова основа); суб'єкти (спеціальні установи і органи, інші державні і суспільні установи, суспільство і громадяни), покликані захищати політичну сферу¹.

Відповідно, основними функціями політичної безпеки є: прогностична (прогнозування, передбачення, ідентифікація реальних і потенційних політичних та інших загроз); інформаційна (забезпечення актуальними даними про стан механізму політичної безпеки); профілактична (запобігання і нейтралізація ймовірних загроз та їх негативних наслідків для політичної системи і системи управління державою); мобілізуюча (оперативного реагування); ліквідації (своєчасна й адекватна реакція силами і засобами, що відповідають рівню загроз); охоронна (забезпечення безперервної діяльності всіх політичних інститутів, захист вищого політичного керівництва держави); контрольна (оцінювання стану політичної безпеки, коригування раніше прийнятих політико-правових рішень у сфері забезпечення національної безпеки).

Діалектичний зв'язок між «політичною стабільністю» і «політичною безпекою» дозволяє порушити проблему якості політичної безпеки, яку, за позицією В. Циганова, необхідно визначати не стільки за непохитністю державно-політичного ладу, якому вона притаманна, скільки за тим, якою мірою вона сприяє, з одного боку, нейтралізації соціально-політичних конфліктів, а з другого, – розвитку і процвітанню України в умовах викликів, ризиків і небезпечних невизначеностей сучасного світу². Своєю чергою, проблема якості політичної безпеки породжує питання розподілу у системі забезпечення національної безпеки заходів спрямованих на забезпечення політичної

¹ Калужна Ю.В. Політична безпека як складова національної безпеки України. *Науково-дослідна робота молодих учених: стан, проблеми, перспективи*. URL: <http://www.srw.kspu.edu/?p=975> (дата звернення: 22.10.2020).

² Циганов В. П. Політична безпека і безпечна політика: складові, ознаки, стан, тенденції. К. : Ніка центр, 2006. С. 17–18.

безпеки особи та заходів, спрямованих на забезпечення політичної безпеки суспільства, як це, зокрема, зроблено А. Синіциним¹.

Ще у 2011 році науковці В. Ребкало та В. Шахов констатували, що «рівень політичної безпеки є недостатнім ... немає чіткої концепції досягнення політичної безпеки, яка розуміється занадто вузько, найчастіше тільки в контексті державних інтересів або навіть з позицій охорони інтересів правлячої еліти»². Крім того, на їх думку, «політична небезпека» пов'язується і з політичною нестабільністю суспільства, відсутністю конституційної згоди в ньому. За таких умов виникає соціально-економічна, політична і духовна база гострих соціальних зіткнень³. Революційні події 2013–2014 рр., і становище у політичній сфері на той час підтвердили відповідні прогнози щодо проблеми політичної безпеки в Україні. Очевидним стало те, що відсутність концептуального підходу з врегулювання політичних суспільних відносин деструктивним чином впливає на їх стабільність.

Політична безпека являє собою одну з найважливіших складових національної безпеки, що забезпечує демократичний потенціал розвитку держави на тривалий час, а також стабільність прогресивного розвитку суспільства.

У сучасних умовах політична безпека повинна розглядатися як поліструктурний інститут публічного адміністрування, який володіє системою організаційно-правових засобів щодо захисту політичних прав і свобод громадян, політичного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності від посягань

¹ Синіцин А. А. Співвідношення політичної і військової безпеки. *Актуальні проблеми військової політики і військової безпеки Росії*. М. : ВУ, 2005. С. 26–28.

² Ребкало В. Політична стабільність і політична безпека: характер та механізми взаємозв'язку. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. № 3. С. 168.

³ Ребкало В. Політична стабільність і політична безпека: характер та механізми взаємозв'язку. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. № 3. С. 167.

із застосуванням силового захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Особливу групу політичних засобів зовнішньої політики складають воєнні засоби. У таких умовах важливе місце у забезпеченні політичної (як складової національної) безпеки України посідає воєнна безпека.

Подальші наукові розвідки доцільно спрямувати на дослідження запобігання та нейтралізації загроз і викликів політичній безпеці, зокрема, питанні забезпечення сталості конституційного ладу держави, дотримання демократичних процедур проведення виборів, реалізації та гарантії конституційних прав і свобод громадян, контролю діяльності органів держави громадянським суспільством.

Окремим напрямком дослідження проблем політичної безпеки є формування і реалізація політичної стратегії України, яка включає визначені геополітичні пріоритети України в сучасному світі, використання високоефективних організаційних способів та методів оборонного характеру, спрямованих на силове стримування суб'єктів посягання на національні інтереси України.

2.6. Інформаційна безпека в системі забезпечення національної безпеки України: місце та роль

Першочерговою категорією «інформаційна безпека» пов'язується із загальними процесами суспільного розвитку та переходом від індустріальної фази розвитку людства до постіндустріального розвитку і формування інформаційного суспільства. Останнє характеризується поширенням та, фактично, поглинанням як життєдіяльності окремої сучасної людини, так і функціонування всієї сучасної держави їх інформаційними ареалами (інформаційним простором, середовищем). Як наголошував В. Шамрай з урахуванням розвитку інформатизації, проникнення інформаційних технологій у найважливіші сфери життя суспільства необхідно передбачити перехід від принципу забезпечення безпеки інформації до принципу інформаційної безпеки¹. Відповідно, з розвитком та впровадженням сучасних інформаційних технологій, зростає ймовірність негативного впливу на рівень загальної безпеки людини та держави через крадіжку інформації, її спотворення та маніпулювання даними, несанкціонований доступ до інформаційних систем держави й акаунтів окремих осіб загалом, витоку важливої інформації з подальшим її несанкціонованим поширенням тощо.

Окремим напрямом інформаційного забезпечення управлінської діяльності та організації забезпечення інформаційної безпеки присвячені роботи В. Авер'янова, І. Арістової, О. Бандурки, О. Баранова, В. Брижка, А. Васильєва, О. Довганя, Р. Калюжного, В. Колпакова, О. Комісарова, В. Кузнецова, А. Марущака, Н. Нижник, І. Пахомова, Г. Перепелиці, Г. Почепцова, Є. Скулиша, О. Тихомирова, В. Шамрая та інших дослідників. Практичним проблемам забезпечення національної

¹ Шамрай В.О. Інформаційна безпека як складова національної безпеки України. Центр дослідження проблем комп'ютерної преступности. URL: <http://www.crime-research.ru/library/Shamray.htm>

безпеки, різним аспектам її забезпечення окремими державними органами приділено також достатньо уваги. Разом з цим питання проведення аналізу місця та ролі інформаційної безпеки в системі забезпечення національної безпеки у відповідності до чинних доктринальних положень та практики їх реалізації залишаються не дослідженими сучасною правовою наукою.

З урахуванням положень Доктрини інформаційної безпеки України 2016 року (далі – Доктрини), яка відзначає що «комплексний характер актуальних загроз національній безпеці в інформаційній сфері потребує визначення інноваційних підходів до формування системи захисту та розвитку інформаційного простору в умовах глобалізації та вільного обігу інформації¹» достатньо влучними уявляються висновки В. Савицького, що «глобальний інформаційний простір стає полем інформаційних конфліктів, а інформаційна компонента переростає у важливий складник національної безпеки»².

Слід погодитися із іншою позицією зазначеного автора, що з точки зору «безпеки» сучасне значення інформації виходить далеко за рамки того змісту, який вкладається в її офіційне визначення у Законі України «Про інформацію» (2011 рік) як «будь-яких відомостей та/або даних, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді»³.

За таких умов доречним буде вести мову про існування безпекового режиму правової інформованості (як суспільно

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017.

² Савицький В. Т. Інформаційна безпека в системі національної безпеки України. Університетські наукові записки, 2017, № 62. С. 196. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1728.pdf>

³ Савицький В. Т. Інформаційна безпека в системі національної безпеки України. Університетські наукові записки, 2017, № 62. С. 196. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1728.pdf>

корисного явища, яке забезпечує правильний вибір цілей і засобів їх досягнення, орієнтує на соціально корисні дії, дає правильні уявлення про можливі правові наслідки їх вчинення¹⁾ із його поступовою трансформацією, залежно від діючого у межах держави або окремих її територій режиму забезпечення національної безпеки України (умови мирного часу, воєнного або надзвичайного стану, особливого періоду, кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України²⁾), у конкретні заходи із забезпечення інформаційної безпеки.

У цьому контексті також слід врахувати, що у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про інформацію» законодавець розділив реалізацію права на інформацію та заходи із забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, підтримання авторитету і неупередженості правосуддя³⁾. Відповідно, викладені у ч. 1 ст. 6 заходи (окрім безпосередньої реалізації права особи на інформацію) можливо відносити до категорії «інформаційна безпека» лише у найширшому її сприйнятті, що згодом знайшло своє відображення у Доктрині, яка закріпила національні інтереси України в інформаційній сфері, перелік загроз їх реалізації, напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері⁴⁾.

¹⁾ Антитерористична безпека населення: проблеми інформаційного ареалу / О.Г. Комісаров // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. 2019. № 1. С. 12–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/iblsd_2019_1_4

²⁾ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

³⁾ Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13.01.2011 № 2938-VI.

⁴⁾ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017.

Доктрина, метою якої визначено уточнення засад формування та реалізації державної інформаційної політики¹, також фактично закріпила у національному законодавстві підхід, за яким здійснюється одночасне формування двох окремих та відносно самостійних інститутів «реалізації державної інформаційної політики» і «забезпечення кібербезпеки України» без розкриття ступеня їх належності до сфер забезпечення інформаційної безпеки загалом (безпеки інформаційних відносин та інформаційних ресурсів), національної безпеки і оборони та/або інших сфер публічного управління. Звернемо увагу, що й у Стратегії національної безпеки України 2015 року обидва інститути використано також без розкриття їх сутності та призначення. Відповідно, вбачається такий підхід достатньо поверхневим та таким, що потребує окремого врегулювання кожного з них у стратегічних документах держави через єдність засад їх функціонування, спільні риси, зокрема спільний інформаційний простір (середовище) України, загальні принципи і правила щодо функціонування інформаційних (автоматизованих), телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем тощо.

Повертаючись до змісту Доктрини інформаційної безпеки України, слід зазначити, що не зважаючи на те, що її побудовано навколо категорії «державна політика в інформаційній сфері», окремі її положення мають комплексний характер щодо опису інформаційної сфери через визначення актуальних загроз національній безпеці у ній та, відповідно, визначення інноваційних підходів до захисту і розвитку інформаційного простору України, зокрема в якості пріоритету державної політики в інформаційній сфері (пп. 2. п. 1 Розділу 5 Пріоритети державної політики в інформаційній сфері).

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017.

Загалом, зміст Доктрини дозволяє дійти до висновку, що у даному документі викладено узагальнене бачення «інформаційної безпеки», яке сформовано на основі безпекового аспекту інформаційних відносин, що, у свою чергу, стало причиною розгляду цього явища у двох площинах – особистому інформаційному середовищі (інформаційному просторі особи) та відкритому (вільному) кіберпросторі. Щодо останнього державна політика України базується на положеннях Конвенції про кіберзлочинність, ратифікованої Законом України від 7 вересня 2005 року № 2824-IV, законодавстві України щодо національної безпеки, засад внутрішньої та зовнішньої політики, електронних комунікацій, захисту державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом і спрямована на реалізацію Стратегії національної безпеки України. Принципи, пріоритети та напрями забезпечення кібербезпеки України були визначені Стратегією кібербезпеки України, затвердженою Указом Президента України від 15 березня 2016 року № 96 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України»¹.

Стратегія національної безпеки України у редакції 2015 року (п. 4), реалізуючи такий підхід, визначала пріоритетами забезпечення інформаційної безпеки: забезпечення наступальності заходів політики інформаційної безпеки на основі асиметричних дій проти всіх форм і проявів інформаційної агресії; створення інтегрованої системи оцінки інформаційних загроз та оперативного реагування на них; протидію інформаційним операціям проти України, маніпуляціям суспільною свідомістю і поширенню спотвореної інформації, захист національних цінностей та зміцнення єдності українського суспільства; розробку

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України» : Указ Президента України від 15.03.2016 № 96/2016.

і реалізацію скоординованої інформаційної політики органів державної влади; виявлення суб'єктів українського інформаційного простору, що створені та/або використовуються Росією для ведення інформаційної війни проти України, та унеможливлення їхньої підривної діяльності; створення і розвиток інститутів, що відповідають за інформаційно-психологічну безпеку, з урахуванням практики держав – членів НАТО; удосконалення професійної підготовки у сфері інформаційної безпеки, упровадження загальнонаціональних освітніх програм з медіакультури із залученням громадянського суспільства та бізнесу¹.

У відповідності до визначеної стратегії в Україні має бути сформовано Національну систему кібербезпеки, яка має насамперед забезпечити взаємодію з питань кібербезпеки державних органів, органів місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, наукових установ, навчальних закладів, громадських об'єднань, а також підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність у сфері електронних комунікацій, захисту інформації та/або є власниками (розпорядниками) об'єктів критичної інформаційної інфраструктури.

Основу Національної системи кібербезпеки мають становити виключно державні органи (Міністерство оборони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Служба безпеки України, Національна поліція України, Національний банк України, розвідувальні органи), на які мають бути покладені в установленому порядку відповідні завдання. Представники недержавного та громадського секторів мають залучатися до відповідних заходів якщо вони провадять діяльність у сфері електронних комунікацій, захисту інформації та/або є власниками (розпорядниками) об'єктів критичної

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015.

інфраструктури. Також Стратегія передбачає залучення наукових установ, навчальних закладів, організацій, громадських об'єднань і громадян до розробки та реалізації заходів із кібербезпеки і кіберзахисту.

Щодо «індивідуального» рівня інформаційної безпеки існує дещо інший підхід, який застосовано у Доктрині, відповідно до якого питання інформаційної безпеки безпосередньо обумовлюються станом формування й реалізації державної інформаційної політики. При цьому нагадаємо, що Доктрина використовує достатньо «вузьке розуміння» інформаційної безпеки, відносячи останню до рівня одного з пріоритетів державної політики в інформаційній сфері (поряд із забезпеченням: захисту і розвитку інформаційного простору України, а також конституційного права громадян на інформацію; відкритості та прозорості держави перед громадянами; формування позитивного міжнародного іміджу України), але не формуючи основ для вирішення загальної проблеми інформаційної безпеки й не відзначаючи навіть її наявність, про що неодноразово вказували у своїй працях вітчизняні автори, зокрема С. Гордієнко¹.

За зауваженням О. Рижук сутність самого поняття «інформаційна безпека» має проявлятися у вираженні родового поняття безпеки, яке в широкому розумінні характеризується як певний процес управління загрозами та небезпеками². Відповідним чином Доктрина розглядає завдання державних органів щодо забезпечення досягнення кожного з вказаних пріоритетів. Так, категорію «інформаційна безпека» було, наприклад, застосовано під час формулювання завдань Ради національної безпеки

¹ Гордієнко С. Доктринальні положення інформаційної безпеки України в умовах сучасності. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/doktrynalni-polozhennya-informatsijnoyi-bezpeky-ukrayiny-v-umovah-suchasnosti/>

² Рижук О. Аналіз підходів щодо визначення поняття «інформаційна безпека» в умовах глобалізації. *International relations, part "Political sciences"*. No 13. (2017). URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3007/2697

і оборони України через формулювання «забезпечення національної безпеки в інформаційній сфері»; Кабінету Міністрів України – «програма, пов’язана з інформаційною безпекою»; Міністерства інформаційної політики України через ряд формулювань, зокрема, «загрози національним інтересам і національній безпеці в інформаційній сфері» та «кризові комунікації»; Міністерства закордонних справ України – «просування інтересів України за кордоном інформаційними засобами»; Міністерства оборони України – «супроводження інформаційними засобами виконання завдань оборони»; Служби безпеки України – «виявлення загроз національній безпеці України в інформаційній сфері» та «протидія проведенню проти України спеціальних інформаційних операцій».

У той же час законодавство України містить ряд законодавчих визначень поняття «інформаційна безпека», які співвідносяться із змістом Доктрини лише в аспекті розроблення й імплементації стратегічного нарративу (стратегічних комунікацій спрямованих на здійснення інформаційного впливу на цільову аудиторію¹), що віднесено до функцій Міністерства інформаційної політики України. Так, у межах банківського законодавства до інформаційної безпеки включено комплекс організаційних заходів банків, програмних і техніко-технологічних засобів, що функціонують на всіх організаційних рівнях банків та забезпечують захист інформації від випадкових та/або навмисних загроз, наслідком реалізації яких може стати порушення доступності, цілісності, конфіденційності інформації щодо діяльності банку або його клієнтів².

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017.

² Про затвердження Положення про організацію системи внутрішнього контролю в банках України та банківських групах: Постанова Національного банку України від 02.07.2019 № 88.

Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» визначає інформаційну безпеку як стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, при якому запобігається нанесення шкоди через: неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки застосування інформаційних технологій; несанкціоноване розповсюдження, використання і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації¹.

Законодавство СНД щодо доступу і обміну відкритою науково-технічною інформацією – як стан захищеності інформаційного середовища суспільства, що забезпечує його формування, використання та розвиток в інтересах громадян, організацій, держави².

У проекті Концепції інформаційної безпеки України, який розроблявся у 2015 році за сприяння ОБСЄ, була викладена нова парадигма інформаційної безпеки, а саме: забезпечення інформаційного суверенітету України шляхом сталого розвитку національного інформаційного простору та захисту цього процесу від зовнішніх і внутрішніх загроз³. Відповідно, автори проекту пропонували визначати інформаційну безпеку як стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, при якому запобігається завдання шкоди через неповноту, несвоєчасність і недостовірність поширюваної інформації, порушення цілісності та доступності інформації, несанкціонований обіг інформації з обмеженим доступом, а також через негативний інформаційно-психологічний вплив та

¹ Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09.01.2007 № 537-V.

² Угода про вільний доступ і порядок обміну відкритою науково-технічною інформацією держав – учасниць СНД від 11.09.1998.

³ Концепція інформаційної безпеки України. Проект. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/175056.pdf>

умисне спричинення негативних наслідків застосування інформаційних технологій¹. За позицією У. Ільницької це визначення є оптимальним та відображає усі аспекти взаємодії суб'єктів інформаційних відносин².

О.О. Довгань, виходячи з аналізу інформаційного законодавства України, де інформаційна безпека виступає одним із провідних багатоаспектних чинників (об'єктом правовідносин), пропонував включати до її змісту (визначення) ті суспільні правовідносини, що: виникають у процесі організації створення, підтримки, охорони та захисту необхідних для особи (людини чи юридичної особи (установи, підприємства, організації), суспільства і держави безпечних умов їх життя та діяльності; пов'язані з організацією технологій створення, розповсюдження, зберігання та використанням інформації (відомостей, даних, знань) для забезпечення функціонування і розвитку інформаційних ресурсів людини, суспільства, держави³. Також, за позицією вказаного автора, уточненню підлягає співвідношення категорій «інформаційна безпека» та «інформаційні технології».

Я.М. Жарков, М.Т. Дзюба, І.В. Замаруєва та інші пропонували відносити до інформаційної безпеки, як складової національної безпеки, сукупність чинників, умов і факторів, що визначають стан захищеності інформаційного середовища особистості, суспільства та держави від навмисних і ненавмисних загроз і впливів⁴.

¹ Концепція інформаційної безпеки України. Проект. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/175056.pdf>

² Ільницька У. Інформаційна безпека України: сучасні виклики, загрози та механізми протидії негативним інформаційно-психологічним впливам. Humanitarian vision. 2016. Vol. 2, Num. 1. С. 28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/hv_2016_2_1_7

³ Довгань О.Д. Теоретико-правові основи забезпечення інформаційної безпеки України : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2016. С. 374.

⁴ Жарков Я.М., Дзюба М.Т., Замаруєва І.В., ін. Інформаційна безпека особистості, суспільства, держави : підручник. К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. С. 36.

К.В. Савченко, Л.М. Ткачук характеризували інформаційну безпеку як ступінь захищеності та стійкості головних сфер діяльності до небезпечних інформаційних впливів¹.

В.М. Фурашев констатував наявність законодавчого визначення поняття «інформаційна безпека» та обґрунтовував на його основі доцільність введення поняття «безпека інформації» – склад та стан інформації, а також дії з нею, за якого забезпечується визначений рівень інформаційної безпеки².

На відміну від українського законодавства, Доктрина інформаційної безпеки Російської Федерації 2016 року містить відповідне визначення інформаційної безпеки (як стану захищеності особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх інформаційних загроз, при якому забезпечуються реалізація конституційних прав і свобод людини і громадянина, гідні якість і рівень життя громадян, суверенітет, територіальна цілісність і стійкий соціально-економічний розвиток Російської Федерації, оборона і безпека держави³), але не здійснює у тексті цього документа її розподілу на окремі інститути.

Разом з цим в інтересах забезпечення національної безпеки у Російській Федерації прослідковується незмінність вектору розвитку підходів до тлумачення відповідного поняття та використання відповідної категорії. Так, попередня редакція Доктрини інформаційної безпеки РФ (2000 рік)⁴, хоча і містила

¹ Ткачук Л.М. Інформаційна безпека як складова національної безпеки держави. 2018. URL: <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-ininv/all-ininv-2018/paper/download/4048/3425>

² Фурашев В. Сутність та визначення понять «інформаційна безпека» і «безпека інформації». *Правова інформатика*. 2012. № 2. С. 51–59. URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/12fvmbbi.pdf>

³ Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646. URL: <https://rg.ru/2016/12/06/doktrina-infobezobasnost-site-dok.html>

⁴ Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 09.09.2000 № Пр-1895. URL: <http://base.garant.ru/182535/>

більш узагальнене визначення (стан захищеності її національних інтересів в інформаційній сфері, що визначаються сукупністю збалансованих інтересів особистості, суспільства і держави) все одно формувалася навколо категорії «інформаційна сфера» без указівки на роль державної інформаційної політики. Звідси й викладена у чинній редакції Доктрини інформаційної безпеки РФ її характеристика як системи офіційних поглядів на забезпечення національної безпеки РФ в інформаційній сфері – сукупності інформації, об'єктів інформатизації, інформаційних систем, сайтів в інформаційно-телекомунікаційній мережі «Інтернет», мережах зв'язку, інформаційних технологій суб'єктів, діяльність пов'язана з формуванням та обробкою інформації, розвитком та використанням цих технологій, забезпеченням інформаційної безпеки, а також сукупність механізмів регулювання відповідних суспільних відносин¹.

Як зазначають Н. Ничипорук та Є. Вознюк законодавство США в інформаційній сфері з одного боку, спрямоване на забезпечення права громадян на інформацію та конфіденційність їхнього приватного життя, а з іншого – на зовнішню інформаційну безпеку². Відповідно, Федеральний Закон США «Про управління інформаційною безпекою» 2002 року (*The Federal Information Security Management Act of 2002 "FISMA"*), що став 3 розділом Закону «Про електронний уряд» (*The E-Government Act of 2002*) містить таку дефініцію інформаційної безпеки, яка відповідає обраному підходу (захист інформації та інформаційних систем від несанкціонованого доступу, використання, розкриття, руйнування, зміни або знищення і порядку забезпечення: (А) *цілісності*, що означає, захист від неправильної

¹ Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646. URL: <https://rg.ru/2016/12/06/doktrina-infobezobasnost-site-dok.html>

² Ничипорчук Н. Секрет успіху США у сфері інформаційної безпеки. Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії. № 1. С. 66–71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mvckrc_2018_1_13

видозміни інформації або руйнування, а також включає в себе забезпечення не підробки та достовірності інформації; (В) *конфіденційності*, що означає збереження авторизованого обмеження доступу та розкриття інформації, включаючи засоби для захисту недоторканності особистого життя і службової інформації; (С) *доступності*, що означає забезпечення своєчасного і надійного доступу до використання інформації¹).

За позицією вказаних вище авторів законодавство США у сфері зовнішньої інформаційної безпеки включає сукупність федеральних законів, законів штатів та нормативних актів («Національна стратегія захисту кіберпростору» (2003), «Огляд з кібербезпеки» (Cyber Security Review, 2009), «Ініціатива зі всеосяжної національної кібербезпеки» (2010), Стратегія кібербезпеки США 2011 р., Закон CISPA 2012 р. (“Cyber Intelligence Sharring and Protection Act”), які разом створюють правову основу для утворення й здійснення державної політики у сфері інформаційної безпеки².

Як вказують фахівці Європейського інформаційно-дослідницького центру на рівні керівних органів ЄС та законодавства ЄС реалізовано подібний підхід за яким, Стратегія кібербезпеки ЄС 2013 року³ стала першим всеохоплюючим документом ЄС у цій сфері (охоплює усі аспекти кіберпростору: внутрішній ринок, правосуддя, внутрішню та зовнішню політику)⁴. Разом із

¹ The Federal Information Security Management Act of 2002 (“FISMA”, 44 U.S.C. § 3541, et seq.). URL: <http://csrc.nist.gov/drivers/documents/FISMA-final.pdf>

² Ничипорчук Н. Секрет успіху США у сфері інформаційної безпеки. Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії. 2018. № 1. С. 66–71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mvckrc_2018_1_13

³ Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. 7.2.2013. URL: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf

⁴ Законодавство та стратегії у сфері кібербезпеки країн європейського союзу США, Канади та інших. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28982.pdf>

Стратегією була розроблена та прийнята законодавча пропозиція про посилення безпеки інформаційних систем ЄС¹.

Таким чином, на час прийняття Закону України «Про національну безпеку України» чинна Доктрина інформаційної безпеки України не тільки не містила визначення самого поняття «інформаційна безпека України», але й не визначала співвідношення цієї категорії із категоріями «безпека», «національна безпека». Разом з цим у світі сформувалися «базові» погляди на місце та роль інформаційної безпеки в системі відносин забезпечення національної безпеки держав, у відповідності до яких в системі інформаційної безпеки виділяють проблеми забезпечення національних інтересів та протидію загрозам у відкритому (вільному) кіберпросторі.

Національне законодавство, на відміну від інформаційно-правової науки, не визначає місця та ролі інформаційної безпеки в системі забезпечення національної безпеки України та, як наслідок, маємо відсутність законодавчого визначення відповідного терміну у документах стратегічного планування у сферах національної безпеки і оборони.

Перспективами подальших досліджень в цьому напрямі є напрацювання нової редакції Доктрини інформаційної безпеки України, яка відповідає положенням Закону України «Про національну безпеку України», визначає зміст поняття «інформаційна безпека» та окреслює заходи з її забезпечення в умовах режимів мирного часу, воєнного або надзвичайного стану, особливого періоду, кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

¹ Directive of the european parliament and of the council. Concerning measures to ensure a high common level of network and information security across the Union. 2013/0027 (COD). URL: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_directive_en.pdf

2.7. Соціокультурна та екологічна безпека як новітні об'єкти публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України

До останнього часу соціокультурні відносини переважно не розглядались як об'єкт публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки держави. Як констатують В. Бліхар та В. Башук «загроза суспільній стабільності може приховувати не тільки зовнішні елементи, а й деструктивні явища внутрішнього змісту»¹.

Разом з цим потужний потенціал культури та освіти, що забезпечує стійкість держави та суспільства в умовах зовнішніх і внутрішніх викликів, до сих пір слабо використовується в рамках вироблення та реалізації організаційних механізмів забезпечення національної безпеки України.

Звернення до проблематики культурної політики і національної безпеки диктується міркуваннями, пов'язаними з тим, що культура як особливий вимір перетворювальної діяльності суспільства і людини, а також її результати, покликані забезпечити можливості відтворення та зміни соціального життя і акумульовані в політичній реальності, здатні досягати важливих цілей, пов'язаних з регулюванням суспільного розвитку і стабілізацією соціальної і політичної життя, використовуючи при цьому засоби впливу на мислення і поведінку людини щодо запобігання соціокультурних криз².

Загальнотеоретичною основою для розгляду поставленої проблеми є наукові праці О. Бандурки, О. Долженкова,

¹ Бліхар В.С., Башук В.В. Філософсько-правовий і соціокультурний виміри національної безпеки. Науковий вісник НЛТУ України. 2015. Вип. 25.2. С. 379. URL: https://nv.nltu.edu.ua/Archive/2015/25_2/64.pdf

² Голобородько А.Ю. Государственная культурная политика в системе обеспечения национальной безопасности современной России : дис. ... доктора политических наук : 23.00.02. Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ. Ростов-на-Дону, 2016. С. 239.

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. Практичним проблемам забезпечення національної безпеки, різним аспектам її забезпечення окремими державними органами приділено також достатньо уваги. Екологічна безпека як об'єкт публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки розглядалася В. Андрейцевим, А. Качинським, В. Курочкіною, О. Хіміч, О. Заржицьким та іншими у контексті її значення для сталого економічного та соціального розвитку країни або її транснаціональний характер. На глобальність заходів її забезпечення вказував також Н. Реймерс.

В сучасному прогресивному світі значно зростають потреби людини і суспільства в розвитку культури, в отриманні знань, освіти. Обумовлено це інтенсивністю та складністю соціальних трансформацій в сучасному світі. Зовнішня агресія, боротьба за ресурси, ринки збуту, транспортні комунікації, нерівномірність розвитку країн світу, породжують протиріччя, глобальні, національні та регіональні виклики, чим актуалізують питання виживання суспільства та стійкості розвитку освітньої системи як детермінанти забезпечення національної безпеки України. При цьому стратегічним завданням у сфері безпеки є підготовка людини до самовдосконалення безпечної життєдіяльності на основі культури безпеки¹.

Вітчизняна освітня реальність є важливою сферою суспільного життя, національним пріоритетом й набуває особливого значення для збереження суверенітету та обумовлює стан забезпечення національної безпеки України. Національна система освіти є базовим елементом формування соціокультурної

¹ Шерер Н.В. Принципи виховання культури безпеки життєдіяльності у студентів вищих навчальних закладів. Наукові записки Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія: Педагогічні та історичні науки. К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2011. Вип. 95. С. 242.

ідентичності народу, основним інструментом досягнення стабільності в країні, а також рівнем його духовного та культурного розвитку. Від ефективності та сталого розвитку вітчизняної освітньої системи, залежить рівень професійної підготовки, моральних і культурних ідеалів особистості, можливості дієвого внеску в розвиток держави. У свою чергу, отримання нових знань обумовлює успіх реалізації інноваційного розвитку суспільства, її конкурентоздатність на міжнародному ринку праці, новітніх технологій. У той же час, потуги держави, що передбачають доступність, підвищення якості та ефективність освіти як найважливішого ресурсу забезпечення свободи, добробуту і безпеки громадян, ще далекі від втілення в суспільну життєдіяльність.

Очевидним фактом є невідповідність якості вітчизняної освіти інтересам суспільства, розвитку особистості. Така невідповідність досягла критичного рівня і несе серйозну загрозу стійкості освітньої системи й загрожує національній безпеці України. Соціальне напруження в самому освітньому середовищі, обумовлено стратегією послідовного реформування освітньої сфери за європейськими стандартами та у відповідності до ринкової кон'юнктури.

У зв'язку з чим, у було прийнято нові Закони України «Про вищу освіту» (2014 рік), «Про освіту» (2017 рік), «Про фахову передвищу освіту» (2019 рік), «Про повну загальну середню освіту» (2020 рік), в яких освіта визначена основою інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запорукою розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою, та держави.

Незважаючи на це деструктивні соціальні явища в освітній діяльності викликають серйозні зміни у громадській свідомості, приводячи до порушення національної ідентифікації особистості, стримування розвитку патріотизму, деідеологізації,

виникненню етнічних та релігійних конфліктів. Наявність у суспільстві таких негативних явищ, як соціальна апатія, правовий нігілізм, системна корупція в освіті несе серйозні загрози національній безпеці України.

Основою будь-якої держави виступає народ, громадяни, особа, чия культура, менталітет, світогляд, знання щодо суспільний устрою визначають своєрідність і унікальність даного соціуму. В умовах поляризації демографічного потенціалу народонаселення окремих держав світу, нечисленність того чи іншого народу, актуалізують питання його соціокультурного виживання і забезпечення національної безпеки.

На нашу думку, перелік етнокультурних чинників, що впливає на стан національної безпеки не є вичерпним. Існує низка аргументованих тверджень, що сучасні соціальні процеси які відбуваються державі – економічний стан, високий рівень корупції, окупація і бойові дії на окремих територіях України, не конкурентоздатна освіта та інше, породжують негативні демографічні процеси які становлять загрозу національним інтересам України, що обумовлені неконтрольованою міграцією.

За спостереженнями В. Бліхаря та В. Башука неконтрольованість міграції перешкоджає реалізації національних інтересів, сприяє розмиванню національних цінностей і руйнуванню основних підвалин життя, здійснює негативний інформаційний та інформаційно-психологічний вплив¹.

Відсутність законодавчого визначення напрямів державної міграційної політики України, принципів діяльності державних органів у сфері міграції, стратегічних цілей, завдань і стандартів із забезпечення реалізації прав людини негативно позначається на ефективності протидії явищам, що становлять загрозу національній безпеці України – нелегальній міграції, загостренню

¹ Бліхар В.С., Башук В.В. Філософсько-правовий і соціокультурний виміри національної безпеки. Науковий вісник НЛТУ України. 2015. Вип. 25.2. С. 382. URL: https://nv.nltu.edu.ua/Archive/2015/25_2/64.pdf

демографічної кризи, а також від'їзду за межі України вчених, фахівців, кваліфікованої робочої сили¹.

Як вказано у Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року (далі – Стратегії) у перші роки після здобуття Україною незалежності завдяки масовій репатріації українців, кримських татар, вихідців з України інших національностей населення країни зростало, незважаючи на негативні показники природного відтворення. Проте, у подальшому внаслідок низки об'єктивних та суб'єктивних причин потік імміграції суттєво зменшився, натомість Україна зазнала втрат власного населення в результаті еміграції за кордон, що прискорює процеси депопуляції та старіння населення².

Також автори Стратегії констатують масовість (особливо у прикордонних регіонах) виїзду українців за кордон з метою працевлаштування, неоднозначний вплив цього на українське суспільство, зокрема, нелегальний характер працевлаштування значної частини українських працівників за кордоном, неналежний захист їх трудових та людських прав, соціальну незахищеність³.

Серйозні ризики пов'язані з еміграцією висококваліфікованих спеціалістів та молоді, у т.ч. і внаслідок неповернення на Батьківщину після отримання освіти за кордоном. Чинна Стратегія національної безпеки до загроз національній безпеці відносить: «погіршення соціально-економічного становища», яке за позицією її авторів може спричинити посилення еміграції, що призведе до посилення «відтоку» з України досвідчених

¹ Савін В.М. Міграційна політика як складова національної безпеки України. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2013. № 2. С. 52–59.

² Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р.

³ Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р.

кваліфікованих спеціалістів та молодих талановитих кадрів¹. Додамо, що і на «Заході», і на «Сході» низка країн призначення розробили і здійснюють політику залучення висококваліфікованих іммігрантів, молодих спеціалістів з числа іноземних студентів. Натомість в Україні втрата цих категорій працівників негативно позначається на віковій та освітньо-кваліфікаційній структурі робочої сили, може гальмувати економічне зростання.

В умовах продовження Операції Об'єднаних Сил в окремих районах Донецької та Луганської областей, пандемії COVID-19 та пов'язаної з нею економічної кризи є підстави для припущення щодо наростання еміграції, зростання мотивації до працевлаштування за кордоном та трансформації тимчасової трудової міграції на постійну, об'єднання сімей мігрантів у зарубіжних державах, водночас із збільшенням неврегульованого сегменту української еміграції за кордоном. Це може призвести до погіршення становища українців у зарубіжних державах, остаточну втрату для України багатьох мігрантів та їхніх нащадків, значне зменшення обсягів валютних надходжень від мігрантів.

Внутрішня міграція в Україні, яка могла б бути альтернативою зовнішній міграції, відбувається поза планами і програмами регіонального розвитку. Вона спрямована до найперспективніших з точки зору умов життя та працевлаштування регіонів, передовсім столиці, формується з найактивніших представників сільських поселень та депресивних регіонів, що звужує перспективи їх розвитку, посилює регіональні диспропорції².

Ураховуючи соціально-економічну ситуацію, міграційна привабливість України в порівнянні з іншими країнами, які

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.

² Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р.

приймають мігрантів, невисока. Підстави імміграції дещо зружені і обмежені передовсім прибуттям іноземних студентів та нечисленних працівників. В Україні майже відсутні програми заохочення репатріації закордонних українців, вихідців з України та їхніх нащадків. Попри жорстку конкуренцію за кваліфіковані трудові ресурси на міжнародному ринку праці не існує системи залучення висококваліфікованих спеціалістів з-за кордону, здатних сприяти інноваційному розвитку економіки країни, не виправдано обмежені можливості виходу на український ринок праці найбільш підготовленої й інтегрованої частини іноземців, якими є іноземні студенти, що отримали освіту в Україні¹.

Протягом останніх років також спостерігається тенденція до постійного скорочення числа мігрантів з нерегульованим статусом, затриманих на кордоні, а також виявлених в країні. Разом з тим, проблема нерегульованої міграції залишається актуальною, такою, що впливає на безпеку країни, її міжнародні відносини, та в умовах відсутності контролю на значній ділянці східного кордону може загостритися².

Така ситуація, що складається нині у сфері міграції потребують термінового врегулювання на основі виваженої стратегії. Чинна Стратегія, на нашу думку, має достатньо багато декларативних положень, деталізації потребує організаційно-правовий механізм її реалізації.

Хоча ця Стратегія спрямована на забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, створення умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня національної безпеки, її положення доцільно переглянути по завершенню комплексних

¹ Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р.

² Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р.

оглядів у секторі безпеки і оборони, а також у межах заходів із розробки Стратегії людського розвитку; Стратегії воєнної безпеки України; Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України як інструментів реалізації Стратегії національної безпеки України¹. Без подальшого створення конкретної організаційної моделі втілення зазначеної Стратегії у сферу забезпечення національної безпеки України не вбачається за можливе. Визначене дозволяє стверджувати, що правовідносини у сфері реалізації державної міграційної політики, безпосередньо торкаються питань національної безпеки, що дозволяє виділити ці відносини соціокультурний складовий її елемент – міграційну безпеку.

Охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки є невід’ємною умовою сталого економічного та соціального розвитку України. З цією метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров’я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів².

За позицією Т. Панталієнко екологічна безпека є сукупністю опосередкованих джерелами підвищеної екологічної небезпеки (а також зміненим та несприятливим навколишнім середовищем) відносин, що врегульовані юридичними, технічними та організаційними нормами права екологічної безпеки з метою

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.

² Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ (ВВР).

попередження та усунення загрози життю та здоров'ю людини, матеріальним цінностям та навколишньому середовищу¹.

У відповідності до ст. 16 Конституції України, забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави². В ст. 50 Закону України: «Про охорону навколишнього природного середовища» зазначається, що екологічна безпека є такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей³.

В більш ширшому розумінні, як пропонує М. Хилько, екологічна безпека – сукупність дій та комплекс відповідних заходів, процесів, які забезпечують екологічний баланс на планеті та в різних її регіонах на рівні, до якого людина може адаптуватися фізично, без збитків (політичних, соціально економічних). Це також будьяка діяльність людини, що виключає згубний вплив на екологічне середовище та не порушує баланс природних або змінених людиною природних компонентів середовища і процесів, що зумовлює тривале або необмежене в часі існування певної екосистеми.

На думку М.І. Хилько «екологічна безпека встановлює порушений взаємозв'язок людини і природи та гармонізує їх співіснування, а також сприяє розміреному, розумному використанню природних ресурсів людиною. Екологічна безпека пов'язана з сучасним розумінням екології, екологічної політики. В основі

¹ Панталієнко Т.П. Екологічна безпека як об'єкт права екологічної безпеки. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2013. Вип. 182. Ч. 1. С. 179.

² Конституція України: від 28 червня 1996 року (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

³ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII (ВВР).

екологічної безпеки лежить фактор надійної захищеності природи від негативного впливу людства, та охорони людства від руйнівних наслідків його ж дій, пов'язаних з нормальними умовами проживання на планеті. Завдяки екологічній безпеці здійснюється прямий зв'язок між соціумом і природою. Екологічна безпека – це стан захищеності кожної окремої особи, суспільства, держави і оточуючого середовища від надмірної екологічної небезпеки. Проблеми навколишнього середовища, як правило, впливають на життя країни як вирішальний фактор або як складова національного добробуту й потенційних можливостей держави. З точки зору глобального підходу до питання безпеки, будь який аспект, що загрожує виживанню планети і її природі, мусить розглядатися як загроза безпеці. Поняття безпеки суттєво розширюється. Безпека стає всеохоплюючою категорією, що поєднує більшість проблем захисту населення від будь яких загроз»¹.

Т. Козаченко стверджує, що завдання гарантування екологічної безпеки мають бути чітко сформульовані і в розгорнутому концептуальному вигляді, і як інтегральний елемент стратегії соціально-економічного розвитку, яка має ставити перед собою невідкладні завдання щодо забезпечення екологічної безпеки, зокрема розвиток правового поля щодо реалізації механізмів у системі регулювання екологічної безпеки; зміцнення інституційних засад державної системи регулювання екологічної безпеки; розвиток системи екологічного контролю та моніторингу, запровадження системи аналізу екологічної ситуації,

¹ Хилько М.І. Екологічна безпека України : навчальний посібник. К., 2017. 266 с. С. 22–23. URL: <http://www.philosophy.univ.kiev.ua/uploads/editor/Files/Vykladachi/Hylko/%D0%A5%D0%B8%D0%BB%D1%8C%D0%BA%D0%BE%20%D0%9C.%D0%86.%20%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0%20%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B0%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8.%20%D0%9D%D0%B0%D0%B2%D1%87.%20%D0%BF%D0%BE%D1%81.pdf>

прогнозування, планування і здійснення запобіжних заходів щодо ймовірних факторів шкідливого впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я людей; запровадження регіональних, місцевих та об'єктних планів дій, програм щодо охорони навколишнього природного середовища і розвитку системи регулювання екологічної безпеки; розроблення дійових механізмів інтеграції екологічної складової до стратегій та планів соціально-економічного розвитку. Деякі механізми є не нові – регламентовані в законодавстві, реалізовувалися на практиці, однак виявилися неефективні без належного державного екологічного контролю¹.

Варто зазначити, що стратегію такої діяльності законодавчо визначено ще у 2010 році Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»², який втратив чинність у зв'язку із набуттям чинності відповідної Стратегії до 2030 року³, а також у межах планування та реалізації Цілей сталого розвитку країни до 2030 року⁴. Також слід прив'язати «оновлення» до заходів стратегічного планування у секторі безпеки і оборони. Так, чинна Стратегія національної безпеки визначає екологічну безпеку, зокрема безпеку середовища життєдіяльності людини, як один із найвищих пріоритетів: «маємо створити умови для підтримання екологічної рівноваги на території України, модернізації комунальної інфраструктури, посилити охорону навколишнього природного середовища, упровадити новітні системи поводження з відходами і скоротити промислові викиди, забезпечити ефективне

¹ Козаченко Т.П. Загрози екологічної безпеки в системі національної безпеки України. Наукові праці. Державне управління. Випуск 269. Т. 281. С. 92–98.

² Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI.

³ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII.

⁴ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019.

використання природних ресурсів, захищати ліси і водойми, розвивати заповідний фонд, запобігати виникненню негативних наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру та усунути їх»¹.

Отже, аналіз системи нормативно-правових актів та загальнотеоретичні дослідження публічного адміністрування у сфері соціокультурної безпеки та окремих сфер її забезпечення дозволяє зробити висновок, що дані суспільні відносини у порівнянні з іншими складовими національної безпеки, наразі, потребують не лише перегляду механізмів правового регулювання, але й спонукають до відпрацювання організаційного механізму який забезпечить їх фактичну реалізацію.

Забезпечення екологічної безпеки, як один з найважливіших напрямків публічного адміністрування у сфері соціокультурної безпеки, потребує заходів із підвищення його надійності як цілісної системи забезпечення стійкості суспільства і держави.

Подальші наукові пошуки у даному науковому напрямку доцільно проводити щодо розроблення інструментів швидкої адаптації суспільства та держави до змін безпекового середовища. Окремим напрямком наукових розвідок має виступати пошук організаційно-правового механізму самопідтримки сталого функціонування, мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей системами освіти й забезпечення екологічної безпеки особи.

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.

РОЗДІЛ 3

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

3.1. Загальна характеристика системи суб'єктів забезпечення національної безпеки України

Пізнання сучасного розуміння публічних відносин між державою та особою, обмеження домінування втручання держави в справі особистості передбачають створення балансу в системі публічних інститутів як державних, так і недержавних. З їх допомогою реалізуються і охороняються ті соціальні основи, без яких неможливі розвиток економіки і культури, забезпечення цілісності і сталого розвитку України, становлення громадянського суспільства.

Визначення суб'єктів забезпечення національної безпеки, як особливої категорії, є закономірним процесом диференціації правових відносин в цій сфері, що сприятиме створенню дієвого організаційного механізму регулювання суспільних відносин в системі забезпечення національної безпеки України.

Оптимізація механізму регуляції відносин у сфері публічного адміністрування в сфері забезпечення національної безпеки, обумовлює чітке визначення і розуміння певними публічними особами їх прав і обов'язків, не властивих іншим суб'єктам права, що, в свою чергу, вимагає переосмислення поняття «державного суб'єкта», виділення характерних рис такої категорії, як «не державний суб'єкт», що обумовлений їхнім правовим статусом. Стан визначеності може бути різним, і залежить від

характеристики суб'єкта суспільних відносин, що обумовлено певними особливостями сфери його діяльності та відповідним правовим статусом.

Загальнотеоретичними дослідженнями питань місця, ролі та статусу суб'єктів в різних сферах публічного управління займалися багато вітчизняних правознавців, зокрема: В. Авер'янов, Л. Біла-Тіунова, Ю. Битяк, С. Ківалов, О. Корнієвський, В. Настюк, Н. Нижник, О. Оболенський, Ю. Тодика та ін. В сфері забезпечення національної безпеки питання суб'єктного складу досліджували Б. Кормич, В. Крутов, В. Ліпкан, В. Пилипчук, Л. Радовецька, М. Сергієнко, О. Тихомиров.

Практичним проблемам забезпечення національної безпеки, різним аспектам її забезпечення окремими державними органами приділено також достатньо уваги. Разом з цим питання розгляду окремих суб'єктів забезпечення національної безпеки України, визначення витоків їх систематизації та проблем імплементації результатів таких досліджень у сучасну практику управління державою залишаються практично не дослідженими сучасною правовою наукою.

Ураховуючи те, що адміністративна реформа є складовою державної, економічної, соціальної реформи і передбачає зв'язаних докорінних змін у роботі суб'єктів забезпечення національної безпеки, організації практичного виконання завдань держави і суспільства, виникає необхідність уточнення завдань, функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки України, зокрема в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, зумовлена збільшенням кількості дестабілізуючих факторів у країні, які пов'язані з економічним, соціальним, політичним станом. Уточнення функцій на сучасному етапі розвитку України з урахуванням реальних і потенційних загроз її національній безпеці, особливо у внутрішньополітичній сфері, має наукове та практичне значення. Діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки України в заходах запобігання,

реагування та ліквідації таких загроз відноситься до розряду складних завдань¹.

З філософської точки зору суб'єкт діяльності є носієм такої діяльності, уособленням активного творчого витоку самої діяльності. Первинно, як вказують автори Філософського словника, поняттям суб'єкт позначали носія властивостей, станів та дій, що було тотожним поняттю «субстанції» – об'єктивної реальності в аспекті внутрішньої єдності всіх форм її саморозвитку, всього розмаїття явищ природи та історії, включаючи людину та її свідомість, фундаментальної категорії наукового пізнання, теоретичного відображення конкретного². У контексті забезпечення безпеки важливим є розгляд суб'єкта діяльності у нерозривному зв'язку з тим, на що саме спрямована ця діяльність, тобто з об'єктом діяльності, оскільки в реальності суб'єкти й об'єкти забезпечення безпеки можуть виступати одночасно і тим й іншим.

В сучасній українській мові «суб'єктом» називають особу, групу осіб, організацію, яким належить активна роль у певному процесі, акті; особу або організацію як носія певних прав і обов'язків³.

Теорія національної безпеки відносить до суб'єктів забезпечення всі державні та суспільні інституції, які є учасниками процесу забезпечення національної безпеки, а саме: апарат держави як систему державних органів, органи місцевого самоврядування, громадян та їх об'єднання. З цього переліку виокремлюються суб'єкти, які наділені державно-владними повноваженнями, і суб'єкти, які ними не наділені, хоча в деяких випадках

¹ Сергієнко М.Г. Функціональні зміни суб'єктів забезпечення національної безпеки у внутрішньополітичній сфері. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 2. С. 308–317.

² Філософський словарь / под ред. И.Т. Фролова. М. : Республика, 2001. С. 546.

³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. С. 1211.

можуть мати певний обсяг делегованих державно-владних повноважень¹.

Як вказував В. Ліпкан система національної безпеки є багатокomпонентною, звичайно постає потреба в існуванні спеціальної підсистеми, мета функціонування якої полягала б у забезпеченні функціонування та розвитку самої системи, тобто, у забезпеченні життєздатності її системоутворюючих елементів, зокрема національних інтересів людини, суспільства держави. Такою системою і є система забезпечення національної безпеки². При цьому, на його думку, основу такої системи забезпечення національної безпеки України складають органи, сили та засоби забезпечення національної безпеки, які вживають систему теоретико-методологічних, нормативно-правових, інформаційно-аналітичних, організаційно-управлінських, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, кадрових, науково-технічних, ресурсних та інших заходів, спрямованих на забезпечення процесу управління загрозами та небезпеками, за якого державними і недержавними інституціями гарантується прогресивний розвиток українських національних інтересів, джерел духовного і внутрішнього добробуту народу України, ефективне функціонування самої системи національної безпеки України³.

В. Смолянюк у власному дослідженні системних засад національної безпеки також звертав увагу на наявність двох ключових систем, які безпосередньо причетні до убезпечення суспільства, держави, громадянина: а) системи національної безпеки

¹ Забезпечення інформаційної безпеки як функція сучасної держави : моногр. / О. О. Тихомиров ; заг. ред. Р. А. Каложний. Центр навч.-наук. та наук.-практ. вид. НА СБ України, 2014. С. 84–85.

² Ліпкан В. А. Поняття системи забезпечення національної безпеки України. Право і Безпека. 2003. Т. 2, № 4. С. 57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2003_2_4_14

³ Ліпкан В. А. Поняття системи забезпечення національної безпеки України. Право і Безпека. 2003. Т. 2, № 4. С. 58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2003_2_4_14

та б) системи забезпечення національної безпеки¹, та той факт що «... відбувається активізація не лише відповідних державних механізмів, а й залучення громадян, формально дистанційованих від сфери національної безпеки і оборони, до прийняття рішень, що стосуються забезпечення суверенітету, територіальної цілісності та політичної незалежності України, захисту конституційного ладу та забезпечення правонаступності політичної влади²». Також вказаний автор приходить до висновку, що друга система є похідною від першої, що, на нашу думку, дозволяє вести мову про те, що основною функцією суб'єктів цієї системи є забезпечення збалансованого співіснування інтересів особи, суспільства і держави через моніторинг, діагностування, виявлення та ідентифікацію, запобігання й припинення, мінімізацію та нейтралізацію дії внутрішніх та зовнішніх загроз і небезпек. Реагування на загрози має бути адекватним не лише їх характерові та масштабам, а й рівню бажаного і можливого стану забезпечення національної безпеки³.

За позицією О. Нестеренка система суб'єктів забезпечення національної безпеки охоплює: 1) керуючу підсистему (Президент України); 2) керовану підсистему: – сили безпеки (розвідувальні та правоохоронні органи, сили цивільного захисту, державні органи спеціального призначення, наділені правоохоронними функціями, та інші органи); – сили оборони

¹ Смолянюк В.Ф. Системні засади національної безпеки України. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Політологія. 2018. № 2. С. 108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnuuaup_2018_2_11

² Смолянюк В.Ф. Системні засади національної безпеки України. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Політологія. 2018. № 2. С. 114. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnuuaup_2018_2_11

³ Смолянюк В.Ф. Системні засади національної безпеки України. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Політологія. 2018. № 2. С. 115. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnuuaup_2018_2_11

(Збройні Сили України та інші утворені відповідно до чинного законодавства військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи й органи спеціального призначення, наділені правоохоронними функціями); – оборонно-промисловий комплекс; – громадяни та громадські об'єднання; 3) допоміжні ланки системи (судові органи, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, міжнародні інституції тощо)¹.

Отже, суб'єкт забезпечення національної безпеки є однією з основних категорій, що використовуються для розкриття змісту такої системи. Традиційно їй має приділятися багато уваги на нормативно-правовому рівні, оскільки в сучасній правовій державі визначення повноважень суб'єктів будь-якої державної діяльності та окреслення сфери їх компетенції є основним засобом її розбудови.

Як вказує В. Антонов, такі суб'єкти наділяються спеціальною правосуб'єктністю².

Разом з цим вказаний автор наголошує, що ніхто із суб'єктів системи забезпечення національної безпеки не наділений такою державно-правовою правоздатністю, яку має народ України – суверенний носій влади³. Виходячи з цього В. Антонов приходить до висновку, що суб'єктам системи забезпечення національної безпеки притаманні такі найбільш характерні ознаки, як:

а) вони займають особливе місце у відносинах влади з огляду на те, що саме вони здійснюють владу в системі забезпечення національної безпеки; б) наділені винятковими повноваженнями; в) дії і вчинки суб'єктів системи забезпечення національної безпеки переважно мають владно-імперативний характер;

¹ Нестеренко О.В. Система суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України. Право і Безпека. 2020. № 2. С. 37–38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2020_2_6

² Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія / наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ : ТАЛКОМ, 2017. С. 375.

³ Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія / наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ : ТАЛКОМ, 2017. С. 420.

г) наділені неоднаковими правами й обов'язками, іншими словами, різною за змістом державно-правовою правоздатністю; д) мають особливий механізм реалізації своїх повноважень; є) специфіка деяких з них полягає у тому, що вони виступають лише як суб'єкти конституційно-правових відносин у сфері забезпечення національної безпеки і не можуть бути суб'єктами інших правових відносин¹.

На думку Є. Кобко головними ознаками суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України є наявність публічно-правового статусу, а також організаційно-структурний характер їх діяльності².

Сучасні демократичні процеси безвозвратно змінюють систему основних суб'єктів забезпечення національної безпеки України на що, зокрема, вказував О. Нестеренко³. Основну роль у регулюванні суспільних відносин об'єктивно відіграє особа, а другорядну – суспільство, виділяючи роль державі в першу чергу як інструменту захисту інтересів особи і суспільства. Відповідно питання національної безпеки та ролі особи і громадянина в її забезпеченні знаходяться в тісному діалектичному взаємозв'язку. Так, згідно із ч. 1. ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки є складовими сектору безпеки і оборони країни⁴, а держава, на виконання п. 47 Стратегії національної безпеки

¹ Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія / наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ : ТАЛКОМ, 2017. С. 376.

² Кобко Є. В. Система суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України. Прикарпатський юридичний вісник. № 4(25). Том 2. 2018. С. 86.

³ Нестеренко О.В. Система суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України. Право і Безпека. 2020. № 2. С. 33–39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2020_2_6

⁴ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

запровадить національну систему стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства і держави до реагування на широкий спектр загроз, що передбачатиме, серед іншого, дієву координацію та чітку взаємодію органів сектору безпеки і оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків надзвичайних ситуацій¹.

Як зазначає Р. Валіхновський, демократизація полягає у становленні в державі принципів демократії, принциповому повороті насамперед до інтересів і потреб населення. Відповідно вона пов'язана з визнанням верховенства конституції і законів, прийнятих від імені народу, дотримання прав і свобод людини та громадянина. Останніми роками набувають поширення ідеї пом'якшення ієрархічної структури держави, розвитку «сітьових» структур, тобто змістового наповнення відносин партнерства, кооперації, поліпшення культури взаємин і морально-психологічного клімату в країні. За цих умов громадяни перестають бути тільки об'єктами управління та простими скаржниками, а стають «клієнтами» державних органів, споживачами державних адміністративних та соціальних послуг².

Відповідно, у державній політиці забезпечення національної безпеки змінюється ієрархія основних суб'єктів національної безпеки. На перше місце за нормальних умов (тобто відсутності війни чи надзвичайного стану) об'єктивно виходить особа, на друге – суспільство, а на третє – держава, яка насамперед стає інструментом захисту інтересів особи і суспільства. При

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.

² Валіхновський, Р. Підходи щодо побудови гуманітарної парадигми забезпечення національної безпеки. Вісник Національної академії державного управління. Випуск № 1 / 2010. С. 243–253.

цьому очевидно, що в найближче десятиріччя держави залишаться основною одиницею світового порядку. Це висуває підвищені вимоги до спроможності системи забезпечення національної безпеки щодо виявлення, запобігання та нейтралізації загроз у політичній, економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства і держави. Але будь-яка країна, що претендує на скільки-небудь помітну роль у світі, сьогодні вимушена дотримуватися цієї ієрархії¹.

О. Корнієвський зазначає, що неоднозначне ставлення вчених країн пострадянського простору до проблеми недержавної системи забезпечення національної безпеки як складової національної безпеки держави обумовлено низкою причин цілком об'єктивного характеру: для політиків, вчених, загалом для суспільства і країн молододі демократії, що позбулися свого тоталітарного минулого, коли усіма проблемами суспільства «опікувалася» держава та одержавлені громадські організації, постало завдання осмислення за нових зовнішньо- та внутрішньополітичних реалій як сучасної політики національної безпеки (тим більше – у зв'язку з появою нових глобалізаційних викликів і загроз), так і нової проблеми, пов'язаної з можливостями впливу інститутів громадянського суспільства на розроблення та формування політики національної безпеки, конструктивне вирішення якої (цієї проблеми) багато в чому може визначити подальші шляхи розвитку країн з перехідною політичною системою в умовах «демократичного транзиту»².

На думку М. Левицької, суб'єктів забезпечення національної безпеки можна класифікувати за обсягом повноважень:

¹ Валіхновський, Р. Підходи щодо побудови гуманітарної парадигми забезпечення національної безпеки. Вісник Національної академії державного управління. Випуск № 1 / 2010. С. 243–253.

² Корнієвський О.А. Недержавна система забезпечення національної безпеки держави: концептуальні засади. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2008. Вип. 42. С. 231–240.

суб'єкти, діяльність яких безпосередньо підпорядкована завданням забезпечення національної безпеки, як у комплексі, так і окремим із них (Рада національної безпеки й оборони України, правоохоронні та інші державні виконавчі органи спеціальної компетенції); суб'єкти, для яких така діяльність є одним з основних, але не єдиним напрямом (вищі органи законодавчої, виконавчої та державної влади); суб'єкти, для яких участь у забезпеченні національної безпеки не є основною діяльністю (всі інші державні й громадські організації)¹.

Також з метою відображення системних характеристик забезпечення національної безпеки доцільним є врахування класифікації суб'єктів адміністративного права, наприклад, запропонованої С. Стеценко: індивідуальні (громадяни України; іноземці; особи без громадянства); колективні (державні (Президент України; органи виконавчої влади; інші державні органи й організації); недержавні (органи місцевого самоврядування; об'єднання громадян; релігійні організації; інші недержавні органи та організації)².

Як попередньо ми посилалися на позицію О. Корнієвського, так і В. Ліпкан вказував на існування як державної системи забезпечення національної безпеки України, так і недержавної системи забезпечення національної безпеки України реалізація якої здійснюється відповідними суб'єктами. За його позицією недержавна складова системи забезпечення національної безпеки України покликана забезпечити збалансованість реалізації інтересів особи, суспільства і держави³. Вбачається, що з урахуванням того, що свідома участь у заходах забезпечення національної безпеки є відображенням можливості особи реалізувати

¹ Левицька М.Б. Теоретико-правові аспекти забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / М. Б. Левицька. К., 2002. С. 66.

² Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Атіка, 2008. 624 с.

³ Проект Доктрини недержавного забезпечення національної безпеки України. URL: <http://www.antiterunity.org/ru/conferences/030409/speech/lipkan.php>

власні конституційні права і свободи людини, у тому числі, забезпечити власну безпеку, запропоновані В. Ліпканом (в авторському проекті Закону України «Про недержавне забезпечення національної безпеки України»¹) визначення та класифікація таких суб'єктів можуть бути застосовані з урахуванням положень Закону України «Про національну безпеку України» щодо структури сектора безпеки і оборони країни.

Як слідує з наукового аналізу публікацій різних авторів, що спрямовані на дослідження складу сектора безпеки і оборони, нормативних актів, які були прийняті на виконання положень Закону України «Про національну безпеку України», а також з метою приведення у відповідність до нього інших нормативно-правових актів, коло суб'єктів забезпечення національної безпеки не обмежується лише тими, що зазначені у ч. 2 ст. 12 закону України «Про національну безпеку України», а також, враховуючи глобалізаційні процеси, може включати до себе і суб'єктів міжнародного безпекового середовища.

Так, наприклад, О. Турченко відмічає, що: «незалежно від рівня безпеки – національної, регіональної, міжнародної – завжди об'єктом її забезпечення виступають інтереси того чи іншого суб'єкта і на сьогодні часто інтереси одного суб'єкта підміняються інтересами іншого. Так, національний інтерес в умовах глобалізації інколи підміняється гуманітарними інтересами або інтересами «міжнародного співтовариства»².

О. Тихоміров досліджуючи інформаційну безпеку, спирається на необхідність формування системи забезпечення міжнародної безпеки, яка базується на «домовленостях», що

¹ Проект Закону України «Про недержавне забезпечення національної безпеки України» (автор проекту В.А. Ліпкан). URL: <https://www.google.com.ua/search?hl=ru&source=hp&ei=ft4sW5LRBJK VmwW1-pnQCw&q=%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82+%D0%97>

² Турченко О.Г. Щодо ідентифікації категорій «інтерес» та «національний інтерес» як об'єктів забезпечення безпеки. Правничий часопис Донецького університету. 2013. № 1. С. 61–67.

закріплені відповідними міжнародними актами та є результатом діяльності окремих міжнародних організацій. На підставі цього ними запропоновано виділяти у системі забезпечення національної безпеки три групи суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки: міжнародні організації; державу в особі державних організацій; недержавні організації, громадяни та їх об'єднання¹.

Аналіз чинного законодавства та теоретичних досліджень, дозволяє стверджувати, що міжнародні організації статутними завданнями яких є забезпечення колективної (міжнародної) безпеки, в системі національної безпеки України можуть виступати як її суб'єкти. Наразі слід зауважити, що в свою чергу міжнародні організації можуть бути, як урядові, так і не урядові міжнародні організації. Іншими словами делеговані представники міжнародних організацій можуть бути представлені як державними суб'єктами, так і не державними суб'єктами.

Серед міжнародних організацій, як суб'єктів системи забезпечення національної безпеки України, так і інших держав, варто зазначити: Європейський Союз (ЄС); Організацію Об'єднаних Націй (ООН); Організацію Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО); Шанхайську організацію співробітництва (ШОС); група держав по боротьбі з корупцією (ГРЕКО); Північноатлантичний Альянс (НАТО); Міжнародне агентство з атомної енергії (МАГАТЕ) та ін.

З викладеного слідує що Закон України «Про національну безпеку України», а також чинна Стратегія національної безпеки, містять доволі узагальнені формулювання механізмів забезпечення національної безпеки, основ відповідної діяльності як державних, так і недержавних суб'єктів забезпечення національної безпеки.

¹ Забезпечення інформаційної безпеки як функція сучасної держави : моногр. / О. О. Тихомиров ; заг. ред. Р. А. Каложний. Центр навч.-наук. та наук.-практ. вид. НА СБ України, 2014. С. 86.

Стратегія національної безпеки, при цьому прямо не здійснює систематизацію суб'єктів забезпечення національної безпеки, але закріплює основні засади відповідної діяльності, вказуючи на: «стримування» як сферу державної діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки; «стійкість» як здатність держави та суспільства, а отже й громадян та їх організацій (недержавного сектора), адаптуватися до змін безпечового середовища й розвинути можливість підтримувати своє стале функціонування та функціонування ключових безпекових інституцій; «взаємодію» як вектор розвитку стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед з ЄС і НАТО та їх державами-членами, США, прагматичного співробітництва з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України.

Подальші наукові розвідки проблеми суб'єктів забезпечення національної безпеки доцільно проводити окремо для підсистем забезпечення: 1) стримування; 2) стійкості; 3) взаємодії.

3.2. Характеристика окремих суб'єктів публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України

Ефективна діяльність суб'єктів публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки, залежить від чіткої нормативно-правової регламентації їхніх повноважень та функцій. З огляду на визначені законодавством України права, обов'язки, повноваження та функції, що складають правовий статус вище зазначених суб'єктів, їх можна розглянути у послідовно визначеному законом «Про національну безпеку України» порядку.

3.2.1. Носії владних повноважень у сфері забезпечення національної безпеки

Президент України.

Президент України, як глава держави і гарант Конституції у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України: є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102; п. 1 ст. 106 Конституції України); очолює РНБО України (ст. 102; п. 1 ст. 106 Конституції України); вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання ЗСУ та інших, утворених відповідно до законів України військових формувань (п. 19 ст. 106 Конституції України); приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (п. 20 ст. 106 Конституції України); приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях

надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України (п. 21 ст. 106 Конституції України)¹.

Президент України, як вища посадова особа в державі та, одночасно, представник народу України, якому, через інститут прямих виборів, делеговані повноваження на прийняття керівних рішень у секторі безпеки і оборони також наділений повноваженнями контролю окремих предметів у секторі безпеки і оборони, якими (предметами контролю), у відповідності до ч. 4 ст. 4 Закону України «Про національну безпеку України» є: 1) дотримання вимог Конституції і законів України у діяльності органів сектору безпеки і оборони, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина; 2) зміст і стан реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм та планів у сферах національної безпеки і оборони; 3) стан правопорядку в органах сектору безпеки і оборони, їх укомплектованість, оснащеність сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, забезпеченість необхідними запасами матеріальних засобів та готовність до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період; 4) ефективність використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки і оборони².

Безпосередньо, згідно ч. 1 ст. 5 закону України «Про національну безпеку України», Президент України на виконання статей 106 і 107 Конституції України здійснює контроль за сектором безпеки і оборони як одноосібно (безпосередньо), так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним у разі необхідності консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. При цьому РНБО

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

² Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

України здійснює контроль за сектором безпеки і оборони на підставі статті 107 Конституції України у порядку і в межах компетенції, визначених Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України».

У ст. 13 Закону України «Про національну безпеку України» визначено повноваження Президента України як суб'єкта (керівника) забезпечення національної безпеки. На Президента України, відповідно до Конституції і законів України, як голову держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач ЗСУ і Голова РНБО України покладено функцію керівництва (у Законі України «Про основи національної безпеки України» – загального керівництва¹) у сферах національної безпеки та оборони України².

Визначений у ч. 1 ст. 13 закону перелік не є вичерпним та вміщує: 1) забезпечення державної незалежності та національної безпеки; 2) виконання обов'язків Верховного Головнокомандувача ЗСУ, як Верховний Головнокомандувач видання наказів і директив з питань оборони, у тому числі з питань оперативного доукомплектування в особливий період ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань; 3) очолювання РНБО України, введення у встановленому порядку в дію її рішень; 4) видання указів і розпоряджень з питань національної безпеки і оборони, які є обов'язковими до виконання на території України, зокрема затвердження власними указами Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, інших стратегій, доктрин, концепцій, якими визначаються актуальні загрози національній безпеці, основні напрями і завдання державної політики у сферах національної

¹ Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV.

² Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

безпеки і оборони, розвитку сектору безпеки і оборони; 5) звертання з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; 6) реалізацію права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України щодо законодавчого врегулювання питань національної безпеки і оборони; 7) внесення до Верховної Ради України подання про призначення МО України; 8) внесення до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови СБ України; 9) призначення на посади та звільнення з посад РНБО України та його заступників; 10) призначення на посади та звільнення з посад вищого командування ЗСУ за поданням МО України, а також вище командування інших військових формувань за поданням керівників органів центральної виконавчої влади, яким підпорядковуються відповідні військові формування; 11) здійснення загального керівництва розвідувальними органами України; 12) внесення до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України прийняття рішення про застосування ЗСУ та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; 13) прийняття відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; 14) прийняття у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; 15) присвоєння вищих військових звань та інші вищих спеціальних звань і класних чинів; 16) здійснення інших повноважень, визначених Конституцією України.

Як констатує П. Рудик, Президент України наділений широкими повноваженнями у сфері національної безпеки, оборони

та військової політики. За Конституцією України у будь-якій редакції йому належить майже четверта частина всіх повноважень у цій сфері. Засади державної політики України, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності¹.

На думку О. Скрипнюка, функції Президента України як основні напрями і види його діяльності, досить тісно корелюються з конституційною правосуб'єктністю Президента України, тобто тими правами та обов'язками, якими Конституція України наділяє главу держави для належної реалізації його завдань і функцій. Повноваження Президента України охоплюють усі сфери суспільного та державного життя. Він є повноважним впливати на діяльність Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів судової влади з тим, щоб підтримати ефективність функціонування механізму держави і Української держави загалом².

Повноваження Президента України Н. Плахотнюк охарактеризував дwoяко: 1) захист національної безпеки і оборона України є безпосередньою функцією виконавчої влади у державі; 2) враховуючи важливість цієї функції вона покладається на Президента України, що певним чином виводить її за межі виконавчої влади³.

Верховна Рада України.

У відповідності до ст. 85 Конституції України здійснює парламентський контроль та приймає закони України, які визначають

¹ Рудик П. Конституційно-правовий статус Президента України в умовах парламентсько-президентської республіки. *Вісник: громадсько-політичний і теоретичний журнал*. 2014. № 20. С. 11.

² Скрипнюк О.В. Курс сучасного конституційного права України : академічне видання. Х. : Право, 2009. С. 310.

³ Плахотнюк Н.Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 1999. С. 14.

і регулюють діяльність органів сектору безпеки і оборони та їхні повноваження, а також затверджує відповідні бюджетні асигнування та приймає рішення щодо звіту про їх використання. (ч. 1 ст. 6 Закону України «Про національну безпеку України»).

Верховна Рада України, як суб'єкт забезпечення національної безпеки України, відповідно до конституційних положень є єдиним органом законодавчої влади в Україні, а відповідно єдиним органом який уповноважений приймати нормативно правові акти, що регулюють відносини з основ забезпечення національної безпеки України (п. 17 ст. 92 Конституції України). Варто зазначити, що згідно до окремих норм конституції України які регулюють відносини в різних сферах діяльності, які охоплюються поняттям національної безпеки України, у відповідності до Закону України «Про національну безпеку України» та створених правових механізмів щодо її забезпечення, наприклад, законів України «Про державний кордон України», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану» та ін., виключно законами України визначаються: правовий режим державного кордону; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації (п. 18, п. 19 ч. 1 ст. 92 Конституції України).

Необхідно сказати, що окремі організаційні питання діяльності Верховної Ради України щодо публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки, регулюються системою норм права які містяться в різноманітних законодавчих актах. Так, зокрема, відповідно до ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Верховна Рада України в разі введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях працює в сесійному режимі. У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної

після скасування воєнного стану. Повноваження Верховної Ради України, передбачені Конституцією України, в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені¹.

Як справедливо зазначає С. Кузніченко, названі положення: «є не лише гарантією обов'язкового функціонування парламенту в період воєнного стану, але й умовою забезпечення безперервності дії законодавчої гілки влади та збереження стабільності демократичних інститутів у країні в цілому»². Зокрема, таким як приклад є Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Становлення та діяльність даного комітету формувалась водночас з часів які по передували незалежності України, і на нашу думку, почасти сприяли саме отриманню незалежності Українською державою. Так, Верховна Рада Української РСР своєю Постановою від 10.10.1990 «Про стан виконання Постанови Верховної Ради Української РСР від 30 липня 1990 року в частині проходження військової служби громадянами республіки» створила постійну Комісію Верховної Ради УРСР з питань зовнішньої та внутрішньої безпеки³. Постановою Верховної Ради Української РСР від 24.04.1991 Комісія була перейменована на Комісію Верховної Ради Української РСР з питань оборони і державної безпеки⁴. У зв'язку з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року Постановою Верховної Ради України «Про перейменування постійних комісій Верховної Ради України у Комітети»

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://cutt.ly/tWs5A0U>

² Кузніченко С.О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : моногр. Харків : Право, 2014. С. 146.

³ Про стан виконання постанови Верховної Ради Української РСР від 30.07.1990 в питанні проходження військової служби громадянами республіки : Постанова ВР Української ССР від 10.10.1990 № 341-XII.

⁴ Про зміну назви Комісії Верховної Ради Української РСР з питань зовнішньої і внутрішньої безпеки : Постанова Верховної Ради Української ССР від 24.04.1991 № 993-XII.

з 5.05.1997 зазначена Комісія діє як Комітет Верховної Ради України з питань оборони і державної безпеки.

Постанови Верховної Ради України від від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ до предметів відання комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки віднесені: національна безпека України; організація та діяльність органів служби безпеки, розвідки і контррозвідки, захист державної таємниці; правовий режим державного кордону, воєнного та надзвичайного стану; оборонно-промисловий комплекс, державна система страхового фонду документації, військово та військово-технічне співробітництво України з іншими державами, а також участь України в міжнародних миротворчих операціях; державна політика у сфері оборони; боротьба з тероризмом; здійснення цивільного, у тому числі парламентського, контролю над Воєнною організацією держави; військова служба, ЗСУ, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, та їх реформування; альтернативна (невійськова) служба; соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей; військова наука та освіта; державна система спеціального зв'язку; космічна діяльність (в частині питань, що належать до сфери національної безпеки та оборони); законодавство про забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури¹.

Кабінет Міністрів України.

Діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схвалені Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у різноманітних сферах внутрішньої і зовнішньої

¹ Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки. URL: <https://cutt.ly/JWfvPnX>

політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності країни¹. Згідно п. 1 та 7 ст. 116 Конституції України КМУ наділений наступними повноваженнями щодо забезпечення національної безпеки: забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю².

Як зазначено у ст. 7 Закону України «Про національну безпеку України» КМУ як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сферах національної безпеки і оборони, звітує з цих питань перед Президентом України і Верховною Радою України; цивільний контроль за діяльністю ЗСУ, 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, які входять до сектору безпеки і оборони України³.

Безпосередніми контрольними повноваження КМУ є: 1) забезпечення цивільного контролю у межах своїх повноважень; 2) створення необхідних умов для здійснення іншими суб'єктами цивільного контролю передбачених законами повноважень; 3) забезпечення об'єктивного і своєчасного інформування Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, РНБО України про стан справ

¹ Кузніченко С.О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : моногр. Харків : Право, 2014. С. 148.

² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

³ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

у підпорядкованих органах сектору безпеки і оборони; 4) інформування із цих питань громадськості у порядку, визначеному цим та іншими законами України¹.

Отже, спеціальний закон України «Про національну безпеку України» по суті систематизує загальні повноваження КМУ, що визначені Конституцією України. Крім того, визначено основні повноваження КМУ, у відповідності до п. 5 статті 20 Закону України 2014 року «Про Кабінет Міністрів України» у сфері національної безпеки та обороноздатності: здійснює заходи щодо охорони та захисту державного кордону України і території України; здійснює заходи щодо зміцнення національної безпеки України, розробляє та затверджує державні програми з цих питань; здійснює заходи щодо забезпечення боєздатності ЗСУ, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори; вживає заходів щодо забезпечення обороно здатності України, оснащення ЗСУ та інших утворених відповідно до закону військових формувань; забезпечує соціальні і правові гарантії військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, та членам їхніх сімей; здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану; вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку, визначеному законом; визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу².

Слід звернути увагу на пункт 5 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» 2006 року³, закону який на

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

² Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII.

³ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21.12.2006 № 514-V.

даний час втратив чинність, але при цьому збережено дослівно норму, що визначають основні повноваження КМУ у сфері національної безпеки та обороноздатності, як і в законах України «Про Кабінет Міністрів України» в 2008¹ та 2010² років, так і в чинному на даний час законі України «Про Кабінет Міністрів України» (п. 5 статті 20)³.

Щодо окремих об'єктів публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки КМУ:

1) у сфері забезпечення політичної безпеки: забезпечує проведення державної правової політики; здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади;

2) у сфері забезпечення воєнної безпеки: здійснює заходи щодо забезпечення боєздатності ЗСУ, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори; вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення ЗСУ та інших утворених відповідно до закону військових формувань; мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану; вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку, визначеному законом; визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу;

3) у сфері забезпечення інформаційної безпеки: проводить державну політику у сфері інформатизації, сприяє становленню єдиного інформаційного простору на території України;

¹ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16.05.2008 № 279-VI.

² Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI.

³ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII.

4) у сфері забезпечення економічної безпеки: забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку; забезпечує проведення державної політики цін та здійснює державне регулювання ціноутворення; забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснює в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності; організовує та забезпечує здійснення митної справи; бере участь у складанні платіжного балансу та організовує роботу із складання зовнішньоторговельного балансу України, забезпечує раціональне використання державних валютних коштів; виступає гарантом щодо позик, які у визначених законом про Державний бюджет України межах надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями, а в інших випадках – відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; забезпечує захист та підтримку національного товаровиробника; забезпечує захист прав споживачів та підвищення якості їх життя; забезпечує проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави; забезпечує проведення державної фінансової та податкової політики, сприяє стабільності грошової одиниці України;

5) у сфері забезпечення соціальної безпеки: забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян; виступає стороною соціального діалогу на національному рівні, сприяє його розвитку, відповідно до закону проводить консультації з іншими сторонами соціального діалогу щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань формування і реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних,

економічних відносин; забезпечує підготовку проектів законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій; забезпечує розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги, вживає заходів щодо зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту інвалідів, пенсіонерів та інших непрацездатних і малозабезпечених верств населення; забезпечує проведення державної політики зайнятості населення, розроблення та виконання відповідних державних програм, вирішує питання профорієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, регулює міграційні процеси, забезпечує виконання положень Генеральної угоди у межах взятих на себе зобов'язань; забезпечує проведення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, освіти, фізичної культури і доступність для громадян послуг медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів; забезпечує проведення державної політики у сферах культури, етнонаціонального розвитку України і міжнаціональних відносин, охорони історичної та культурної спадщини, всебічного розвитку і функціонування державної мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; створює умови для вільного розвитку мов корінних народів і національних меншин України, сприяє задоволенню національно-культурних потреб українців, які проживають за межами України; забезпечує розроблення і здійснення заходів щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту, туристичного та рекреаційного господарства; визначає відповідно до закону умови оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового і начальницького складу), поліцейських; забезпечує соціальний захист працівників правоохоронних органів зазначених органів та членів їхніх сімей; забезпечує проведення

науково-технічної політики, розвиток і зміцнення науково-технічного потенціалу України, розроблення і виконання загальнодержавних науково-технічних програм; забезпечує проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України;

6) у сфері забезпечення публічної безпеки: вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції; забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції;

7) у сфері забезпечення екологічної безпеки: забезпечує проведення політики у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; забезпечує розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм; здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів; приймає рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці та навколишнього природного середовища; координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм; забезпечує здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, приймає рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха.

З викладеного слідує, що основні повноваження КМУ щодо публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки, у відповідності до нашої авторської класифікації має не послідовний характер, зокрема, як ми бачимо, виникає дублювання організаційно-правового рулювання повноважень КМУ в різних сферах забезпечення ним національної безпеки, хоча така обставина організаційно допустима, так як, окремі напрямки діяльності певних суб'єктів забезпечення національної безпеки досить часто взаємообумовлені і знаходяться у тісному взаємозв'язку один з одним.

Слід зауважити, окремі повноваження КМУ в окремих сферах службово-бойового забезпечення національної безпеки, взагалі даним законом не визначені, зокрема, що стосуються забезпечення політичної безпеки, а інші, настільки стисло і викладено, що потребують, і додаткового визначення, в інших нормативно-правових актах (інформаційна безпека), а це в свою чергу потребує застосування відсилочного способу викладу правової норми.

Рада національної безпеки і оборони України.

РНБО України відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України (ст. 1 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»)¹. У свою чергу ст. 5 Закону України «Про національну безпеку України» уточнює це положення щодо наявності контрольних повноважень на підставі положень ст. 107 Конституції України².

Як і у випадку із Президентом України РНБО України є також керівним органом у секторі безпеки і оборони на якого покладено повноваження координації у сферах національної безпеки

¹ Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР.

² Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

і оборони. Безпосередньо вказаний закон визначає її повноваження в умовах воєнного або надзвичайного стану, в особливий період, а також у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, а також закріплює за РНБО відповідні функції: координування діяльності органів виконавчої влади, розгляд пропозицій щодо застосування відповідно до закону спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» РНБО України виконує наступні функції: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України¹.

Відповідно до функцій, визначених ст. 107 Конституції України та цим Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України», Рада національної безпеки і оборони України: 1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України, приймає рішення щодо: визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній,

¹ Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР.

воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах; проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача ЗСУ, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони; удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері; проекту Закону України про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України; матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки і оборони; заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України; доручень, пов'язаних з вивченням конкретних питань та здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки і оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України; залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих РНБО України рішень, введених в дію указами Президента України; забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні і в світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України; питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; невідкладних заходів із розв'язання

кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України; 2) координує виконання прийнятих РНБО України рішень, введених в дію указами Президента України, і здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президенту України відповідні висновки та пропозиції; 3) залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності; 4) ініціює розроблення нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання; 5) координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану; 6) координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану; 7) координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України; 8) координує і контролює діяльність органів виконавчої влади з протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби із злочинністю з питань національної безпеки і оборони¹.

Згідно зазначеної норми права, ми спостерігаємо, що організаційно-правова функція РНБО України з публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки здебільшого полягає у реалізації координаційної

¹ Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. URL: <https://cutt.ly/BWdSZNa>

діяльності з окремими суб'єктами забезпечення національної безпеки України, суб'єктами цивільного демократичного контролю, зокрема, Президентом України, органами виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. При цьому у відповідності до норм розділу III Закону України «Про національну безпеку України» крім зазначених суб'єктів, також суб'єктами забезпечення національної безпеки є: Верховна Рада України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; громадяни України, об'єднання громадян.

3.2.2. Носії владних повноважень, що здійснюють безпосереднє керівництво службово-бойовим забезпеченням національної безпеки

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Закон України «Про національну безпеку України» наразі визначає лише склад сектору безпеки і оборони, а також здійснює його розподіл на сили безпеки, сили оборони та сили, які можуть входити як до сил безпеки, так і до сил оборони за певних умов, що не дає чіткого уявлення щодо ролі Міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (окрім МО та МВС України), на яких покладено виконання окремих завдань та функцій, у згаданій системі.

Крім того, інші нормативно-правові акти з питань забезпечення національної безпеки України, зазначають лише окремі міністерства та інші органи (Стратегія національної безпеки України), другі нормативні акти подають тільки таке узагальнення, – органи виконавчої влади у сфері національної безпеки (п. 2 ст. 5 Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»), а треті визначають, які ті, що входять до сектору безпеки і оборони України (Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України).

Зокрема, у Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, окремі суб'єкти забезпечення національної безпеки

України також названі складовими сектору безпеки і оборони (МО України; ЗСУ; МВС України; НГУ; НП України; ДПСУ; ДМС України; ДСНС; СБ України; УДО України; ДССЗІ України; ДССТ; координаційний орган з питань розвідувальної діяльності при Президентові України та розвідувальні органи України; Апарат РНБО України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику; інші складові, що визначені законами України)¹. Серед зазначених складових сектору безпеки і оборони України, як суб'єктів національної безпеки, можна виділити міністерства та інші центральні органи виконавчої влади у відповідності до Схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 20.10.2019 № 879), яка включає в себе міністерства та інші центральні органи виконавчої влади².

Враховуючи зміст поняття «національної безпеки України», який охоплює широке коло суспільних відносин в різних галузях діяльності, які входять до компетенції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, можна виділити ті, для яких, основним завданням є забезпечення національної безпеки, і ті, для яких забезпечення національної безпеки є другою функцією. А тому, можна стверджувати, що практично всі міністерства чи інші центральні органи виконавчої влади, в тій чи іншій мірі, безпосередньо або опосередковано, приймають участь у реалізації функції забезпечення національної безпеки України.

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016.

² Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442.

Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України.

Згідно ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» поряд із визначеними складовими сектора безпеки і оборони інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони¹. Як бачимо, законодавець визначаючи окремих суб'єктів забезпечення національної безпеки, та їх повноваження в окремих нормах одного закону, вживає щодо них, різні узагальнені терміни, – «військові формування», «сили оборони», «сили безпеки» та «сектор безпеки і оборони».

Згідно ст. 1 Закону України «Про оборону України», – *військове формування* – створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій².

У зв'язку із вищевикладеним базовою стає категорія «єдиного керівництва», під яким, на думку І. Пертріва, слід розуміти воєнне керівництво Президентом України – Головнокомандувачем ЗСУ через такий дорадчо-колегіальний орган як РНБО України в мирний час, і через Ставку Головнокомандувачем ЗСУ в воєнний час³.

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

² Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII.

³ Пертрів І. Функція та структура воєнної організації як складова сектора безпеки. Вісник Київського нац. унів-ту ім. Т.Г. Шевченка. К., 2010. В. 82. С. 29.

Згідно ст. 7 Закону України «Про Збройні Сили України» керівництво ЗСУ в межах, передбачених Конституцією України, здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач ЗСУ. В особливий період керівництво ЗСУ та іншими військовими формуваннями Президент України може здійснювати через Ставку Верховного Головнокомандувача, робочим органом якої є ГШ ЗСУ¹.

Як зазначається в Законі України «Про оборону України», – військове командування – ГШ ЗСУ, Об'єднаний оперативний штаб ЗСУ, командування видів ЗСУ, командування ССО ЗСУ, командування ДШВ ЗСУ, управління оперативних командувань, командування з'єднань, військових частин ЗСУ та інших утворених відповідно до законів України військових формувань².

До ЗСУ, як суб'єкта забезпечення національної безпеки України, у відповідності до ст. 16 Закону України «Про національну безпеку України», віднесено забезпечення стримування та відсічі збройної агресії проти України, охорони повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України, у випадках, визначених законом, участі у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом³.

СБ України у відповідності до ст. 19 Закону України «Про національну безпеку України», а також ст. 1 та 9 Закону України «Про Службу безпеки України» є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, підпорядкованим Президенту України. Систему СБ України складають Центральне управління СБ України, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади СБ України⁴.

¹ Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-ХІІ.

² Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-ХІІ.

³ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

⁴ Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-ХІІ.

У відповідності до ст. 20 Закону України «Про національну безпеку України» суб'єктом забезпечення національної безпеки також є розвідувальні органи, які відповідно до закону здійснюють розвідувальну діяльність з метою сприяння реалізації національних інтересів України та протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України у визначених законом сферах. Розвідувальні органи як суб'єкти забезпечення національної безпеки і оборони України беруть участь у формуванні і реалізації державної політики з питань національної безпеки і оборони у визначених законодавством сферах¹.

Повноваження розвідувальних органів визначаються законодавством України. Пріоритетні завдання розвідувальним органам визначаються Президентом України, який, зокрема, може створювати координаційний орган з питань розвідки відповідно до статті 106 Конституції України.

Ст. 1 Закону України «Про Службу зовнішньої розвідки України» визначає її державним органом, який здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, інформаційній та екологічній сферах. Служба зовнішньої розвідки України підпорядкована Президентові України та підконтрольна Президентові України і Верховній Раді України. До співробітників Служби зовнішньої розвідки України як військового формування належать військовослужбовці, службовці та працівники Служби зовнішньої розвідки України².

У відповідності до ч. 6 ст. 18 Закону України «Про національну безпеку України» ДПСУ є правоохоронним органом спеціального призначення, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні³. Згідно

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

² Про Службу зовнішньої розвідки України : Закон України від 01.12.2005 № 3160-IV.

³ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

ст. 1 та 14 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» на ДПСУ покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. До особового складу ДПСУ входять військовослужбовці та працівники ДПСУ¹.

Що стосується інших військових формувань, то до них слід відносити НГУ, УДО України, ДССЗЗІ України, ДССТ. Такий адміністративно-правовий статус зазначено у відповідних законодавчих актах, що регулює організацію їх діяльності саме як військових формувань.

Зокрема, у ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України» вказано, що НГУ є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій².

Відповідно до ст. 1 та 16 закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» встановлено систему організаційно-правових, режимних, оперативних-розшукових, інженерно-технічних та інших заходів, які здійснюються спеціально уповноваженими державними органами з метою забезпечення нормального функціонування

¹ Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV.

² Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII.

органів державної влади України, безпеки посадових осіб та об'єктів, визначених цим Законом. Кадри УДО України складаються з військовослужбовців, прийнятих на військову службу в УДО України за контрактом, військовослужбовців строкової служби та працівників, які уклали з УДО України трудовий договір. На військовослужбовців УДО України поширюється законодавство України, що встановлює загальний порядок і умови проходження військової служби¹.

Статтями 2 та 11 закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» закріплено основне призначення Служби, як головного органу забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, а також інших завдань відповідно до закону. На військовослужбовців ДССЗІ України поширюється дія статутів ЗСУ та законодавство України, що встановлює загальний порядок і умови проходження військової служби².

Державна спеціальна служба транспорту, у відповідності до ст. 17 Закону України «Про національну безпеку України» є спеціалізованим військовим формуванням, що входить до системи МО України, призначеним для забезпечення стійкого функціонування транспорту в мирний час та в особливий період, зокрема виконання завдань з технічного прикриття, відбудови, встановлення загороджень на об'єктах національної транспортної системи України з метою забезпечення діяльності

¹ Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР.

² Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23.02.2006 № 3475-IV.

ЗСУ та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України. Із введенням воєнного стану ДССТ приводиться в готовність до виконання завдань за призначенням в умовах дії правового режиму воєнного стану і підпорядковується Головнокомандувачу ЗСУ, про що зазначається в указі Президента України про введення воєнного стану, який затверджується Верховною Радою України¹.

На військовослужбовців ДССТ поширюється дія військових статутів ЗСУ. Військовослужбовці ДССТ мають право на носіння військової форми одягу із знаками розрізнення, зразки яких затверджуються відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»².

Органи і підрозділи цивільного захисту.

Що би розглянути органи і підрозділи цивільного захисту як суб'єктів публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки, перш за все необхідно з'ясувати їх систему, яка за своєю структурою є цілісною, але при цьому, складеться з публічних суб'єктів, часто не підпорядкованих один одному, що виконують різноманітні функції, – органи виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання в різних сферах діяльності під єдиним управлінням.

У відповідності до ст. 4 Кодексу цивільного захисту України, цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період³.

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

² Про Державну спеціальну службу транспорту : Закон України від 05.02.2004 № 1449-IV.

³ Кодекс цивільного захисту України (ВВР), 2013, № 34–35, ст. 458.

Цивільний захист забезпечується з урахуванням особливостей, визначених ст. 29 Закону України «Про національну безпеку України», суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно, згідно з вимогами цього Кодексу – у мирний час, а також в особливий період – у межах реалізації заходів держави щодо оборони України. Зокрема, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України має визначати загрози національній безпеці у сферах громадської безпеки та цивільного захисту та шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у цих сферах, щодо: 1) готовності сил та засобів виконувати завдання за призначенням, інфраструктури, напрямів розвитку, інших показників, необхідних для планування діяльності МВС України, НГУ, НП України, ДПСУ, ДМС України, ДСНС; 2) потреб бюджетного фінансування, достатнього для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань, та основних напрямів використання фінансових ресурсів; 3) державних програм, галузевої стратегії та програм, які мають бути спрямовані на реалізацію Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, їхніх цілей, відповідальних за розроблення документів, моніторингу їх виконання та оцінки¹.

Для координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації: 1) Кабінетом Міністрів України утворюється Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; 2) Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями утворюються регіональні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

3) районними державними адміністраціями, виконавчими органами міських рад, районними у містах та селищними радами утворюються місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; 4) керівними органами підприємств, установ та організацій утворюються комісії з питань надзвичайних ситуацій. Для координації робіт з ліквідації конкретної надзвичайної ситуації та її наслідків на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях утворюються спеціальні комісії з ліквідації надзвичайної ситуації (ст. 6 Кодексу цивільного захисту України)¹.

У відповідності до п. 1 ст. 8 Кодексу цивільного захисту України забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок².

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності³.

Як зазначається в Положенні про єдину державну систему цивільного захисту у складі єдиної державної системи цивільного захисту функціонують постійно діючі органи управління цивільного захисту, координаційні органи, сили

¹ Кодекс цивільного захисту України (ВВР), 2013, № 34–35, ст. 458.

² Кодекс цивільного захисту України (ВВР), 2013, № 34–35, ст. 458.

³ Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052.

цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем. Функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту створюються у відповідних сферах суспільного життя центральними органами виконавчої влади з метою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації. Безпосереднє керівництво діяльністю функціональної підсистеми здійснюється керівником органу чи суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему¹.

Територіальні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту створюються в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі з метою здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період у відповідному регіоні. Безпосереднє керівництво діяльністю територіальної підсистеми, її ланок здійснюється посадовою особою, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку².

Для координації робіт з ліквідації наслідків конкретної надзвичайної ситуації на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівні у разі потреби утворюються спеціальні комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, діяльність яких провадиться відповідно до положень про такі комісії³.

Для забезпечення управління у режимі повсякденного функціонування органами управління та силами цивільного захисту, координації їх дій, здійснення цілодобового чергування

¹ Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова КМУ від 9 січня 2014 р. № 11.

² Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова КМУ від 9 січня 2014 р. № 11.

³ Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова КМУ від 9 січня 2014 р. № 11.

та забезпечення функціонування системи збору, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку в районах виникнення надзвичайних ситуацій функціонують: 1) на державному рівні: оперативно-чергова служба державного центру управління в надзвичайних ситуаціях ДСНС; оперативно-чергові (чергові, диспетчерські) служби центральних органів виконавчої влади (у разі їх утворення); 2) на регіональному рівні: оперативно-чергові служби пунктів управління Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій; оперативно-чергові служби центрів управління в надзвичайних ситуаціях територіальних органів ДСНС; оперативно-чергові (чергові, диспетчерські) служби територіальних органів центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (у разі їх утворення); 3) на місцевому рівні: чергові служби райдержадміністрацій та виконавчих органів міських рад; оперативно-чергові (чергові, диспетчерські) служби територіальних органів центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (у разі їх утворення); 4) на об'єктовому рівні – чергові (диспетчерські) служби підприємств, установ та організацій (у разі їх утворення)¹.

У разі виникнення надзвичайних ситуацій до роботи центрів управління в надзвичайних ситуаціях залучаються представники заінтересованих органів державної влади. Для забезпечення сталого управління суб'єктами забезпечення цивільного захисту та виконання функцій, передбачених на особливий період, використовується відповідно до ст. 72 Кодексу цивільного захисту України державна система пунктів управління².

¹ Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова КМУ від 9 січня 2014 р. № 11.

² Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 9.01.2014 № 11.

Як зазначає Є.О. Романенко, децентралізація влади в Україні та надання ширших повноважень і ресурсів місцевим органам влади значно підвищить якість реалізації державної політики у сферах цивільного захисту, запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, функціонування аварійно-рятувальних служб на місцевому рівні¹. Як ми можемо спостерігати, розглядаючи сутність та систему органів і підрозділів цивільного захисту як суб'єктів публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки, що вона охоплює фактично всіх суб'єктів які входять до єдиної державної системи цивільного захисту України, а це в свою чергу, призводить до дублювання їх функцій. Така багаторівнева централізована система різноманітних за сферами діяльності органів і підрозділів не сприяє гнучкому управлінню, що породжує не узгодженість в прийнятті невідкладних рішень в організації діяльності органів і підрозділів цивільного захисту щодо вирішення поставлених завдань. А тим самим обумовлює деструкцію у взаємодії та координації між центральними і місцевими державними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання, громадськими організаціями та фізичними особами, а це в свою чергу, спонукатиме виникненню негативних наслідків у питаннях службово-бойового забезпечення національної безпеки.

3.2.3. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування

Згідно із ч. 2 ст. 8 Закону України «Про національну безпеку України», Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України: 1) заслуховують, за потреби,

¹ Романенко Є.О. Концептуальні засади реформування державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 3. С. 42.

доповіді посадових осіб правоохоронних органів, що знаходяться на відповідній території, про виконання вимог законодавства щодо забезпечення громадської безпеки та правопорядку; 2) контролюють стан допризовної підготовки і відбору громадян на військову службу, правового і соціального захисту громадян, які мають бути призвані на військову службу, перебувають на військовій службі, звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей; 3) взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення (в умовах присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів за участю особового складу ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій, а також ліквідації їх наслідків; 4) інформують громадськість, зокрема через засоби масової інформації, про свою діяльність у виконанні завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони.

Для здійснення цивільного контролю органи місцевого самоврядування можуть утворювати депутатські комісії, а в місцевих органах виконавчої влади можуть створюватися відповідні підрозділи¹.

Узагальнене визначення у п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» демократичного цивільного контролю як комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

них функцій, зміцненню національної безпеки України¹, не дає повного розуміння повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки, а тому потребують послідовного дослідження системи нормативно-правового регулювання організації діяльності зазначених органів.

Головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування².

Державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною із здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів – Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя³.

Органами реалізації державної регіональної політики на певних адміністративно-територіальних одиницях є державні

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

² Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001.

³ Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 № 341/2001.

адміністрації та органи місцевого самоврядування діяльність яких врегульована законами України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про органи місцевого самоврядування», а також іншими нормативно-правовими актами.

У відповідності до ст. 118 та 119 Конституції України – виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідалні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян, взаємодію з органами місцевого самоврядування тощо¹.

Як справедливо відмічає Ю. Битяк, діяльність місцевих державних адміністрацій, значної ланки єдиної системи органів виконавчої влади, відіграє важливу роль в управлінні відповідною адміністративно-територіальною одиницею та вирішенні проблем як конкретної території, так і всієї держави. На загальнодержавному рівні встановлюється структура не лише центральних органів виконавчої влади, а й місцевих державних органів – державних адміністрацій, які через свої структурні підрозділи здійснюють функції галузевого і міжгалузевого (функціонального) управління господарською, соціальнокультурною та адміністративною діяльністю на відповідній території².

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

² Битяк Ю.П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Х., 2002. Вип. 4. С. 12.

Аналіз норм закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо окремих галузевих повноважень дозволяє стверджувати про наявність законодавчо визначених повноважень місцевих державних адміністрацій із публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки, лише вони знаходяться в несистематизованому стані, а тому, на наш погляд потребують належного впорядкування. Зокрема, п. 1 та 2 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає повноваження місцевої державної адміністрації в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян: забезпечує виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади; забезпечує здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Можна зробити висновок, що місцеві державні адміністрації на визначеній території здійснюють функції публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки як реалізацію політики визначеної Президентом України та органами виконавчої влади в різних сферах суспільної діяльності, на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, з врахуванням особливостей діяльності місцевих державних адміністрацій на тимчасово окупованих територіях України.

Слід пам'ятати, що згідно ст. 132 Конституції України, територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій¹.

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

Забезпечення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою обумовили формування регіональної політики шляхом розвитку децентралізації влади. У зв'язку з чим, 1.04.2014 було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад¹.

Стаття 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України². При цьому, місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (п. 1 ст. 2 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»)³.

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р.

² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.

Право територіальної (місцевої) громади або обов'язок органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, на наш погляд, охоплюють і повноваження щодо забезпечення національної безпеки України, хоча норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» це чітко не зазначають.

Аналіз законодавства, зокрема, Кодексу цивільного захисту України, законів України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», що регулюють організацію діяльності з окремих напрямків службово-бойового забезпечення національної безпеки, дозволяють розглядати органи місцевого самоврядування як один з важливих суб'єктів реалізації публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України. Так, наприклад, у відповідності до ст. 19 закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» органи місцевого самоврядування, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад: планують, організують і забезпечують мобілізаційну підготовку та мобілізацію на території відповідних населених пунктів; беруть участь у формуванні проєктів основних показників мобілізаційного плану; розробляють мобілізаційні плани, довготермінові і річні програми мобілізаційної підготовки; забезпечують на території відповідних населених пунктів виконання мобілізаційних завдань (замовлень) підприємствами, установами і організаціями, які залучаються ними до виконання цих завдань (замовлень); здійснюють під час оголошення мобілізації заходи щодо переведення підприємств, установ і організацій, які знаходяться на території відповідних населених пунктів, на роботу в умовах особливого періоду; доводять про виконання мобілізаційних завдань (замовлень) до підприємств, установ і організацій, які знаходяться на території відповідних населених пунктів і залучаються до виконання мобілізаційних завдань (замовлень), та укладають з ними договори (контракти); керують та здійснюють

контроль за мобілізаційною підготовкою підприємств, установ і організацій, які залучаються ними до виконання мобілізаційних завдань (замовлень); здійснюють контроль за створенням, зберіганням та обслуговуванням мобілізаційного резерву матеріально-технічних і сировинних ресурсів на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у комунальній власності або залучаються ними до виконання мобілізаційних завдань (замовлень); у разі ліквідації (реорганізації) підприємств, установ і організацій, що перебувають у комунальній власності і яким встановлено мобілізаційні завдання (замовлення) або які залучаються до їх виконання, здійснюють заходи щодо передачі таких завдань (замовлень) іншим підприємствам, установам і організаціям, які знаходяться на території відповідних населених пунктів, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; організують під час мобілізації в установленому порядку своєчасне оповіщення та прибуття громадян, які залучаються до виконання обов'язку щодо мобілізації у порядку, визначеному частинами третьою – п'ятою статті 22 цього Закону, техніки на збірні пункти та у військові частини, виділення будівель, споруд, земельних ділянок, транспортних та інших матеріально-технічних засобів і надання послуг Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, Оперативно-рятувальній службі цивільного захисту відповідно до мобілізаційних планів; забезпечують на території відповідних населених пунктів ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників, бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час і надання звітності щодо бронювання військовозобов'язаних у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; забезпечують надання військовим комісаріатам відомостей про реєстрацію, банкрутство (ліквідацію) підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, згідно із законодавством; сприяють військовим комісаріатам у їх роботі в мирний час та

під час мобілізації; одержують від місцевих органів виконавчої влади необхідну інформацію про характер мобілізаційних завдань (замовлень), встановлених підприємствам, установам і організаціям, які знаходяться на території відповідних населених пунктів, з метою планування раціонального використання людських і матеріальних ресурсів під час мобілізації та у воєнний час; вирішують разом з місцевими органами виконавчої влади питання щодо виконання мобілізаційних завдань (замовлень) підприємствами, установами і організаціями, що перебувають у комунальній власності або залучаються ними до виконання цих завдань (замовлень), у разі втрати зв'язку із зазначеними підприємствами, установами і організаціями під час мобілізації та у воєнний час; забезпечують на території відповідних населених пунктів виконання законів України та інших нормативно-правових актів з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації¹.

Як зазначено у ч. 2 ст. 8 Закону України «Про національну безпеку України» для виконання цих завдань місцеві ради можуть утворювати депутатські комісії з питань демократичного цивільного контролю, а в місцевих державних адміністраціях можуть створюватися необхідні підрозділи². Так, наприклад, в структурі Одеської обласної державної адміністрації створено Департамент з питань цивільного захисту, оборонної роботи та взаємодії з правоохоронними органами³. А Миргородською міською радою створено постійну комісію з питань соціальної політики, охорони праці, забезпечення правопорядку та демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією

¹ Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 № 3543-XII.

² Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

³ Офіційний веб-портал Департаменту з питань цивільного захисту, оборонної роботи та взаємодії з правоохоронними органами Одеської обласної державної адміністрації. URL: <http://guns.odessa.gov.ua/>

і правоохоронними органами, охорони здоров'я, материнства і дитинства¹.

3.2.4. Суб'єкти публічного права, які не є носіями владних повноважень та не здійснюють безпосереднє керівництво службово-бойовим забезпеченням національної безпеки

Національний банк України.

Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національний банк України»)². Відповідно до ст. 99 Конституції України забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України³.

При виконанні своєї основної функції Національний банк має виходити із пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі, безпеки та фінансової стабільності банківської системи, захисту інтересів вкладників і кредиторів (ч. 1 ст. 55 Закону України «Про Національний банк України»).

Слід зауважити, що ні поняття «безпека» та «фінансова стабільність банківської системи» українським законодавством не розкривається, і знаходиться в стані теоретичного дискурсу. Термін «фінансова нестабільність» як протилежне значення поняттю «фінансовій стабільності» досліджувався вченими ще в період Великої депресії у США в 1929–1933 роках, і був

¹ Положення про постійні комісії Миргородської міської ради сьомого скликання, затверджено рішенням другої позачергової сесії міської ради сьомого скликання від 06 листопада 2015 року № 7.

² Про Національний банк України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII.

³ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

пов'язаний з динамікою сукупної заборгованості та макроекономічними циклами в економіці США¹.

Суди загальної юрисдикції.

Стаття 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. В ч. 2 ст. 124 Конституції України говориться, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення².

Судова влада за своєю суттю в демократичній правовій державі належить до системи народовладдя. Вона забезпечує реалізацію найважливіших конституційних прав і свобод людини та громадянина, прав спільнот й народу в цілому. Демократичні основи організації та функціонування судової влади (наявність народних засідателів і присяжних, незалежність суддів, змагальність сторін тощо) надають можливість розглядати її як «особливий канал реалізації влади народу»³.

Як зазначено в Концепції судово-правової реформи в Україні 1992 року: «Судова влада – система незалежних судів, які в порядку, визначеному законом, здійснюють правосуддя. Суди мають владні повноваження для поновлення порушеного права й справедливості»⁴.

В своїй публікації О. Махніцький робить наступний висновок, що судова влада в демократичній правовій державі за своєю суттю є проявом влади народу та включається в систему народовладдя як самостійна гілка державної влади, яка забезпечує вирішення конфліктів, що виникають у суспільстві на основі права. Основне призначення судової влади – це охорона

¹ Fisher I. The Debt – Deflation Theory of Great Depressions. *Econometrica*. 1933. Vol. 1 (October). P. 337–357.

² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

³ Конституционное право : учебник. М. : БЕК, 1996. С. 344.

⁴ Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-ХІІ. URL: <https://cutt.ly/sWs8D4E>

людини від будь-якого свавілля, причому як із боку інших членів суспільства, так і від не правових дій держави, її органів та посадових осіб. Без здійснення такої діяльності держава не може вважатися правовою. Наявність ефективної судової влади є однією з найважливіших ознак демократичної, правової держави та водночас однією з передумов формування та розвитку сучасного українського конституціоналізму¹.

У відповідності до Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки метою якої є визначення пріоритетів реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципу верховенства права та забезпечення функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейським цінностям та стандартам захисту прав людини.

Судова система України та суміжні правові інститути існують для захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права².

Як справедливо зазначав в свій час З. Чуйко, враховуючи проблеми нормативно-правового регулювання судової влади в аспекті національної безпеки, доцільно було б, зокрема, у Законі України «Про основи національної безпеки України», замінити суб'єкт забезпечення національної безпеки – суди загальної юрисдикції – на органи судової влади³. Сьогодні, у відповідності до ст. 9 Закону України «Про національну

¹ Махніцький О. І. Судова влада: сутність, зміст та поняття. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. Вип. 70. С. 20.

² Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015.

³ Чуйко З.Д. Питання функціонування органів судової влади в аспекті забезпечення національної безпеки. *Право і Безпека*. 2010. № 2. С. 6–10.

безпеку України»: рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, посадових і службових осіб у сферах забезпечення національної безпеки і оборони можуть бути оскаржені в суді. Контроль за виконанням судових рішень здійснюють суди¹.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України². Тобто, пропонується враховувати також і Конституційний суд України, як орган конституційної юрисдикції, розширити таким чином розширивши коло суб'єктів публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки.

Прокуратура України.

Прокуратура України здійснює нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, що порушені за фактом вчинення злочинів проти основ національної безпеки, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян³.

Варто зауважити, що у 2016 році були прийняті зміни в законодавстві України з організації діяльності прокуратури України, зокрема, у питаннях функціонального її функціонального призначення які наразі нагально потребують уточнень, так як, на нашу думку, створюють певні протиріччя в механізмі правового регулювання.

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

² Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР.

³ Ліпкан В. А. Національна безпека України. К. : КНТ, 2009. С. 451.

Як зазначено в статті 131-1 Конституції України, – в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом¹.

Згідно п. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру покладаються такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян².

З огляду на питання організації публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки та місця у ньому прокуратури України звернемо увагу на концептуальну позицію М. Стефанчук, яка пропонує авторську модель реалізації прокуратурою функції представництва і виділяє наступні три моделі цієї функції прокуратури: моністична модель – її сутність полягає у представництві в суді інтересів лише одного суб'єкта (переважно держави); дуалістична модель – її сутністю є представництво в суді інтересів двох категорій суб'єктів (визначених категорій громадян і держави);

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

² Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII.

плюралістична модель – полягає у представництві в суді інтересів багатьох категорій суб'єктів (громадян, суспільства, держави), що охоплюється поняттям «публічний інтерес»¹.

Як говориться в Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, судова система України та суміжні правові інститути, до яких відноситься прокуратура, існують для захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права².

Якщо узагальнювати поняття національної безпеки, яке визначено законом України «Про національну безпеку України», під якою розуміють захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Де національні інтереси – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян³ у роботі прокуратури як суб'єкта публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки виникає дихотомія категорій національні інтереси та публічні інтереси. Як на нашу думку, національні інтереси по суті являються основою формування та розвитку публічних інтересів, іншими словами співвідносяться як загальне та особливе. Що стосується організації діяльності прокуратури як

¹ Стефанчук М.М. У пошуках оптимальної моделі реалізації прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді. *Науковий часопис Нац. Акад. прокуратури України*. 2015. № 3. С. 89.

² Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015.

³ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

суб'єкта забезпечення національної безпеки України, то безперечно, що стосується зазначених в Конституції України та законі України «Про прокуратуру» загальних функцій, прокуратура реалізовує ще і додаткову функцію щодо публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки, яка обумовлена законом України «Про національну безпеку України», і логічно впливає із загальних функцій прокуратури як суміжного правового інституту щодо забезпечення правосуддя в Україні.

Національне антикорупційне бюро України.

У відповідності до Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», розв'язання проблеми корупції було проголошено одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 року – на початку 2014 року¹.

У відповідності до вимог Антикорупційної стратегії як незалежний спеціалізований орган було створено Національне антикорупційне бюро України (НАБУ). Згідно закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Завданням Національного антикорупційного бюро України є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на

¹ Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України ВРУ № 1699-VII від 14.10.2014.

виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці¹.

16.07.2015 статтю 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» було доповнено новоствореним суб'єктом забезпечення національної безпеки – Національним антикорупційним бюро України². Разом із цим у Законі України «Про національну безпеку України» згадування про Національне антикорупційне бюро України відсутнє, що дозволяє, з певною долею припущення, вести мову щодо його контрольні повноваження у секторі безпеки і оборони (як правоохоронний органи, що: забезпечує цивільний контроль у межах своїх повноважень; створює необхідні умови для здійснення іншими суб'єктами цивільного контролю передбачених законами повноважень; інформує із цих питань громадськість у порядку, визначеному цим та іншими законами України), а також можливості його залучення до взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони.

Також, слід згадати породжену законами України «Про запобігання корупції» (НАБУ це спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції) та «Про основи національної безпеки України» (НАБУ це суб'єкт забезпечення національної безпеки) дихотомію юридичних понять щодо одного того самого суб'єкта правовідносин – Національного антикорупційного бюро України. За час дії Закону України «Про основи національної безпеки України», в нормі якого було подано юридичне визначення поняття «національна безпека» як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства,

¹ Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Національне антикорупційне бюро України» : Закон України від 16.07.2015 № 630-VIII.

своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах, зокрема, боротьби з корупцією¹.

3.2.5. Окремі громадяни та їх об'єднання як складові сектора безпеки і оборони та суб'єкти демократичного цивільного контролю

В ст. 5 Конституції України зазначено, що «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»².

Саме народ є безпосереднім суб'єктом публічної влади, або у визначений законодавством спосіб делегує владу через діяльність інших публічних органів, – органів державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно реалізація такого конституційного права стосується і діяльності із публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки, де в системі суб'єктів визначено громадян України та об'єднання громадян.

Так, згідно до ст. 10 Закону України «Про національну безпеку України» громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про громадські об'єднання» та іншими законами України. Сфера громадського нагляду може бути обмежена виключно Законом України «Про державну таємницю»³.

¹ Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV.

² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

³ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

Поряд із викладеним аналіз Конституції України та Закону України «Про національну безпеку України» щодо складу сектора безпеки і оборони дозволяє на виділити такі форми участі громадян у забезпеченні національної безпеки, – безпосередня участь, опосередковано через діяльність органів державної влади та органи місцевого самоврядування, а також через об'єднання громадян. Крім того, визначено способи забезпечення національної безпеки, – шляхом привернення уваги суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни та у законний спосіб і законними засобами захищати власні права та інтереси, а також власну безпеку. В останньому законодавець застосовує термінологію «власні права та інтереси» та «власна безпека», а це, в свою чергу, породжує ряд запитань, що саме мав на увазі законодавець розуміючи сутність даних понять?

Якщо говорити про «власні права», вочевидь тут мова йде про особисті права, наприклад, майнові чи немайнові права, зокрема, наприклад, поняття особистого немайнового права визначено в ст. 269 Цивільного кодексу України (1. Особисті немайнові права належать кожній фізичній особі від народження або за законом; 2. Особисті немайнові права фізичної особи не мають економічного змісту; 3. Особисті немайнові права тісно пов'язані з фізичною особою. Фізична особа не може відмовитися від особистих немайнових прав, а також не може бути позбавлена цих прав; 4. Особистими немайновими правами фізична особа володіє довічно¹).

Якщо говорити про «власні інтереси», то такий термін також викликає дискусію, адже дане поняття скоріш за все розглядати знову таки, як цивільно-правову категорію, наприклад, майновий інтерес. Крім того, ст. 201 Цивільного кодексу України

¹ Цивільний кодекс України : Закон України, Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV.

передбачає поняття «особисті немайнові блага». Особистими немайновими благами, які охороняються цивільним законодавством, є: здоров'я, життя; честь, гідність і ділова репутація; ім'я (найменування); авторство; свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, а також інші блага, які охороняються цивільним законодавством¹.

По своїй суті поняття «власні інтереси», на наш погляд, є вужчим за своїм змістом, а ніж національні інтереси (життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток), але при цьому, дані категорії знаходяться в органічному зв'язку.

Поняття «власна безпека» також очевидно розглядається як особиста безпека, індивідуальна безпека або персональна безпека громадян. Як вище ми вже вказували, В. Ліпкан у своєму проєкті Доктрини недержавного забезпечення національної безпеки України зазначає, що інтереси особи полягають у її можливості реалізувати конституційні права і свободи людини і громадянина, забезпечити особисту безпеку².

Чинне законодавство розкриває поняття «власна безпека», в Інструкції про порядок організації та здійснення заходів власної безпеки військовослужбовців і працівників Державної прикордонної служби України та їх близьких родичів. У цій інструкції під забезпеченням власної безпеки військовослужбовців і працівників ДПСУ та їх близьких родичів слід розуміти систему заходів їх державного захисту від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло

¹ Цивільний кодекс України : Закон України, Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV.

² Проєкт Доктрини недержавного забезпечення національної безпеки України. URL: <https://cutt.ly/9WdHQUO>

і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих осіб¹.

По суті в даному випадку мова йде про забезпечення власної безпеки під час виконання функціональних обов'язків суб'єктів державної влади та їх близьких родичів згідно Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», так як, ДПСУ відноситься до правоохоронних органів. Хоча в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» термін «власна безпека» не вживається. Цей Закон встановлює систему особливих заходів державного захисту працівників суду і правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих працівників².

Подібні заходи власної безпеки чинне законодавство розглядає як систему особливих заходів державного захисту тобто по суті мають публічно владний характер. Що стосується громадян, як суб'єктів забезпечення національної безпеки, які у законний спосіб і законними засобами наділені правом захищати власну безпеку у відповідності до Закону України «Про національну безпеку України» у формі добровільної участі у забезпеченні національної безпеки України (ч. 1 ст. 12). То в даному випадку, чинне законодавство хоча в окремих випадках і деталізує такі права і обов'язки, які регулюються різними нормативними актами, але належним чином не систематизує їх, що породжує труднощі в правозастосуванні. Так, наприклад, згідно

¹ Про затвердження Інструкції про порядок організації та здійснення заходів власної безпеки військовослужбовців і працівників Державної прикордонної служби України та їх близьких родичів : Наказ Адміністрації ДПСУ від 28.04.2004 № 354.

² Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів. Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ.

ст. 36 Кримінального кодексу України особа має право на необхідну оборону¹.

Крім того, в Законі України «Про оборону України» говориться, громадяни України в установленому законом порядку можуть створювати громадські організації для сприяння зміцненню оборони держави. В цьому законі під обороною України розуміється система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту².

На відміну від українського законодавства, досвід країн колишнього СРСР, а нині членів Європейського Союзу та НАТО, зокрема, Литовської республіки свідчить наступне. Питання правового регулювання публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки в цій державі стали вирішуватись ще 20 років по тому. Так, 19.12.1996 був прийнятий закон Литовської республіки «Про основи національної безпеки», де зазначено, що у разі вторгнення або порушення територіальної цілісності Литви, визначено право громадян на здійснення громадянського збройного опору³.

У будь-якому випадку, якщо Закон України «Про національну безпеку України» передбачає право громадянина як суб'єкта національної безпеки у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку, то відповідно, поняття «власна безпека» є складовим елементом національної безпеки. Якщо це не вважається так, то відповідно законодавець в даному випадку повинен внести відповідне уточнення в належним чином систематизований

¹ Кримінальний кодекс України. Закон України від 05.04.2001 № 2341-III.

² Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII.

³ Lietuvos respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas 1996 m. gruodžio 19 d. Nr. VIII-49 Vilnius.

механізм нормативно-правового регулювання суспільних відносин у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки громадянами України як недержавними суб'єктами.

Якщо говорити про діяльність громадян як суб'єктів публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки, останні здатні діяти як безпосередньо так і через об'єднання громадян, у відповідності до ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України», у тому числі привертати увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни, то таке положення також викликає дискусію¹.

Зокрема, якщо звернутись до вимог статей 1 та 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» де зазначено наступне: «Громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII.

і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань. Координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування»¹.

Аналізуючи правовий статус громадського формування з охорони громадського порядку, зокрема, право членів громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону під час спільного з поліцейськими, прикордонниками виконання покладених на них завдань з охорони громадського порядку і державного кордону мають право застосувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії у випадках і в порядку, передбачених законом (ст. 14 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»), дозволяє стверджувати наступне, що члени даних громадських об'єднань володіють більш ширшим комплексом повноважень, а ніж визначених Законом України «Про національну безпеку України», зокрема, застосовувати примус.

Як зазначає О. Корнієвський, що відповідно до Конституції України, крім органів державної влади та низки інституціональних структур держави, до організаційно-правових гарантій забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави належать органи місцевого самоврядування (ст. 143, 144), органи міжнародних організацій,

¹ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III.

членом або учасницею яких є Україна (ст. 55), адвокатура, (ст. 59), політичні партії і громадські організації (ст. 36, 37), засоби масової інформації¹.

О. Дзьобань, свідчить про те, що в самому широкому розгляді проблеми вбачається «суспільство в цілому»: «як суб'єкт забезпечення національної безпеки має багаторівневу диференціацію: рівень органів державної влади, рівень інститутів держави, рівень суспільно-політичних та громадсько-політичних об'єднань, рівень творчих об'єднань громадян, рівень окремих громадян»².

У відповідності до Закону України «Про національну безпеку України» національними (суспільно-важливими) інтересами України є життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян, а організаційно-правовими гарантіями забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особистості є діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки України.

На даний час, у зв'язку з інтеграцією до Європейського Союзу, назріла нагальна необхідність реформування інституту публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки, і перш за все, приведення у відповідність повноважень відповідних владних суб'єктів у даній сфері суспільних відносин, шляхом взаємодії як державних, так і недержавних суб'єктів для досягнення ефективного функціонування даного правового інституту. Отже, для повноцінної реалізації такого організаційно-правового механізму,

¹ Корнієвський О.А. Недержавна система забезпечення національної безпеки держави: концептуальні засади. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2008. Вип. 42. С. 238.

² Дзьобань О.П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення) : монографія. Х., 2006. С. 224.

необхідно усунути зазначені колізії та протиріччя правових норм на основі чіткого делегування повноважень органів державної влади. Таким чином, відбудеться формування суб'єктної системи в зазначеній сфері діяльності на основі принципу стримувань і противаг, чим буде забезпечено створення і функціонування єдиної інтегрованої концепції публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки. Діяльність в процесі реалізації національної безпеки держави, буде здійснюватися органами існуючих гілок влади на основі тісної взаємодії з широким залученням недержавних суб'єктів. Наявність участі громадськості є життєво необхідним для успішності взаємодії в питаннях функціонування єдиного організаційно-правового механізму публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України.

РОЗДІЛ 4

ПРАВОВИЙ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

4.1. Організація системи забезпечення національної безпеки: результати політико-правового аналізу

З метою забезпечення сталого розвитку в умовах сучасної глобалізації за національною державою мають бути збережені такі центральні позиції і переваги як: забезпечення національної безпеки, включаючи боротьбу з міжнародним тероризмом, транскордонною злочинністю; надання соціальних послуг; регулювання ринків; контроль над видобутком природних ресурсів; регулювання міграції; вирішення міжетнічних проблем тощо. У будь-якому випадку втрата навіть частини суверенітету б'є по національному інтересу і становить загрозу національній безпеці держави.

Стратегія національних держав у пошуках адекватних відповідей на виклики глобалізації ґрунтується на активній участі у регіональному й глобальному політичних процесах. Як підкреслював Р. Пасічний саме у період глобалізації надзвичайно важливим є чітке окреслення понять «національний інтерес», «національна безпека»¹. Об'єктивне визначення цих понять, сприятиме суспільному сприйняттю системи національної

¹ Пасічний Р. Національна безпека України в епоху глобалізації. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку : [збірник наукових праць] / Національний університет «Львівська політехніка» [та інші]. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2012. Випуск 24. С. 108–111.

безпеки, при тому, що саме поняття «системи національної безпеки» досі не отримала свого правового визначення, яке, наразі, відсутнє в законодавстві України.

Практичним проблемам організації забезпечення національної безпеки, різним аспектам її забезпечення окремими суб'єктами приділено достатньо уваги у наукових працях 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 інших, однак питання проведення політико-правового аналізу системи забезпечення національної безпеки, визначення її витоків та проблем імплементації у сучасну практику управління державою залишаються практично не дослідженими сучасною правовою наукою.

«Безпека», як суто політико-правова категорія, є видовою складовою міждисциплінарної «національної безпеки», яка була імпортована з міжнародно-політичної науки (де категорія «безпека» поряд з категорією «національний інтерес» посідає центральне місце), а також, частково, з воєнних наук. Загалом у сучасній науці прийнято вважати категорію «національна безпека», як таку, що з'явилася у політичному та юридичному лексиконі порівняно недавно завдяки політичній заяві президента США Теодора Рузвельта Конгресу США (1904 рік). Щодо безпосередньо нормативного закріплення вказаного поняття, то воно мало місце у 1947 році із прийняттям закону США «Про національну безпеку» (англ. мов. – The National Security Act)¹.

Відповідно «безпека» також стає міждисциплінарною категорією, синтетичним суспільствознавчим поняттям, яке змушує дуже широко тлумачити цю категорію, зокрема, за відсутності достатньо усталеного її визначення. Як вказував О. Полтараков

¹ The National Security Act of 1947 – July 26, 1947 Public Law 253, 80th Congress; Chapter 343, 1st Session; S. 758.

такий стан призвів до двох суттєвих наслідків: формування «сек'юритології» як «науки про безпеку» у межах кожної галузі знань; реконцептуалізації побудови національної системи безпеки¹.

На сьогодні у світі також не існує й єдиного усталеного визначення терміну «національна безпека» та переліку сфер/компонентів, які вона охоплює. Кожна країна індивідуально визначає сукупність сфер, навколо яких вона розбудовує систему національної безпеки, перелік об'єктів і суб'єктів її забезпечення, виходячи із особливостей власної політичної та правової систем, тих завдань, які ставляться перед державою на національному і міжнародному рівнях, а також її власних можливостей й ресурсів.

У практиці окремих розвинених країн використовується широке трактування поняття «національна безпека», зокрема у практиці США, згідно аналізу Стратегій національної безпеки, які були прийняті у 2002, 2006, 2010, 2015 та 2018 роках, окрім воєнної та зовнішньополітичної сфер проблема національної безпеки розглядається в економічній, енергетичній, внутрішньополітичній, інформаційній, кібернетичній та інших сферах суспільних відносин.

Варто зазначити, що чинна Стратегія національної безпеки США (2018 рік) визначає США не як глобальну наддержаву, а як могутню національну країну, яка конкурує з іншими країнами у вказаних вище сферах у межах «гри з нульовою сумою».² При цьому у весь це час США на законодавчому рівні досить детально регламентують повноваження і функції органів державної влади у сфері забезпечення національної безпеки, посадові обов'язки керівників і кваліфікаційні вимоги до

¹ Реконцептуалізація поняття «безпека» в сучасному політико-політологічному дискурсі. Політичний менеджмент. 2009. № 5(38). С. 19–28.

² Summary of the National Defense Strategy. URL: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

претендентів на відповідні посади (зокрема, щодо обіймання посад Міністра оборони, голови Об'єднаного комітету начальників штабів тощо)¹.

В Україні поняття «національна безпека» набуло широкого вжитку з набуттям незалежності держави і прийняттям у 1991 році Декларації про державний суверенітет України, яка стала основою для нової Конституції та законів України. При цьому у тексті самої Декларації термін «національна безпека» не використовувався, але були застосовані його похідні: «суверенна національна держава», «забезпечення національних інтересів», «захист і охорона національної державності», «державна безпека», «міжнародна безпека», «зовнішня і внутрішня безпека», «екологічна безпека»². Перераховані поняття на сьогодні стали окремими складовими елементами сучасного тлумачення поняття «національної безпеки», яке, наразі, відображено у Законі України «Про національну безпеку України»³.

До прийняття цього закону термін «національна безпека» без розкриття його змісту зустрічався також у текстах Конституції України 1996 року, законів України «Про оборону» (1991 рік); «Про організацію оборонного планування»; «Про Раду національної безпеки і оборони України» (обидва – 1998 рік); «Про правовий режим надзвичайного стану» (2000 рік); «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про основи національної безпеки України» (обидва – 2003 рік); постанові Верховної Ради України «Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» (1997 рік) та ін.

¹ Висновки і рекомендації щодо внесення змін до Закону України «Про основи національної безпеки України»: аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1775/>

² Декларація про державний суверенітет України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/55-12>

³ Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII.

Теж саме стосується використання понять, якими під час формування та реалізації державної політики у сферах безпеки і оборони позначали окремі складові національної безпеки. Вбачається, що, зокрема, в окремих статтях Конституції України, це мало місце без вказівки на такий зв'язок. Так, стаття 16 зазначає, що обов'язком держави визнає забезпечення екологічної безпеки, а стаття 17 – забезпечення економічної та інформаційної безпеки, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України¹. Звідси виникає запитання щодо процедур їх подальшої легітимації як складових елементів системи національної безпеки.

Слід зауважити, що подане у Законі України «Про національну безпеку України» оновлене трактування поняття «національна безпека України» також не може не викликати дискусію. Так, зокрема, зазначається, що національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз². На наш погляд наявна спроба узагальнення у процесі правозастосування веде до суб'єктивного сприйняття (тлумачення) цієї категорії та, відповідно, обрання довільної форми реалізації положень самого Закону (враховуючи відсутність конкретики у його визначенні: «та інших національних інтересів України»). При цьому, національні інтереси України подано також досить узагальнено «як життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності

¹ Янчук А., Блістів Т., Колесник В., Пригунов П. Нормативно-правове забезпечення національної безпеки. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2016. № 1. С. 5–16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2016_1_3

² Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII.

і добробут її громадян»¹, що відповідно також сприятиме розширенню дискреційних повноважень суб'єктів в процесі організації публічного адміністрування в сфері забезпечення національної безпеки України.

Варто відмітити також й те, що у відповідності до вимог Конституції України виключно законами України мають визначатися основи національної безпеки (п. 17 ч. 1 ст. 92)², що певним чином виключає можливість формування системи забезпечення національної безпеки на базі одного з документів довгострокового планування у сферах національної безпеки і оборони якими є Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України, Національна розвідувальна програма (затверджуються і вводяться в дію указами Президента України).

Національний інститут стратегічних досліджень, як інституція на яку покладається наукове супроводження здійснення Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України повноважень у сфері національної безпеки України, у межах проведення власних досліджень проблем формування системи забезпечення національної безпеки неодноразово констатував застарілість законодавства у цій сфері, у т.ч. щодо взаємодії і координації дій органів державної влади і силових структур як у мирний час, так і у кризові періоди; неврегульованість питання протидії новим типам агресії, у ході якої широко використовується не лише традиційні військові операції, але й різноманітні невоєнні сили та засоби боротьби. Зокрема, на етапі підготовки проекту Закону України «Про національну безпеку України», фахівцями Інституту наголошувалося на необхідності

¹ Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII.

² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

комплексного перегляду законодавства України з питань забезпечення національної безпеки, починаючи від норм Конституції України, завершуючи відомчими інструкціями¹.

Розвиваючи викладені положення констатуємо, що політична оцінка ефективності заходів із забезпечення національної безпеки є залежною від лаконічності, чіткості й виваженості (логічної обумовленості) базового безпекового закону (за позицією А. Янчука, Т. Блистів, В. Колесника, П. Пригунова – рамкового закону²), яким має виступати Закон України «Про національну безпеку України». У межах його доопрацювання мають бути конкретизовані підходи до формування сектора безпеки і оборони як системи забезпечення національної безпеки, механізму її функціонування, повноважень і схем взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки, зокрема у межах кожної зі складових сектора, та відповідальності кожного суб'єкта, особливо військово-промислового комплексу й громадян, які добровільно приймають участь у заходах забезпечення національної безпеки.

Аналіз політичної та правової наукової літератури свідчить про наявність диференціального підходу до вирішення вказаних питань. Як показує сучасна практика, оцінка стану національної безпеки здійснюється за такими основними сферами: воєнна безпека; державна безпека; внутрішньополітична безпека; економічна безпека; соціальна безпека; енергетична безпека; інформаційна безпека; кібербезпека; зовнішньополітична і міжнародна безпека та ін.³. Зазначена сукупність може бути

¹ Висновки і рекомендації щодо внесення змін до Закону України «Про основи національної безпеки України»: аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1775/>

² Янчук А., Блистів Т., Колесник В., Пригунов П. Нормативно-правове забезпечення національної безпеки. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2016. № 1. С. 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2016_1_3

³ Резнікова О. О., Цюкало В. Ю., Паливода В. О., Дрьомов С. В., Сьомін С. В. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. К.: НІСД, 2015. С. 8.

перетворена у відповідну систему, на основні послідовного аналізу особливостей діяльності людини (груп людей, суспільства загалом) у різноманітних сферах суспільного розвитку, та, у свою чергу, стати основою для формування національної політики безпеки. Аналогічної позиції щодо способів формування політики національної безпеки дотримуються багато світових фахівців, акцентуючи при цьому увагу на політико-правовій природі окремих видів безпеки. Так, Д. Болдвен залежно від сфери життєдіяльності виділяв: економічну безпеку, екологічну безпеку, воєнну безпеку, соціальну безпеку, фізичну безпеку, ідентифікаційну безпеку¹.

Загалом політика виділення напрямків забезпечення національної безпеки залежно від сфери життєдіяльності веде до нормативного врегулювання критеріїв за якими суб'єкти політики та публічного адміністрування мають визначати: характер викликів і загроз, об'єкти посягання, місцезнаходженням джерел небезпеки, походження джерел небезпек (внутрішні чи зовнішні), відокремлювати найважливіші від другорядних загроз (викликів) тощо. Так, зокрема, визначена ч. 1 ст. 17 Конституції України «найважливість» функцій захисту суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, їх позначення «справою всього українського народу»² без врегулювання питання критеріїв «захищеності» й «забезпеченості» може сприйматися як констатація того, що захист та забезпечення безпеки в інших сферах суспільних відносин не є такими важливими (є другорядними функціями держави).

Поряд з цим у практиці самих суб'єктів політики існує певна невизначеність. Так, ч. 3 ст. 17 Конституції України визначає,

¹ Baldwin, David. "The Concept of Security." *Review of International Studies* 23 (1997): 5–26. URL: [http://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20\(1997\)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf](http://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20(1997)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf)

² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

що «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом»¹. Відповідно, у ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» останню визначено, як державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України². Разом з цим закріплюючи права та обов'язки Служби законодавець використовує вже інший підхід та застосовує словосполучення «питання, пов'язані з національною безпекою України». Такий стан веде до необхідності співставлення понять «державна безпека» та «національна безпека України» у декількох площинах, у т.ч. – політико-правовій.

На думку О. Чувакова обидва поняття можна вважати ідентичні тому що вони виражають єдину сутність – стан країни, при якому забезпечується розвиток особи, суспільства і держави, та захист національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз, однак поняття національної безпеки, більш точно і предметно відображає сутність розглянутого явища³.

О. Бодрук зазначав, що поняття «національна безпека» стало синонімом «державна безпека» з часів Радянського Союзу⁴. Здійснений ним аналіз тексту Конституції СРСР та нормативних актів СРСР з питань забезпечення безпеки свідчить, що термін «національна безпека» в ті часи взагалі не вживався. Автор пов'язує це з політикою комуністичного режиму колишнього СРСР, уникнення ймовірності пов'язування безпекових питань

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

² Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-ХІІ.

³ Чуваков О.А. Національна безпека і державна безпека: співвідношення понять. Правова держава. 15/2012. С. 193–196.

⁴ Бодрук О.С. Системи національної та міжнародної безпеки в умовах формування нового світового порядку: 1991–2001 роки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук : спец. 21.01.01. Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки. К., 2003. 24 с.

з представниками окремих національностей, що проживали на території СРСР як етносу. Відповідно, автор наголошує, що вживання терміну «національна безпека» в багатонаціональній державі вважалося неможливим з політичної точки зору. У свою чергу Закон СРСР «Про органи державної безпеки СРСР»¹. також не містив визначення поняття «державна безпека», але встановлював цільове призначення органів державної безпеки та систему органів державної безпеки в СРСР до якої входили: Комітет державної безпеки СРСР, органи державної безпеки республік і підпорядковані їм органи.

Інший дослідник Л. Шипілова звертала увагу не стільки на питання правонаступництва КДБ на території України, скільки на функції та повноваження утвореної у 1992 році СБУ. За її позицією «держава» як основна і вища форма політичного життя суспільства має три ознаки (націю, територію і суверенітет). Без наявності хоча б однієї ознаки неможливо говорити про безпеку держави, отже, визначаються заходи, які необхідно вжити для забезпечення державної безпеки. Суть цих заходів дає підставу зробити висновок, що значення поняття «державна безпека» звужується до відображення домінуючих внутрішньо- і зовнішньополітичних умов. Відтак, поняття «державна безпека» застосовується як частина цілого, тобто є сферою національної безпеки, а це, з огляду на вищезазначене, недоречність².

Позиція, якій відповідає сучасне тлумачення «державної безпеки» у Законі України «Про національну безпеку України» була сформульована І. Коржем у межах розгляду питання забезпечення безпеки України як суб'єкта міжнародного права та

¹ Закон СССР «Об органах государственной безопасности СССР»: 16 мая 1991 г. № 2159-І (ВВСС 91-22).

² Шипілова Л. М. Порівняльний аналіз ключових понять і категорій основ національної безпеки України : автореферат. – Інститут проблем національної безпеки при РНБО України. – Київ, 2007. С. 11.

міжнародних відносин¹. Спираючись на внутрішньополітичну ситуацію автор пропонував відійти від існуючої дискусії у бік застосування терміну «безпека України», який має охоплювати фактично усі складові поняття «національний» та державоутворюючі етносуб'єкти (народи України – спільноту, що складається з різних етносів, які мають свої етнічні інтереси і при їх відстоюванні апелюють як до державних органів всередині держави, так і до міжнародних інституцій).

Відповідно, етносуб'єкт, яким є Українська нація з єдиними національними інтересами, національною метою та національною ідеєю вже мав сформувати сталу політичну систему, яка, у свою чергу, забезпечила формування органів управління суспільством та державою, у т.ч. органів на які покладається вирішення питань національної та державної безпеки. Вважаємо, що тільки за таких умов можливо позначати «державну безпеку» як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру».

Єдність національних інтересів, національної мети та національної ідеї має стати основою для формування й побудови політики забезпечення національної безпеки України, системи органів забезпечення національної та державної безпеки, а також предметом вивчення у подальших дослідженнях технологій адміністрування безпекою.

¹ Корж І.Ф. Державна безпека: методологічні підходи до системи складових поняття / І.Ф. Корж // *Правова інформатика*. 2012, № 4(36), с. 69–75.

4.2. Система нормативно-правового регулювання публічного адміністрування в Україні у сфері забезпечення національної безпеки України

У відповідності до Конституції України – українська держава суверенна, незалежна, демократична, соціальна, правова держава. У зв'язку з чим, завданням публічних інститутів державотворення стало формування системи законодавства зорієнтованої на захист національних інтересів, яка по суті є основним алгоритмом дій щодо регулювання суспільних відносин в механізмі організації забезпечення національної безпеки України.

Питанням нормативно-правового регулювання забезпечення національної безпеки України має, на наш погляд, велике науково-практичне значення, оскільки вирішення цих завдань сприятиме реалізації базового принципу правової держави – законності.

Загалом поняття «правове регулювання» та «система нормативно-правове регулювання» є предметом наукових дискусій в юридичній науці на території майже усіх держав. Однак об'єднуючим усіх цих дискусій є те, що зміст регулювання полягає в сукупності послідовно пов'язаних правових засобів направлених на забезпечення забезпечує досягнення необхідних цілей. Така спеціально-юридична інтерпретація правового впливу, як стверджує В.М. Хропанюк, виражена поняттям «механізм правового регулювання»¹.

У науковій юридичній літературі зустрічаються і інші формулювання визначення цього поняття, однак усі вони зводяться до того, що саме вплив права на поведінку суб'єктів правовідносин є наочним та ефективним засобом регулювання де втілення юридичних норм у норми права є першою та основною

¹ Хропанюк, В.Н. Теория государства и права : учебное пособие для высших учебных заведений. 2-е изд. доп. испр. М. : «Дабатов, Ткачѳв, Димов», 1995. С. 341–342.

стадією правового регулювання. Вагомий внесок в дослідження цих питань зробили В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, С.Н. Братусь, В.М. Горшеньов, І.Б. Коліушко, В.В. Копейчиков, Б.М. Лазарєв, В.М. Марчук, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, В.М. Стретович та інші.

У теорії права за твердженнями В.І. Гоймана, «правове регулювання – це частина (аспект) дії права, яка характеризує спеціально-юридичний (не інформативний і ціннісно-мотиваційний) вплив права на поведінку та діяльність його адресатів, але безпосередньо з ними не пов'язана»¹.

На думку М.Н. Марченко, «під правовим регулюванням суспільних відносин ми розуміємо лише одну з форм впливу права на суспільні відносини – вплив за допомогою специфічних правових засобів: норм права, правовідносин, актів реалізації»². При тому усі без виключення дослідники вважають, що основою правового регулювання є нормативний аспект, тобто розробка та юридичне закріплення (встановлення) норм (правил) поведінки суб'єктів правовідносин, у нашому випадку сфері забезпечення національної безпеки України. Тобто відправною точкою для нас завжди буде нормативно-правовий акт, як джерело права.

Таким чином, розглядаючи сферу забезпечення національної безпеки України тим регулятивним правовим засобом призначення якого полягає в усуненні обставин виникнення вразливості національної безпеки держави, одночасно слід розглядати акти застосування норм різноманітних галузей права. Тому варто погодитись із О.В. Зіборовим з тим, що в процесі реалізації воєнного стану за допомогою актів застосування норм права здійснюється оперативне управління з різних питань,

¹ Общая теория права и государства : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001. С. 121.

² Общая теория государства и права. Академический курс [в 2 т.]. под ред. М.Н. Марченко] Т. 2. Теория права. М. : Зерцало, 2000. С. 436.

визначаються обов'язки фізичних і юридичних осіб в розглянутих умовах¹.

Часто у науці можна зустріти підходи, за яким дослідники сукупності актів нормативно-правового регулювання, певних адміністративних та інших галузевих відносин, намагаються висвітлити за допомогою системи законодавства. Такі підходи спостерігаються у працях М.В. Кравчука, О.Л. Маліна, С.О. Кузніченка, П.М. Рабіновича, В.М. Чехвадзе та інших.

Д.В. Талалай досліджуючи організаційно – правові засади діяльності Служби безпеки України зазначає, що переважна більшість завдань СБУ в надзвичайних умовах соціально-політичного, воєнного, техногенного та природного характеру урегульована безпосередньо законодавчими актами. З одного боку, це свідчить про їх виняткову значущість і важливість, а з іншого – обумовлює можливість їх різноманітного тлумачення, оскільки вони не деталізовані в підзаконних нормативно-правових актах².

Однак, у такому випадку поза системою актів правового регулювання залишаються галузеві та локальні нормативно-правові акти. Адже, входячи з тлумачень поняття «законодавство», поданих Конституційним судом України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»), «поняття «законодавство», яке уживається у законах України треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також

¹ Зиборов. О.В. Административно-правовая концепция военного положения : дис. ... доктора юрид. наук. 12.00.14. Краснодар, 2016. С. 105.

² Талалай Д.В. Службово-бойова діяльність підрозділів мобілізації та територіальної оборони Служби безпеки України: організаційно-правові та тактичні засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук : спец. 21.07.05 – службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку. Сімферополь, 2011. С. 178–179.

постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України»¹.

Давши вичерпний перелік правових актів охоплених поняттям «законодавство» Конституційний Суд України виключив з кола цього поняття інші загальнообов'язкові правові акти, а саме:

1. Верховної ради України: доручення Верховної Ради України.
2. Президента України: доручення Президента України.
3. Кабінету Міністрів України: доручення Кабінету Міністрів України.
4. Міжнародні договори та інші акти міжнародного права, які не ратифіковані Верховною радою України, у тому числі й ті, що не підлягають ратифікації.
5. Правові акти центральних органів виконавчої влади. Наприклад, у рамках нашого дослідження накази та доручення Міністерства юстиції України, накази та доручення територіальних управлінь Міністерства юстиції України.
6. Акти місцевих органів виконавчої влади: розпорядження та доручення голів обласних та районних державних адміністрацій.
7. Акти органів місцевого самоврядування: рішення обласних, міських, районних, сільських та селищних рад, а також рішення виконавчих комітетів місцевих рад усіх рівнів.
8. Акти органів військового управління та правоохоронних органів.

За таких обставин у дослідженні нормативно-правового регулювання у сфері забезпечення національної безпеки України

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 № 12-рп/98.

слушно застосовувати термін «система нормативно-правових актів», під яким варто розуміти цілісний і погоджений комплекс нормативно-правових приписів, що містяться в законах та підзаконних актах і згруповані залежно від предмета і метода правового регулювання організації діяльності, яка здійснюється державними і не державними органами у сфері забезпечення національної безпеки України.

Про те чинне законодавство не містить чітких критеріїв розмежування правових актів за ознаками їх нормативності. А це змушує нас шукати пояснення понять «нормативний акт» чи «нормативно-правовий акт» у джерелах довідкової та юридичної літератури.

Упорядники енциклопедії «Популярна юридична енциклопедія» формулюють визначення поняття «нормативний акт», як офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом, встановлює змінює або скасовує норми права¹. Аналогічну дефініцію подають автори енциклопедії «Юридична енциклопедія»² та словника «Фінансовий словарь»³.

У контексті викладеного Є.А. Гетьман, аналізуючи працю В.М. Косовича⁴, погоджується із пропозицією тлумачити «офіційний» письмовий документ, який приймається (видається) уповноваженим на це державним суб'єктом нормотворення у визначених законом формі та порядку, встановлює, змінює чи скасовує формально обов'язкові правила поведінки певного, нормативно визначеного кола не персоніфікованих суб'єктів, на

¹ Популярна юридична енциклопедія / В.К. Гіжевський [та ін.] ; голов. ред. І.С. Чиж. К. : Юрінком Інтер, 2002. С. 20–21.

² Нормативний акт. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. URL: <http://cyclop.com.ua/content/view/1290/58/1/12/#22140>

³ Нормативний акт. Финансовый словарь. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/15726

⁴ Косович В. До визначення поняття «нормативно-правовий акт»: практична необхідність і теоретична можливість уточнення. Право України. 2012. № 9. С 274–280.

яких він вчиняє прямий, безпосередній регулятивний вплив, та розрахований на невизначену кількість реалізацій чи застосовувань як «нормативно-правовий акт»¹.

Відсутність нормативного закріплення досліджуваного поняття «нормативний акт» та розбіжності у його розумінні під час правозастосування, обумовило Президію Вищого арбітражного суду України вважати за необхідне дати з цього приводу такі роз'яснення:

«Нормативний акт – це прийнятий уповноваженим державним чи іншим органом у межах його компетенції офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, носить загальний чи локальний характер та застосовується неодноразово.»².

Різноманітність бачень сутності цих понять ускладнює їхнє розуміння та ще більше розмиває чіткість розмежування правових актів за ознаками їх нормативності. У такій ситуації, як вірно зазначає В.В. Головченко, видається доцільним для такого розмежування використовувати й Рішення Конституційного Суду. Зокрема, у пункті 4 мотивувальної частини рішення КС від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 (справа про скасування актів місцевого самоврядування), яким Конституційний Суд України до нормативних актів відносить «акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово»³.

¹ Гетьман Є.А. Поняття підзаконного нормативно-правового акта та його співвідношення із нормативно-правовим та правовим актами URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/5138/1/Getman.pdf>

² Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів. Роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України № 02-5/35 від 26.01.2000.

³ Валентин Головченко. Как различить правовые акты по признакам их нормативности? Закон и бизнес. 2014. № 16 (1158). URL: http://zib.com.ua/ru/81856-kak_razlichit_pravovie_akti_po_priznakam_ih_normativnosti.html

Такий висновок Конституційного Суду України узгоджується з правовими позиціями, викладеними ним раніш у Рішенні від 27 січня 2001 р. № 20-рп/2001 у справі за конституційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» і «Про заборону діяльності Компартії України» (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 р.). У цьому рішенні зазначено, що «ознаками нормативності правових актів є невизначеність дії в часі та неодноразовість їх застосування» (абз.1 п.6 мотивувальної частини Рішення)¹.

Така позиція Конституційного Суду України в подальшому знайшла своє відображення під час нормативного закріплення поняття нормативно-правового акту в Порядку проведення державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 25 листопада 2002 р. № 102/5², що втратив чинність на підставі Наказу Міністерства юстиції № 883/5 від 15 травня 2013 р.³. Саме цим наказом Мінюсту від 25 листопада 2002 р. № 102/5 вперше відбулось

¹ Рішення Конституційного Суду України від 27 січня 2001 р. № 20-рп/2001 у справі за конституційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» і «Про заборону діяльності Компартії України» (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 року).

² Про затвердження Порядку проведення державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Наказ Міністерства юстиції України від 25.11.2002 № 102/5.

³ Про внесення змін до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації. Наказ Міністерства юстиції від 15.05.2013 № 883/5.

нормативне закріплення поняття, яке в подальшому, у тій самій редакції, було прописане у Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5: «нормативно-правовий акт – офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування»¹.

Пояснюючи зміст поняття «нормативно-правовий акт» Л.Л. Богачова стверджує, що на відміну від інших форм права нормативно-правовий акт характеризується такими рисами:

- приймається тільки уповноваженими суб'єктами нормотворчості;
- має визначену структуру, чітко формулює зміст правових норм;
- має письмову форму і оприлюднюється в офіційних виданнях, що дає змогу оперативно доводити його до відома адресатів;
- розробляється і ухвалюється з додержанням встановленої законом процедури;
- може бути оперативно змінений і доповнений відповідно до потреб соціальної практики;
- є обов'язковим до виконання і містить гарантії на випадок його можливого порушення;
- підлягає систематизації, яка дає можливість легко відшукати його в нормативно-правовому масиві².

¹ Про внесення змін до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації. Наказ Міністерства юстиції від 15.05.2013 № 883/5.

² Загальна теорія держави і права : [підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 191–192.

Щодо відмінностей від інших видів юридичних актів Л.Л. Богачова переконана, що вони полягають в такому:

- створюються внаслідок нормотворчої, законодавчої діяльності органів держави або референдуму;
- містять норми права;
- є основним джерелом права;
- юридично обов'язкові для нефіксованого кола осіб;
- видаються у формі законів, указів, постанов, актів нормативного характеру;
- містять загальнообов'язкові правила поведінки (норми), у той час як акт застосування норм права має індивідуально-конкретні приписи, а інтерпретаційний акт – роз'яснення змісту й меж дії норм права;
- стосуються всіх суб'єктів, які опиняються в нормативно регламентованій ситуації, а акт застосування положень права адресується конкретним особам чи організаціям і є обов'язковим до виконання тільки ними (інтерпретаційний акт адресується суб'єктам, які застосовують норми права, що роз'яснюються);
- регулюють певний вид суспільних відносин (акт застосування норм права – конкретну життєву ситуацію; інтерпретаційний акт не змінює змісту правового регулювання, а тільки доповнює його роз'ясненнями норм права);
- діють тривалий час і не вичерпують себе фактами застосування (дія акта застосування норм права закінчується у зв'язку з припиненням існування конкретних правовідносин; інтерпретаційний акт діє тільки разом з нормативним актом, приписи якого роз'яснюються, і має допоміжне значення)¹.

Низка вчених В.Б. Авер'янов, Л.Р Біла, Е.В. Додін, І.Н. Пахомов, С.В. Ківалова та інші, визначають нормативними правові акти управління, які:

¹ Загальна теорія держави і права : [підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРн України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРн України О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 279.

- виступають як джерела адміністративного права;
- передбачають норми права і конкретизують норми права правових актів вищої юридичної сили;
- розраховані на багаторазове використання, оскільки передбачають правила поведінки при настанні певних обставин;
- поширюються на необмежене коло осіб;
- виступають правовими основами виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин;
- передбачають права і обов'язки суб'єктів у сфері державного управління;
- встановлюють обмеження і заборони для фізичних та юридичних осіб, як суб'єктів адміністративних правовідносин та ін.¹

В.В. Головченко критерії розмежування правових актів диференціює стисліше: «Нормативні акти:

- поширюються не на конкретні життєві ситуації, а на заздалегідь не визначену кількість тотожних за своїми ознаками випадків; – адресуються колу осіб, не окреслених персонально; – реалізуються за допомогою правових засобів багаторазової дії; – зазвичай не мають чітких часових меж».

Крім цього учений робить висновок, що «поняття «нормативний акт» та «нормативно-правовий акт» мають однаковий зміст, тобто означають один вид правового (юридичного) акта». Та пропонує для розрізнення понять «акт», «правовий акт», «юридичний акт», «нормативний акт», «індивідуальний акт» та критеріїв їх розмежування використовувати існуючу юридичну доктрину та наведені вище правові позиції Конституційного Суду України. По наслідках аналізу проблем практичного тлумачення досліджених понять В.В. Головченко робить слушну пропозицію про необхідність визначення

¹ Административное право Украины : [учебник] / под общей ред. С.В. Кивалова. – Х. : «Одиссей», 2004. С. 184–185.

у законодавстві критеріїв розмежування правових актів за ознаками їх нормативності¹.

Вважаємо за доцільне зазначити про необхідність законодавчого закріплення понять «нормативний акт» та «нормативно-правовий акт», так як чітке посилення на відповідну норму закону сприятиме уникненню суперечностей при тлумаченні правових актів та у використанні їх на практиці у правозастосовній діяльності, особливо при розгляді судами справ про спірні відносини. Вирішення цієї проблеми можна досягнути шляхом прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти». До речі про нагальну потребу прийняття цього закону неодноразово піднімалось питання у адміністративно-правовій науці².

Система нормативно-правових актів направлених на регулювання у сфері забезпечення національної безпеки України носить комплексний характер. Тому до систематизації у цій галузі може бути застосовано декілька підходів.

Л.В. Коваль поділяє акти державного управління:

– за адресатом їхнього надходження на зовнішні та внутрішні (внутріорганізаційні);

¹ Валентин Головченко. Как различить правовые акты по признакам их нормативности? Закон и бизнес. – 2014. – № 16 (1158). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ru/81856-kak_razlichit_pravovie_akti_po_priznakam_ih_normativnosti.htm

² Малін, О.Л. Правові та організаційні засади адміністративної за порушення антикорупційного законодавства у діяльності колегіальних органів публічної влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Л. Малін ; Одес. держ. ун-т. внутр. справ. – Одеса, 2014. С. 113; Ткачук, А. Законотворчий процес та якість закону: Як досягти гармонії? / А. Ткачук, С. Науменко. – К. : Ін-т громадянського суспільства, 2005. – 44 с.; Шильник, Є.Ю. Юридична конструкція нормативно-правового акту / Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції «Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти». Львів, 15 трав. 2008 р. Львівський державний університет внутрішніх справ. 2008. – 420 с.; Мірошніченко А.М. Чи потрібен Закон України «Про нормативно-правові акти»? / А.М. Мірошніченко, Ю.Ю. Попов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 362–372 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09mamnpa.pdf>

- за рівнем самостійності – на основні, що мають «само-стійну» юридичну силу, та залежні (вторинні);
- за змістом їхньої мети – на установчі, регулятивні, контрольні;
- за масштабом дії – на акти територіального характеру і акти галузевого значення або на стратегічні й тактичні;
- за формою – на офіційні (що публікуються в офіційних виданнях) і неформальні (нефіксовані, усні);
- за причинно-наслідковою ознакою – на ініціативні, запрограмовані («пов’язані») та акти, викликані настанням юридичних подій і т.д.¹

М.В. Кравчук², П.М. Рабінович³, О.Ф. Скакун⁴ пропонують класифікацію нормативно-правових актів за наступними ознаками:

- галузева (розподіл нормативно-правових актів за предметом правового регулювання);
- субординаційна, або ієрархічна, (розподіл нормативно-правових актів за певними групами залежно від юридичної сили (закони, укази та ін.).

Дві класифікаційні групи називає і О.Л. Малін:

- за предметом правового регулювання;
- за групами залежно від юридичної сили⁵.

Запропоновані класифікації, у кількості лише двох груп на нашу думку не є повними, так як поряд з групуванням

¹ Коваль Л.В. Адміністративне право : курс лекцій для студентів юр. вузів та фак. 3-тє вид. К. : Вентурі, 1998. С. 88.

² Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права : навчальний посібник [3-тє вид., змін. й доп.]. Тернопіль : Карт-бланш, 2002. С. 156.

³ Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник [вид. 6-є] Харків : Консум, 2002. С. 107.

⁴ Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник]. Харків : Консум, 2001. С. 384.

⁵ Малін, О.Л. Правові та організаційні засади адміністративної за порушення антикорупційного законодавства у діяльності колегіальних органів публічної влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Одес. держ. ун-т. внутр. справ. Одеса, 2014. С. 64.

нормативно-правових актів за юридичною силою та предметом правового регулювання можна виділити і класифікаційну групу за характером правового регулювання правових норм, які прописані у нормативно-правових актах: матеріальні та процесуальні. Про правову коректність виділення в системі нормативно-правових актів направлених на регулювання забезпечення національної безпеки України, ми зупинимось нижче.

В науці, як і у інших галузевих науках застосовується поділ нормативно-правових актів за характером регулювання їхніх норм – на матеріальні та процесуальні. Така класифікація актів пов'язана з первинною класифікацією норм, з яких складається акт. Пояснення сутності матеріальних та процесуальних норм Л.М. Ніколенко дає у такий спосіб: «У структурі права взаємодіють два блока правових норм – матеріального і процесуального права. Норми матеріального права мають на меті визначення змісту прав та обов'язків суб'єктів права і відповідають на питання, що треба зробити для реалізації цих прав і обов'язків, а норми процесуального права відповідають на питання як, яким чином, у якому порядку права та обов'язки можуть і мають бути реалізовані.

Процесуальні норми визначають компетенцію, предмет, повноваження органів держави, органів місцевої самоврядування, посадових осіб, що є суб'єктами юридичного процесу. Окрім цього, процесуальні норми визначають суб'єктивні права та обов'язки інших учасників процесу»¹.

Хоча, зауважує Л.Ф. Лесницькая, окремі правові норми можуть належати не до однієї, а до двох або декількох галузей права, тобто мають «подвійну прописку»².

¹ Ніколенко, Л.М. Матеріальні та процесуальні норми і правовідносини: їх взаємозв'язок у господарському судочинстві. Наше право. 2013. № 10. С. 149.

² Лесницькая, Л.Ф. Система законодательства о гражданском судопроизводстве. Система советского законодательства. М., 1980. С. 144.

Ми розділяємо позицію Е.Ф. Демського, який стверджує, що «норма адміністративного процесуального права – це правило поведінки, що набуває якостей нормативності і загальнообов'язковості в чітко встановленому порядку. Причому норма такою стає лише тоді, коли вона видається уповноваженим на те органом у межах його компетенції і в рамках визначеної процедури, а також коли її реалізація забезпечується державою шляхом створення реальних умов і засобів, що сприяють безперешкодному здійсненню сформульованих у правовій нормі зразків поведінки та засобами заохочення, переконання, а в необхідних випадках, і примусу»¹.

Питання: «чи можна застосовувати до норм адміністративного права поняття «процесуальні», якщо вони набувають якостей нормативності і загальнообов'язковості в чітко встановленому порядку?», є дискусійним. Така дискусія виникла ще у 60-х роках минулого століття у науці радянського адміністративного права на підставі аналізів співвідношення понять «адміністративний процес» і «адміністративна процедура»² та продовжується нині, як у середовищі вітчизняних адміністративістів³, так і в середовищі адміністративістів країн колишнього СРСР, зокрема Російської

¹ Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посіб.]. К. : Юрінком Інтер, 2008. С. 54.

² Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / И.М. Лазарев. РАН, Институт государства и права. Москва. 2002. 199 с.; Лунев А.Е. Вопросы административного процесса. Правоведение. 1962. № 2. С. 27–33.

³ Пономарьова Я.О. Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : дис. канд. юрид. наук, спец. : 12.00.07. Харківськ. національн. ун-т внутр. справ. Харків, 2009. 208 с.; Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина : [навч. посібник]. Чернівці : Рута, 2003. 367 с.; Грущинський І.М., Кравчук В.М., Пограничний Є.П. Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності : науково-практичний посібник. Львів : Престиж-Інформ, 2000. 268 с.; Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національн. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 196 с.

Федерації¹. При цьому автори демонструють результати багатьох способів дослідження: етимологічного, історичного, компаративного та методу аналогій. Хоча питання поставлені на дискусію не отримали вирішення ні в теоретичному, ні в нормативному аспектах. До речі такі дискусії тривають і у інших галузях юридичної діяльності, наприклад нотаріальної².

У традиційному (радянської правової школи) юридичному тлумаченні поняття «процес», зазвичай, ототожнюється з діяльністю судових органів щодо розгляду і вирішення конкретних кримінальних, цивільних, трудових та інших справ (кримінальний і цивільний процеси). Проте в подібному розумінні процес зводиться лише до правоохоронної діяльності, що складає основний зміст функцій правосуддя. Так А.А. Демин підкреслюючи різницю між поняттями «процес» та «процедура», вказує, що «при відсутності спору державний орган діє не в рамках юридичного процесу, а в рамках процедури функціонування цього юрисдикційного органу»³. Подібне формулювання подає і В.Б. Авер'янов «адміністративною процедурою вважається порядок розв'язання адміністративних справ, які не передбачають «юрисдикційного» розгляду конфлікту»⁴. У цей же час у іншому дослідженні учений викладає формулювання «процесуальна (процедурна) форма – це необхідна умова належного функціонування будь-яких адміністративних правовідносин ...»⁵ у такий спосіб ототожнюючи цих два поняття.

¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М. : БЕК, 1995. 470 с.; Демин А.А. Понятие административного процесса и административно-процесуальный кодекс Российской Федерации. Государство и право. 2001. № 6. С. 16–24.

² Теорія нотаріального процесу : [науково-практичний посібник] / за заг. ред. С.Я. Фурси. К. : Алерта ; Центр учб. літератури, 2012. 920 с.

³ Демин А.А. Понятие административного процесса и административно-процесуальный кодекс Российской Федерации. Государство и право. 2001. № 6. С. 12.

⁴ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. С. 199.

⁵ Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. Часопис Київського університету права. 2009. № 3. С. 9.

С.Г. Стеценко вважає, що існують як юрисдикційні, так і не юрисдикційні процедури, зокрема: «адміністративні процедури, що мають неюрисдикційний характер, спрямовані на вирішення справ стосовно відносин так званого позитивного характеру, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів¹.

Протилежну думку має О.Ф. Скаун, яка визначила поняття «юридичний процес» у більш ширшому ніж розумінні – як «урегульований процесуальними нормами порядок діяльності компетентних державних органів, що виражається в системі їхніх процесуальних дій з підготовки, прийняття і документування юридичних рішень загального й індивідуального характеру. При цьому, відповідно до процедурно-процесуальних норм застосовуються норми матеріального права, вирішення індивідуально-конкретних справ і фіксується їх розгляд у правових документах»².

Деякі вчені розглядають процес як різновид процедури, інші навпаки – вбачають у процедурі вид процесу. Треті вкладають у ці терміни синонімічне значення і розглядають їх як тотожні об'єкти правової дійсності³.

Виходячи з розуміння понять «правове регулювання» та «нормативно-правове регулювання», які первинно були сформульовані в загальній теорії права ми усвідомлюємо, про важливе значення їхньої специфіки у застосуванні до іншої правової галузі, наприклад адміністративного права, та проєкції цих понять до правовідносин, що виникають у наслідок практичного застосування інституту національної безпеки України, а це є очевидно, регулюється конституційними нормами. Тому

¹ Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.]. К. : Атіка, 2007. С. 266.

² Скаун, О.Ф. Теорія держави і права : [підручник]. Харків : Консум, 2001. С. 213.

³ Лагода, О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний ун-т держ. податкової служби України. Ірпінь, 2007. С. 13.

звертаючись до правових норм Конституції України та Закону України «Про основи національної безпеки України» слід звернути увагу саме на конституційний порядок її забезпечення. Тому, на нашу думку, застосування класичного поділу правових норм, що регулюють національну безпеку України на матеріальні та процесуальні є можливим також і з розуміння поняття «конституційного процесу», як встановленого конституційними нормами порядку здійснення діяльності зі створення, тлумачення та реалізації конституційно-правових та інших юридичних норм, спрямованого на досягнення певного соціального чи правового результату¹.

Серед вітчизняних та зарубіжних дослідників інститутів національної безпеки не зауважується дискусії з приводу віднесення алгоритму організаційно-правових дій, направлених, на її забезпечення, до категорій «процедура» чи «процес». Так Г.Х. Афзалетдинова, А.В. Басов, І.Л. Дяченко, О.В. Зіборов, М.-С.З. Ільясов, С.О. Кузніченко, С.В. Пчелінцев, В.Б. Рушайло, В.А. Фьодоров, Н.В. Харечко, Р.І. Мельник та Т.П. Чубко та інші у своїх дослідженнях вважають, що адміністративно-правові режими вводяться за процедурою. При цьому в окремих авторів можна зустріти такі формулювання як «конституційна процедура» та «юридична процедура».

Окремої уваги в рамках дослідження характеристики правового регулювання національної безпеки України заслуговують сфери правової поведінки суб'єктів правовідносин, що виникають в таких умовах, починаючи від суспільства в цілому, окремих соціальних груп та закінчуючи конкретними особами:

1) доведення правових норм та приписів, що регулюють правовий режим, до загального відома (інформаційний супровід);

¹ Баскакова Ю.В., Качанова П.В., Руденко О.М., Усатий Г.О. Конституційний процес та особливості реалізації реформ в Україні : навч.-метод. Матеріали. К. : НАДУ, 2013. С. 6.

2) регулювання поведінки суспільства, соціальних груп та окремих осіб, шляхом формулювання правовими регуляторами суспільно корисної мети;

3) здійснення соціального та правового контролю правовою поведінкою суспільства, соціальних груп та окремих осіб.

Одним з ключових елементів структури механізму правового регулювання національної безпеки України виступають способи регулювання. Саме вибір відповідного способу правового регулювання щодо забезпечення національної безпеки України визначає режимний характер всіх інших елементів механізму – і організаційно-правових норм, і відносин, і актів застосування норм права.

Враховуючи специфіку правовідносин пов'язаних з реалізацією правових норм, що національної безпеки України, слід, із сукупності правових засобів регулятивної дії, визначити ті, які в певних умовах набувають цілком новий зміст.

Таким чином, поряд із Конституцією України, законами України та підзаконними актами, до системи нормативно-правових актів направлених на регулювання національної безпеки України, слід включати нормативно-правові акти що видаються посадовими особами Збройних Сил України: накази, директиви, розпорядження, доручення, постанови, положення, настанови, інструкції, правила¹.

Це стосується і інших військових формувань та правоохоронних органів Служби безпеки України, Національної поліції, Національної гвардії України тощо.

У юридичній науці, з приводу правової сутності наказу, як правової категорії, та акту направлено на встановлення прав та обов'язків, відбувається тривала дискусія. На жаль, на рівні законодавчого акту поняття «наказ», станом на сьогоднішній день, не набуло нормативного закріплення. Тому більшість

¹ Крутько І.М., Поляков С.Ю. Військове документування та діловодство : навч. посібник. Х. : Нац. юрид. акад. України, 2003. С. 6.

вітчизняних дослідників опираються на нормативне визначення цього поняття подане в Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5: «розпорядчий документ» – акт організаційно-розпорядчого характеру чи нормативно-правового змісту, що видається суб'єктом нормотворення у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань та здійснення функцій відповідно до наданої компетенції з основної діяльності, адміністративно-господарських або кадрових питань, прийнятий (виданий) на основі Конституції та інших актів законодавства України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та спрямований на їх реалізацію, спрямування регулювання суспільних відносин у сферах державного управління, віднесених до його відання»¹.

У військовому документуванні *наказ командира (керівника) – основний розпорядчий документ командира (керівника) військової частини, виданий на правах єдиноначальності*. Саме таке визначення подає пункт 2.8.1. Інструкції з діловодства у Збройних Силах України, затвердженої Наказом Генерального штабу Збройних Сил України від 16 вересня 2013 р. № 200².

Єдиного бачення з приводу визначення поняття «наказ» не має і серед науковців різних галузей правової науки.

Так М.Д. Дрига та С.І. Дячук під наказом розуміють обов'язкову для виконання вимогу розпорядчого характеру органу

¹ Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів Наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5.

² Інструкція з діловодства у Збройних Силах України Генерального штабу Збройних Сил України від 16 вересня 2013 р. № 200.

управління, а так само особи, якій надано владні повноваження, про вчинення або не вчинення певних дій іншою особою чи визначеним колом осіб, на яких покладено обов'язок її виконати¹.

Н.П. Тонконог та Н.Ф. Зайц вважають наказ правовим актом, що видається керівником органу державного управління, діючим на основі єдиноначальності, з метою вирішення основних та оперативних завдань, які стоять перед цим органом².

Н.Ф. Лата, пояснює наказ як «правовий акт, виданий з метою вирішення основних і оперативних завдань органів виконавчої влади чи його керівником, що діє на основі єдиноначальності, містить вимогу необхідності вчинення будь-якої дії або утримання від неї широкому колу організації та посадовим особам незалежно від підпорядкування та форм власності»³.

Згідно тверджень О.М. Загорецької «наказ – це розпорядчий документ, який видає керівник організації на правах єдиноначальності на підставі та на виконання чинних нормативно-правових актів, розпорядчих документів та директивних листів організацій вищого рівня або за власною ініціативою чи ініціативою структурних підрозділів організації»⁴.

На жаль правова категорія «наказ» не дістала якісного нормативного вирішення. Відсутність Закону України «Про нормативно-правові акти», норми права якого могли б містити дефініцію цієї категорії, обумовлює використання тлумачень

¹ Дрига М.Д., Дячук С.І. Вирішення судами питань, пов'язаних з кримінально-правовою оцінкою діянь особи, що віддала чи виконала злочинний наказ. Вісник Верховного Суду України. 1999. № 3 (13). С. 34.

² Тонконог Н.П., Зайц Н.Ф. Совершенствование ведомственных нормативных актов. К. : Высшая школа, 1978. С. 42.

³ Лата Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : дис. канд. юрид. наук. 12.00.07. Київ. націон. торгівельн. економ. ун-т. Київ. 2004. С. 74.

⁴ Загорецька О.М. Наказ як основний розпорядчий документ організації: документознавчий аналіз. Студії з архівної справи та документознавства, 2008. Т. 16. С. 84.

цього терміну поданих у інших актах права, зокрема абзац третьій пункту 1.4. Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5, подає тлумачення поняття «наказ» поряд з поняттями інших розпорядчих документів таких як «розпорядження», «постанова», «рішення» узагальнюючи їх одним поняттям «розпорядчий документ» – акт організаційно-розпорядчого характеру чи нормативно-правового змісту, що видається суб'єктом нормотворення у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань та здійснення функцій відповідно до наданої компетенції з основної діяльності, адміністративно-господарських або кадрових питань, прийнятий (виданий) на основі Конституції та інших актів законодавства України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та спрямований на їх реалізацію, спрямування регулювання суспільних відносин у сферах державного управління, віднесених до його відання»¹. Відсутність нормативного визначення поняття та потреба його в правозастосуванні звичайно ж спричиняють серед дослідників активну довготривалу дискусію.

Л.В. Коваль запропонував класифікувати нормативно-правові акти й запропонував критерії:

- за адресатом їхнього надходження на зовнішні та внутрішні (внутрішні організаційні);
- за рівнем самостійності – на основні, що мають «самостійну» юридичну силу, та залежні (вторинні);

¹ Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів Наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5.

- за змістом їхньої мети – на установчі, регулятивні, контрольні;
- за масштабом дії – на акти територіального характеру і акти галузевого значення або на стратегічні й тактичні;
- за формою – на офіційні (що публікуються в офіційних виданнях) і неформальні (нефіксовані, усні);
- за причинно-наслідковою ознакою – на ініціативні, запрограмовані («пов’язані») та акти, викликані настанням юридичних подій і т.д.¹.

Стратегія – це система координат як для оцінки ефективності діяльності органів державної влади, так і для комплексного планування практичних дій щодо забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. На її основі може бути забезпечена цілеспрямована і узгоджена діяльність держави та суспільства, консолідація політичних сил та їх конструктивна взаємодія, незворотність реформ і спадкоємність політичної системи. Стратегія національної безпеки визначає засади, на яких будуть державні програми у пріоритетних напрямках життєдіяльності українського суспільства².

Поняття «правоохоронний орган» широко застосовується у стратегічних документах сектора безпеки і оборони, зокрема у законах України «Про державний кордон України», «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону», «Про прокуратуру», «Про національну безпеку України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про охоронну діяльність», «Про поховання та похоронну справу», «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними»,

¹ Коваль Л.В. Адміністративне право : курс лекцій для студентів юр. вузів та фак. / Л.В. Коваль. – 3-тє вид. – К. : Вентурі, 1998. С. 88.

² Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь. – К. : НІСД, 2007. С. 149.

«Про державну таємницю», «Про громадянство України», «Про захист суспільної моралі», «Про контррозвідувальну діяльність», Кодексі цивільного захисту України та багатьох інших.

Автори підручника «Суд, правоохоронні та правозахисні органи України» під редакцією В.Т. Маляренка під правоохоронним органом розуміють державну установу (або державну юридичну особу), яка діє в системі органів влади й виконує на основі закону державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні тощо) в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави¹.

Інші дослідники пояснюють цей державно-правовий інститут як органи, що забезпечують і підтримують стабільність, недоторканість впливу держави і права щодо охорони громадських відносин, включаючи організаційний та матеріальний апарат примусу (збройні сили, міліція, служба безпеки, установи пенітенціарної системи)².

В.І. Мірошніченко подає своє визначення, на її думку – це юрисдикційний орган, уповноважений державою виконувати в установленому законом порядку функції або завдання з охорони права, охорони правопорядку, розслідування або запобігання порушень права, відновлення порушеного права, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності³.

Для визначення основних напрямів удосконалення нормативно-правового регулювання у досліджуваній сфері необхідно співвіднести результати аналізів цієї бази, в аспекті

¹ Білоус В.Т., Захарова О.С., Ковальський В.С. та ін. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2007. С. 7.

² Загальна теорія держави і права : підручник. 3-тє видання, стереотипне. Львів : «Новий Світ-2000», 2007. С. 122.

³ Мірошніченко В.І. Формування правової культури майбутніх офіцерів-прикордонників шляхом поглиблення правових знань. Вісник Націон. академ. Держ. прикорд. служби України. Серія: Педагогіка. 2015. Вип. 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadped_2015_5_14

сьогодення – шляхом аналізу чинних актів що здійснюють правове регулювання, і в аспекті перспективи. Другий аспект передбачає моделювання тих правових основ, які б задовольнили зростаючі потреби.

Як слушно стверджує Н.І. Матузов «саме досконале законодавство може містити недоліки та прогалини»¹.

Прогалини в праві, на думку автора виникають, можуть утворюватись, з трьох причин:

- 1) через те, що законодавець не зміг охопити формулюваннями нормативно-правового акта всіх життєвих ситуацій, які потребують правового регулювання;
- 2) у результаті недоліків юридичної техніки;
- 3) унаслідок постійного розвитку суспільних відносин².

¹ Матузова, Н.И. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристь, 2000. С. 338.

² Матузова Н. И. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристь, 2000. С. 464.

4.3. Організаційний механізм здійснення публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки в Україні

Забезпечення національної безпеки є найважливішою умовою побудови сучасної європейської демократичної правової держави, в якій досягаються стійкий, прогресивний та збалансований розвиток особи, суспільства та держави на принципах законності, гуманізму, відкритості, дотримання прав і свобод людини і громадянина, взаємної відповідальності особи, суспільства та держави в питаннях забезпечення національної безпеки.

Прагнення розробити відповідні, найбільш ефективні механізми забезпечення національної безпеки займає особливе місце в організаційно-правовій діяльності будь-якої держави-кандидата на вступ до ЄС на етапі її євроінтеграції. Цьому має сприяти наявність всіх елементів функціонування системи забезпечення національної безпеки держави, і, перш за все, шляхом формування ефективного організаційно-правового механізму публічного адміністрування.

Належна організація забезпечення національної безпеки створює умови для її верифікації у колективних системах забезпечення безпеки в Європейському Союзі, відкриває можливості для формування і реалізації цілеспрямованої, ефективної, збалансованої публічної політики євроінтеграції та сприяє здійсненню взаємодії з громадськістю та контролю за її реалізацією, а звідси, гарантує сталий розвиток держави, її суверенітет, верховенство права, забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

В Україні після проголошення незалежності, за останні десятиліття, у зв'язку зі зміною соціально-політичної ситуації, національна безпека фактично стала пріоритетом публічної політики і управління. Забезпечення національної безпеки завжди

було найважливішим напрямком в діяльності різноманітних суб'єктів держави. Однак, аж до теперішнього часу, не враховувався особливий характер даного правового інституту, і в якості основних суб'єктів забезпечення національної безпеки завжди розглядались органи публічної влади, не враховується належним чином роль інших, недержавних суб'єктів – громадських організацій та окремих громадян.

Під організацією забезпеченням публічного адміністрування у сфері національної безпеки переважно розглядається цілеспрямована діяльність державних і громадських інститутів, а також громадян щодо виявлення, попередження загроз безпеці особистості, суспільства і держави та протидії цим загрозам.

Організація забезпечення національної безпеки в європейському безрейковому просторі здійснюється комплексно з використання політичних, правових, економічних, науково-технічних, духовно-моральних, інформаційних, військових та іншого потенціалу держави і суспільства, а також практики Європейського Союзу та НАТО. Досягти належного стану забезпечення національної безпеки неможливо без створення та прогресивного розвитку відповідного механізму організації забезпечення національної безпеки. Відповідно, організаційний механізм забезпечення національної безпеки включає в себе необхідні елементи – політичну волю, концептуальні засади, стратегію та напрямки розвитку, принципи організації діяльності, нормативно-правове забезпечення, кадровий потенціал, організаційно-технічний ресурс, способи та методи організації діяльності, за допомогою яких суб'єкти забезпечення національної безпеки здатні ефективно діяти щодо недопущення обставин для створення потенційних загроз національним інтересам, а в разі виникнення реальних викликів, ефективно діяти щодо припинення їх розвитку та швидкого усунення.

Для вироблення організаційного механізму здійснення публічного адміністрування у сфері забезпечення національної

безпеки в Україні необхідно спиратися як на існуючі теоретико-правові доробки в цій сфері діяльності, так і на політичні та практичні закономірності, і пов'язані з цим соціальні перетворення у суспільстві.

Організація – це соціальна цілісність, побудована як спеціально структурована і координована система, пов'язана з оточуючим середовищем. Саме організація у відкритій системі повинна взаємодіяти з оточуючим середовищем для свого виживання, використовувати ресурси оточуючого середовища і постійно змінюватися, адаптуючись до нього. Кожна матеріальна система (організація) прагне зберегти себе (вижити) і використовує для досягнення цього весь свій потенціал (ресурс). Ресурси – це компоненти забезпечуваної діяльності, що включають енергію, матеріали, устаткування, виконавців тощо. Відповідно до кожної сфери діяльності можна визначити функцію потреби в ресурсах¹.

Як зазначає Г.В. Атаманчук, «організовувати» – розташовувати людей у просторі (територія, споруди) та у функціональних (соціальні ролі, види робіт) координатах, з'єднувати їх засобами та знаряддями праці, забезпечувати їхню взаємодію та взаємобмін у праці та громадському житті, розширювати їхні можливості шляхом узгодження та концентрації зусиль². Вчений характеризує організацію наступним чином: це формальне явище, створене шляхом виділення з будь-якого цілого його певної частини з метою покладення на неї (частину) адекватних функцій цілого; це взаємодія елементів частини як усередині, так і поза нею з метою реалізації покладених на неї функцій

¹ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 12.

² Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стер. М. : Омега-Л, 2006. С. 28.

цілого; це стійка (за часом та в просторі) взаємодія елементів, що надає частині певні контури та укріплює їх за допомогою спеціалізації та кооперації можливостей цих елементів¹.

Л.В. Коваль розглядає поняття «організація» як організовану колективну діяльність у притаманних їй формах управління і відповідних методах, актах², і виділяє три обставини за яких можна використати термін «організація». По-перше, словом «організація» можуть називатися державні, громадські, самоврядні органи, утворені для виконання будь-яких функцій державного або громадського характеру. В цьому випадку організація є соціальним інститутом із певним статусом. По-друге, термін «організація» може означати певну діяльність, що включає розподіл функцій, повноважень, обов'язків, налагодження сталих зв'язків, координацію, тощо. І тоді «організація» – дія, процес, вплив. Нарешті, організація – це явище, фактор, а відповідно, поняття і категорія, протилежні дезорганізації, непорядкованості, невизначеності, хаосу³.

В.М. Плішкін зазначав, що поняття «організація» в науці управління застосовується у двох основних значеннях: організація як стан керованого об'єкта (системи) і організація як функція управління, або, що одне і те ж, елемент (стадія, етап) управлінського циклу⁴. Як відзначає О.М. Бандурка: «Організація та впорядкування, узгодженість і правильна послідовність спільних дій людей – невід'ємна умова досягнення намічених кінцевих цілей. Одночасно самі цілі надають діям певного змісту й спрямованості»⁵.

¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Григорий Васильевич Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. С. 130–131.

² Коваль Л. В. Адміністративне право України / Л. В. Коваль. – К. : Основи, 1994. С. 19.

³ Коваль Л. В. Адміністративне право України / Л. В. Коваль. – К. : Основи, 1994. С. 19.

⁴ Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін. – К. : НАВС, 1999. С. 247.

⁵ Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. С. 9.

Погоджуємось з думкою В.Б. Авер'янова, який зазначає, що «в системі організаційних наук необхідно виділити як невід'ємну частину теорії організації і теорію державно-правової організації соціальних систем, яка найбільш тісно пов'язана з циклом правознавчих наук. Саме на такий межі наук можуть з'явитися плідні наукові результати. Розглядаючи державно-правові інститути як взаємопов'язані соціальні системи, можна теоретично дослідити ряд якісно нових процесів і явищ, в тому числі тих, що носять дезорганізаційний характер в перехідні періоди, які не піддаються дослідженню традиційними методами, в рамках традиційних наукових напрямків»¹.

Отже, враховуючи наведенні визначення та характерних ознак, поняття «організація» охоплює багато аспектів: створення, реорганізацію, ліквідацію організаційних структур управління, тобто зміни в організаційній формі управління; організуючий вплив суб'єкта на об'єкт управління з метою впорядкування та взаємодії елементів системи управління, а також діяльність, що забезпечує здійснення процесу управління, тобто прийняття та реалізацію управлінських рішень.

Питання організаційного механізму діяльності в різних сферах суспільних відносин, його сутність, елементи, досліджували В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, В.М. Плішкін, М.І. Хавронюк, В.П. Цветков, Ю.С. Шемшученко та інші вчені. Вироблені ними теоретичні положення щодо сутності організаційного механізму можуть бути використанні для з'ясування сутності організаційного механізму публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України.

Концепція адміністративної реформи в Україні визначає, що адміністративна реформа має здійснюватись

¹ Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В. Б. К. : Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького, 1999. С. 54.

у кількох напрямках. Перший – це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Другий – це формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Третій – це кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий – це зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий – це наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування¹.

Під час формування організаційного механізму публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки необхідно враховувати як існуючі теоретико-правові напрацювання в цій сфері, так і аналітичні закономірності, статистичні дані та практичний досвід діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Щодо з'ясування поняття «організаційний механізм» варто зазначити, що у словнику іноземних слів під механізмом взагалі розуміється: 1. Пристрій, що передає або перетворює рух; прилад. 2. Внутрішня будова, система чогось; устрій. 3. Сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та ін. Явище². Термін «механізм» з грецької мови перекладається як «зброя, машина». Це слово сьогодні має такі основні значення: пристрій для передачі і перетворення рухів, що є системою тіл (ланок), в якій рух одного або кількох тіл (провідних) викликає певні рухи решти тіл системи; механізми бувають різні за конструкцією і призначенням, становлять основу більшості машин, приладів та інших технічних пристроїв; внутрішній пристрій, система чогось, наприклад,

¹ Указ Президента України від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні».

² Словник іноземних слів / За ред. члена-кореспондента АН УРСР О.С. Мельничука. – К. : Наук. думка, 1974. С. 341.

державний механізм управління; сукупність станів і процесів, з яких складається якесь фізичне, хімічне, фізіологічне, економічне, психологічне тощо явище, наприклад, механізм мислення¹.

Трактування сутності організаційного механізмів науковій літературі розглядають як: 1) організацію практичного здійснення державного управління, елементами якого є загальна система державного управління, включаючи статут і функції спеціальних органів і інших органів, що діють у тій чи іншій сфері, галузі; 2) набір адміністративно-правових регуляторів, характерних для певної сфери, галузі, комплект, стандарт необхідних правових актів та інших регулюючих документів, механізм державного контролю і нагляду, інформаційне забезпечення; ступінь участі громадян та їх об'єднань в управлінні²; 3) сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління на їх діяльність із забезпеченням узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють³; 4) спосіб організації управління суспільними справами, де взаємопов'язані методи, засоби і принципи, що і забезпечує ефективну реалізацію цілей управління⁴.

Враховуючи наведені загальнотеоретичні міркування щодо сутності категорії «організаційний механізм» та його складових,

¹ Нижник Н.Р., Мосов С.П., Леліков Г.І. Про співвідношення категорій: «процес» і «механізм» та їх використання в управлінській діяльності органів виконавчої влади. Державне управління в Україні наукові, правові, кадрові та організаційні засади. за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. Львів : Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2002. С. 247.

² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. М. : Юрид. лит., 1997. С. 57.

³ Круглов М.И. Стратегическое управление компанией : учебн. для вузов. М. : Русская деловая литература, 1998. С. 111.

⁴ Основы современного социального управления: теория и методология : учебное пособие / под ред. В.Н. Иванова. – М. : ОАО «НПО «Экономика», 2000. С. 265.

можна зробити висновок про те, що організаційно-правовий механізм публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України має певну структуру і складається з наступних елементів: мета, принципи, функції, завдання, засоби (ресурс) та методи, які є своєрідною основою забезпечення національної безпеки, на основі яких ґрунтуються процес реалізації діяльності, тобто сама динаміка здійснення публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки в Україні.

Організаційна характеристика публічного адміністрування передбачає визначення суб'єктів та об'єктів реалізації діяльності, пов'язаної із забезпеченням національної безпеки й модель їхньої взаємодії (правовий статус, організаційна структура, зворотні зв'язки, тощо); визначеність послідовності алгоритму дій суб'єктів та об'єктів, які обумовлені реалізацією основних функцій публічного адміністрування у відповідності до поставлених завдань.

Організаційна структура відображає склад і співвідношення різних елементів, ланок і рівнів публічного адміністрування, які функціонують для досягнення певної мети, зокрема, у сфері забезпечення національної безпеки.

На думку В.Р. Боделана організаційна структура механізму державного управління характеризує відносини, взаємодію і координацію його елементів як системи. В основу взаємодії і координації покладено цілі і завдання, що реалізуються через функції. При цьому функції є визначальними щодо організаційної структури, вони обумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи і архітектуру цієї системи. Тобто, органічний взаємозв'язок організаційної структури і функціональної структури на практиці призводить до того, що вони постають як єдине ціле, як організаційно-функціональна структура. Він вказує, що практика переконливо свідчить, що формування організаційно-функціональної структури має здійснюватися за

відомим принципом Г. Чандлера «стратегія визначає структуру» таким шляхом: виділення цілей – визначення функцій, необхідних для реалізації цілей – створення відповідних структур (суб'єктів) для виконання визначених функцій¹.

Кожна організація, як на це вказує М. Ю. Максименюк, представляє собою інструмент реалізації цілей, а управління є лише усвідомлений процес проектування, створення, змін і відповідно використання даного інструменту. Використовуючи міждисциплінарний підхід, що отримав назву «організаційний розвиток» (Organizational Development – OD), з'явився у Великобританії, переживає процес бурхливого розвитку, здійснює вплив на сучасні уявлення про ефективні організації та управління у всьому світі. В основі OD-підходу закладено уявлення про організацію як соціотехнічну систему. Стає можливим поєднати як власне системні знання, що отримали розвиток у кібернетиці і природних науках, так і соціально-психологічні уявлення про організацію як групу людей, накопичені в соціології філософії, психології та етнографії².

З цієї точки зору автори монографії «Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід» відзначали декілька базових ідей, інтеграція яких і знаходиться в основі OD-підходу: 1) організація представляє собою відкриту систему, яка підпорядковується всім законам і принципам, характерним для інших відкритих систем; 2) організація – це соціальна система, що розвивається, і до неї можна застосувати всі закони групової динаміки; 3) в організації завжди існують і реалізуються два види

¹ Боделан В.Р. Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 3. С. 55.

² Максименюк М. Ю. Організації як об'єкт публічного адміністрування: теоретико-методологічні виміри. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2015. Вип. 63. С. 234–248.

сумісної діяльності, один з яких направлений на вирішення базової задачі, а інший – на розвиток міжособистісних відносин, що виникають між людьми; 4) люди в організації неусвідомлено повторюють ті моделі поведінки, які склалися на основі досвіду поведінки усім – першої для кожної людини організації.¹

Повертаючись до М. Ю. Максименюк звернемо увагу на визначені загальні атрибути організацій як систем в контексті системного аналізу: 1) Цілісність – властивості цілого (усієї системи) не можуть бути зведені до суми властивостей її елементів, що в цілому залежить від місця, ролів і функцій підсистем у системі; 2) Структурність – поведження системи обумовлене не стільки властивостями її елементів, скільки властивостями її структури, тобто тим, як елементи взаємодіють у системі; 3) Взаємодія системи і середовища – система відокремлюється від середовища, формується і виявляє свої властивості у взаємодії з середовищем; 4) Автономність – система існує і розвивається згідно не тільки загальним, але і її власним, тільки їй властивим законам: унікальність властива і системам, їх онтогенезу, тобто індивідуальному розвитку; 5) Адаптивність – система має визначену «живучість», може пристосовуватися до зовнішнього середовища; 6) Ієрархічність – взаємодія елементів системи може бути представлена у вигляді ієрархії зв'язків, які часто мають більше значення, ніж самі елементи; 7) Унікальність систем – неповторність деяких властивостей, якостей, елементів, що спостерігається у кожній складній системі; 8) Множинність описів.²

¹ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіні Андрюкайтене ; Запоріз. держ. інж. акад. – Запоріжжя : ЗДА, 2016. С. 117.

² Максименюк М. Ю. Організації як об'єкт публічного адміністрування: теоретико-методологічні виміри. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2015. Вип. 63. С. 234–248.

На наш погляд, однією з обов'язкових складових системи організації, що сприяє сталому розвитку суспільства є її ефективність. В країнах ЄС існують два основні підходи щодо ефективності діяльності органів влади як публічних організацій. Перший – в рамках так званої «традиційної» моделі державного управління, організаційна ефективність у якій пов'язана з організаційними процесами, і може бути, в певному смислі, поставлений знак рівності між поняттями «ефективність» та «якісне виконання функцій», що призводить до ігнорування зовнішніх стосовно організації інтересів. Другий підхід до розуміння ефективності сформувався в рамках «нового публічного менеджменту», що знаменує перехід від адміністрування до менеджменту, передбачає перехід від системи, в якій люди відповідальні за виконання правил, до системи, в якій вони відповідальні за досягнення результатів, в якій вони керуються у своїй діяльності цілями, а не правилами і нормами¹.

В галузі національної безпеки як вважає Г.П. Ситник, управлінське рішення є ефективним, коли ціль (результат) досягнуто у заданий термін при найменш можливих затратах². Слід відмітити, що будь-яка організація зацікавлена в підвищенні ефективності публічного адміністрування. Підвищення ефективності можливо на основі детального аналізу використання технологій комунікацій, регулювання інформаційних потоків, вирішення проблем нерівномірного навантаження, для чого необхідне управлінське регулювання всіма процесами, зокрема: чіткого визначення і формулювання задач; формування чіткого

¹ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 67.

² Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П. Національна безпека України: теорія і практика : монографія. За заг. ред. Г.П. Ситника. Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2007. 669 с.

увявлення про потреби інформації керівника, себе, своїх підлеглих; планування, реалізацію, контроль удосконалювати у напрямку покращення інформаційного обміну; обговорення планів, задач, шляхів їх вирішення; удосконалення системи зворотного зв'язку; удосконалення збору інформації; створення каналів інформаційних повідомлень; упровадження сучасних інформаційних повідомлень¹.

На нашу думку хоча держава і виступає головним суб'єктом забезпечення національної безпеки, так як вона володіє відповідними інституційними можливостями, наділена повноваженнями та компетенцією, має відповідну структуру, складеться із публічно-владних органів та служб, за допомогою яких організовує діяльність щодо забезпечення національної безпеки.

Принциповим положенням нового розуміння здійснення публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки стали наступні чинники: постановка в основу національної безпеки інтересів особи та громадянина, і розуміння національної безпеки як стану соціальних взаємовідносин, що в рівній ступені торкаються інтересів всіх членів суспільства. У зв'язку з чим, особливо важливу роль в забезпеченні національної безпеки України відіграють не лише органи державної влади, а й інші суб'єкти: людина, громадянин, політичні партії, громадські рухи, неурядові організації і т.д.

Загалом, кількісна множинність складових елементів механізму здійснення публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України дозволяє зробити висновок про складність її системи та багатовекторність процесу забезпечення національної безпеки. У зв'язку з чим, перед політиками,

¹ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіні Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 62.

законодавцями, виконавчими органами, вченими, громадськістю постає важливе завдання зі створення впровадження в життя такого механізму національної безпеки держави, який би дозволив ефективно прогнозувати, своєчасно запобігати та реагувати на виклики і загрози, оперативно відповідати на зміни у внутрішньодержавній, міжнародній та геополітичній обстановці, вносити відповідні корективи в організаційний механізм забезпечення національної безпеки, виступати як гарантія реалізації національних інтересів.

Події на території АР Крим та на Сході України 2014 року привернули пильну увагу суспільства – громадськості, журналістів, вчених, військових фахівців до питань воєнної безпеки держави, які безпосередньо пов'язують обстановку, що склалася з існуванням не ефективної воєнної організації держави.

На думку першого заступника Міністра оборони України, професора, І.С. Руснака, основними наслідками цього стали: відсутність єдиних (об'єднаних) систем управління та забезпечення військ (сил) та органів; відсутність інтегрованої системи прогнозування і спостереження воєнополітичної, стратегічної та оперативної обстановки в потенційно вибухонебезпечних регіонах; недосконалість механізмів узгодженого планування військ (сил) та органів для вирішення спільних і самостійних (відомчих) завдань; неузгодженість відомчих програмно-статутних документів з підготовки військ (сил) та органів до спільних дій у кризових ситуаціях; занедбаність інфраструктури воєнної організації держави¹.

О.С. Бодрук, ще у 2003 році у своїх наукових доробках наголошував, що сучасних умовах воєнна організація України не відповідає новій системі загроз ХХІ століття, а воєнна реформа не передбачає створення механізму співпраці на законодавчому,

¹ Руснак І.С. Воєнна безпека України у світлі реформування сектора безпеки і оборони. Наука і оборона. 2015. № 2. С. 9–14.

функціональному та організаційному рівні всіх силових структур – тобто всіх силових структур у внутрішніх кризових ситуаціях¹.

Наразі до сих пір виникає питання з'ясування змісту термінів «сукупність органів державної влади» та «військове формування». Якщо говорити про узагальнене трактування «сукупність органів державної влади», то на разі, воно має настільки широке розуміння яке включає в себе законодавчу, судову, виконавчу владу. Лише систему органів виконавчої влади складають численна кількість міністерств, служб, комітетів, національних та державних агентств, державних бюро, фондів, перелік яких визначено зокрема Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»². Крім того, діяльність більшості з них мають зовсім не військове призначення.

Розвиток концепції публічного адміністрування в європейському безпековому просторі має тривалу інтеграційну еволюцію. Насамперед це стосується здійснення державного управління суб'єктами виконавчої влади щодо забезпечення утримання при владі політичних режимів (які властиві авторитарним політичним системам або перехідним від авторитарної до демократичної). З іншого боку найкращі сучасні європейські практики свідчать на користь тези, що публічне адміністрування реалізується як суб'єктами виконавчої влади (чи з делегованими повноваженнями), так і широким колом суб'єктів, як виконавчими органами, так і безпосередньо громадськістю (які властиві демократичним політичним системам).

Подібний інтеграційний підхід до формування моделі Концепції національної безпеки у кожній країні ЄС представляє

¹ Бодрук О.С. Системи національної та міжнародної безпеки в умовах формування нового світового порядку: 1991–2001 роки : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук : спец. 21.01.01. Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки. К., 2003. 415 с.

² Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442.

спробу технічного об'єднання в одному всеосяжному правовому акті понять національної безпеки в різних сферах, різноманітних національних та наднаціональних інтересів, організаційного механізму забезпечення національної безпеки, яка не може бути визнана вдалою. Концепція як об'єктивна форма вираження публічної політики, забезпечує взаємодію суб'єктів (сил безпеки) забезпечення національної безпеки держави в різних сферах діяльності, з врахуванням динаміки змін суспільних відносин, у взаємозв'язку з минулим досвідом.

З'ясовано, що у контексті дослідження більш прийнятним уявляється розуміння публічної політики національної безпеки як інституту, що характеризує систему відносин, концепцію, правові форми, організаційні механізми, які використовуються суспільством, публічною владою, громадськістю для захисту цілісності, ідентичності і суверенітету держави, геополітичної системи, прав і свобод людини та громадянина, шляхом стійкого забезпечення умов їх належного існування, розвитку відповідних взаємовідносин, що відповідають національним інтересам як в середині держави, так і в системі міжнародних відносин.

4.4. Особливості взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки України у різноманітних умовах забезпечення національної безпеки України

Недостатня узгодженість загальнодержавної стратегії захисту національних інтересів із організаційною діяльністю центральних виконавчих органів, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, Збройних Сил України та громадськості веде до відсутності єдиної злагодженої та ефективної системи забезпечення національної безпеки. Наразі неузгодженість окремих положень відомчих нормативно-правових актів, що регулюють питання організаційної діяльності, обумовлює тенденцію щодо не готовності до протидії потенційним викликам та загрозам різного характеру, що обумовлює створення ефективних організаційно-правових механізмів управління в особливих умовах екстремального характеру. Одним із таких аспектів виступає організаційна та, одночасно, правова категорія, якою є «взаємодія» на різних рівнях державного, військового та цивільного управління під час виконання ними як спільних, так і самостійних завдань, завдань в умовах введення надзвичайних правових режимів тощо.

Загальнотеоретичною основою для розгляду поставленої проблеми є наукові праці О.М. Бандурки, С.А. Буткевича, О.Ф. Долженкова, Ю.В. Дубка, О.В. Копана, М.В. Корнієнка, В.В. Крутова, С.О. Кузніченка, В.А. Лаптія, М.М. Литвина, В.І. Олефіра, А.М. Подоляки, М.Б. Саакяна та ін.

Взаємодія була об'єктом дослідження діяльності правоохоронних органів в наукових роботах В.Ю. Богдановича, І.О. Кириченка, М.О. Короля, В.В. Крутова, В. Чумака, В.М. Яріна, С.А. Ярового та ін.

Особливості взаємодії сил охорони правопорядку в службово-бойовій діяльності досліджувались Г.О. Борисенком,

Д.В. Талалаєм, І.О. Шаповаловою, О.М. Шмаковим, О.В. Шевченком, І.О. Гуменюком, А.Є. Лавринцем, Р.А. Кириченком, С.Ф. Константіновим, О.В. Кузьменком, А.І. Педешком, С.В. Продайком, О.Ю. Проціх, С.С. Савчуком, Д.М. Савочкіним, Л.В. Серватюком та багатьма іншими.

Реалізація взаємодії в діяльності як державних органів, так і недержавних організацій та окремих громадян, здійснюється за різними формами: як внутрішньо системною, так і за зовнішньо-системною. При цьому поза увагою залишаються питання організаційно-правового визначення механізмів взаємодії всіх суб'єктів забезпечення національної безпеки України.

Крім того, сучасна парадигма публічного адміністрування полягає в розгляді процесу управління як суб'єкт-суб'єктного відношення, що передбачає взаємодію двох підсистем – тієї, хто управляє, і тієї, ким управляють, аналіз цих підсистем як відкритих систем, кожна із яких здатна адекватно реагувати на імпульси одна одної. В результаті публічне адміністрування набуває характеру співуправління.

За усталеною у сучасній науці публічного адміністрування позицією управління надскладними системами, до яких безумовно слід відносити систему забезпечення національної безпеки, передбачає узгоджений вплив на їх власні механізми саморегуляції і самоуправління з метою їх оптимізації до загальних параметрів¹. Обраний підхід загалом відповідає тлумаченню у сучасній філософії категорії «відношення», яка породжує єдність речей та процесів почуттєвого світу². З іншого боку філософська категорія «взаємодія» відображає особливий

¹ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 76.

² Философский энциклопедический словарь. М. : ИНФРА-М, 2012. С. 66.

тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи їх до змін, водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, у свою чергу, зумовлює зміну його стану¹.

Сучасні наукові розвідки не обмежуються лише етимологією терміну «взаємодія», але містять узагальнене сприйняття останньої як необхідної умови існування всього механізму держави, зокрема в секторі безпеки і оборони. Так, наприклад, укладачі Великого тлумачного словника сучасної української мови пояснюють поняття «взаємодія» як взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між «ким-, чим-небудь»².

Укладачі енциклопедичного видання «Большая Советская Энциклопедия» вважають, що взаємодія є видом прямого або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення зв'язку³.

Інше енциклопедичне видання радянського періоду, а саме «Советский энциклопедический словарь», окреслює взаємодію як об'єктивну та універсальну форму руху та розвитку, що визначає існування і структурну організацію будь-якої системи⁴.

У філософії під взаємодією розуміється категорія відношення, яка породжує єдність речей та процесів почуттєвого світу⁵. Іншим поясненням цього феномену є – філософська категорія, що відображає особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи їх до змін, водночас зазнає дії (впливу)

¹ Філософський енциклопедичний словник. К. : Арабіс, 2002. С. 77–78.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. К. ; Ірпінь : Перун, 2004. С. 85.

³ Большая Советская Энциклопедия. 3-е изд. М., 1971. Т. 5. С. 7.

⁴ Советский энциклопедический словарь / [научн.-редакт. совет А.М. Прохоров (председатель), М.С. Гиляров, Е.М. Жуков и др.]. М. : Советская энциклопедия, 1980. С. 219.

⁵ Философский энциклопедический словарь. М. : ИНФРА-М, 2012. С. 66.

з боку кожного з цих об'єктів, що, у свою чергу, зумовлює зміну його стану¹.

За Г.В.Ф. Гегелем взаємодія є самостійною універсальною категорією, яка немає ні початку ні кінця і яка представляється взаємною причинністю зумовлюючих одна одну субстанцій: кожна є щодо іншої одночасно й активною, і пасивною субстанцією².

Позитивне спрямування відносин у взаємодії проявляється у формі кооперації, взаємодопомози, взаємодоповненні, координації суб'єктів взаємодії. До речі, остання форма – форма координації, є предметом частих дискусій з приводу її ототожнення з поняттям «взаємодія»³.

У соціології це поняття визначається як система взаємообумовлених, взаємозалежних соціальних дій, у якій дія одного суб'єкта є і причиною, і наслідком дій іншого суб'єкта⁴.

Однак, наукові джерела не обмежуються лише етимологією даного терміну. Огляд наукових досліджень, які здійснювались в управлінських, військових та юридичних науках різних галузей права, вказує, що з'ясування сутності поняття «взаємодія» здійснювалось у продовж тривалого відрізка часу. Це явище вважається необхідною умовою існування всього механізму держави, зокрема в системі державних органів влади, та перебуває в полі зору багатьох науковців.

В теорії організації Є.Ф. Яськов визначає взаємодію як «об'єднання людей для сумісного досягнення поставленої мети,

¹ Філософський енциклопедичний словник. К. : Арабіс, 2002. С. 77–78.

² Гегель Г.Ф.В. Наука логика / Г.Ф.В. Гегель. М. : 1998. С. 94.

³ Шевчук О.М. Взаємодія та координація органів державної влади щодо забезпечення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. № 8. С. 126–129.

⁴ Соціологічна енциклопедія / [укладач. В.Г. Городяненко]. К. : Академвидав, 2008. С. 57.

що діють на підставі встановлених правил чи процедур»¹. Далі цей же автор зазначав, що з середини минулого століття під взаємодією традиційно розуміють будь-яку узгоджену діяльність державних органів і громадських організацій щодо виконання спільних завдань².

В.М. Фесюнін у загальному вигляді взаємодію визначає як «... такий стан взаємозв'язків, при якому вони справляють взаємний вплив один на одного та на відповідну сферу діяльності»³.

В.Г. Кутушев взаємодію пояснював як «...засновану на законодавчих та підзаконних нормативних актах, узгоджену спільну діяльність органів внутрішніх справ, інших рівноправних, адміністративно незалежних один від одного органів та громадських організацій в інтересах досягнення загальних цілей забезпечення правопорядку»⁴.

У криміналістиці під взаємодією, зазвичай, розуміють передбачену законами та підзаконними актами узгоджену діяльність різних ланок однієї або декількох організаційних систем, спрямованих на досягнення загальної мети з найменшими витратами сил, засобів і часу⁵. При цьому укладачі криміналістичного енциклопедичного словника дещо інакше визначають це поняття, а саме: як процес безпосереднього або

¹ Яськов, Е.Ф. Теории организации : учеб. пособие. М. : Юнити-Дана, 2010. С. 5.

² Яськов Е.Ф. Теории организации : учеб. пособие. М. : Юнити-Дана, 2010. С. 144.

³ Фесюнін В.М. Організаційно-правові засади взаємодії Державної податкової служби з населенням : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Харків. націон. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. С. 36.

⁴ Кутушев В.Г. Теория и практика взаимодействия органов внутренних дел с другими государственными органами и общественностью в охране правопорядка. Вопросы укрепления законности и устранения следственных ошибок в уголовном судопроизводстве : сб. труд. Академии МВД СССР. М. : Акад. МВД СССР, 1985. С. 64–65.

⁵ Криміналістика : підручник / [В.М. Гірко, А.П. Дудніков, В.А. Журавель] ; за заг. ред. В.Ю. Шепітька. К. : Ін Юре, 2001. С. 384–385.

опосередкованого впливу об'єктів (суб'єктів) один на одного, що породжує їх взаємообумовленість і зв'язок¹.

Система органів публічної влади становить собою сукупність органів влади народу, які мають різні форми здійснення цієї влади. Кожен орган публічної влади створений для реалізації заданих цілей і програм, які забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави і суспільства, вирішення питань соціально-економічного та культурного значення².

У демократичному суспільстві публічна влада включає три владні підсистеми: законодавчу, виконавчу і судову, які мають відмінні державні органи та структури, які виконують ці функції. Між ними існує механізм взаємодії, що пов'язаний з їх взаємними обмеженнями, які реалізуються шляхом «стримувань» та «противаг»³.

У наукових працях, присвячених теорії і практиці правозастосування у сфері охорони правопорядку, термін «взаємодія» зазвичай розглядається як узгодження зусиль за метою, місцем, часом, напрямком дій та ін.⁴.

В.М. Плішкін, досліджуючи взаємодію як управлінське поняття, розглядає її як форму зв'язку елементів системи, за

¹ Шепітько В.Ю. Криміналістика : енцикл. слов. (укр.-рос. і рос.-укр.) / В.Ю. Шепітько ; за ред. В.Я. Тація. Х. : Право, 2001. С. 42.

² Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 140–141.

³ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 140.

⁴ Талалай Д.В., Борисенко Г.О. Особливості взаємодії суб'єктів службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». Том 26 (65). 2013. № 1. С. 289.

допомогою якої вони, взаємно доповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи в цілому. Причому необхідно мати на увазі, що взаємодія, як управлінська категорія, виявляється не тільки у внутрішньо організаційній діяльності системи, але й у зовнішніх її функціях. Боротьба зі злочинністю, наприклад, це є не що інше, як процес керованої взаємодії системи кримінальної юстиції та злочинності¹.

У правоохоронній діяльності, на думку В.М. Шванкова, взаємодія – ділова співпраця на основі взаємодопомоги частин елементів системи взаємодіючих суб'єктів з метою найбільш ефективного вирішення задач боротьби зі злочинністю².

Як діяльність, узгоджену між собою за цілями, місцем та часом, з раціональним розподілом наявних сил та засобів пояснюють взаємодію працівників міліції з добровільними народними дружинами І.І. Веремеєнко та Р.Г. Аксьонов³.

І.Л. Олійник це поняття обґрунтувала як «засновану на нормативних актах, взаємозалежну, погоджену за місцем і часом діяльність декількох її суб'єктів, спрямовану на виконання загального завдання зміцнення законності та правопорядку у боротьбі зі злочинністю; обмін результатами діяльності, у процесі якої важливо не тільки здійснити обмін інформацією, а й організувати обмін діями, спланувати загальну діяльність»⁴.

¹ Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю.Ф. Кравченка. К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. С. 499.

² Шванков В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел : учебное пособие. М. : Академия МВД СССР, 1975. С. 8.

³ Веремеєнко І.І., Аксенов Р.Г. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами. М. : Юридическая литература, 1975. С. 7.

⁴ Олійник І.Л. Організаційно-правові засади взаємодії міліції (поліції) країн – учасниць СНД у боротьбі з правопорушеннями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Націон. академ. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2005. С. 10.

На думку І.М. Пастернак у кримінальному процесі та у науці оперативно-розшукової діяльності є свої бачення на категорію «взаємодія»¹. Також слід підтримати виділення ним позицій В.О. Малюткіна (заснована на законах та підзаконних актах, узгоджена за метою, часом та місцем діяльність рівноправних структурних підрозділів і служб щодо спільного вирішення ними завдань ... шляхом найбільш доцільного поєднання методів і засобів, властивих цим органам²), В.Т. Білоуса (одно- або багаторазове упродовж значного часу поєднання сил, засобів, методів ... для досягнення завдань ... забезпечення правильного застосування закону ...³), О.М. Бандурки (комплекс спільних або узгоджених за часом і місцем дій ... з вирішення певних завдань ... спільними зусиллями⁴), А.Ю. Шумилова (спільна узгоджена за цілями, завданнями, особами, місцем, часом діяльність (співробітництво) самостійних в організаційному аспекті суб'єктів ... здійснюється з використанням передбачуваних нормативно-правових актів засобів, які належать кожній зі сторін взаємодії⁵), О.Є. Користіна (необхідна спільна діяльність, що здійснюється на основі законних та підзаконних нормативно-правових актів у конкретних організаційних формах, узгоджена за метою, місцем та часом і спрямована на забезпечення якісного та ефективного виконання

¹ Пастернак І. М. Взаємодія у відносинах суб'єктів службово-бойової діяльності Державної прикордонної служби України: до дискусії формулювання поняття. Європейські перспективи. 2016. Вип. 1. С. 39–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2016_1_8

² Малюткин В.А. Организация взаимодействия подразделений органов внутренних дел в осуществлении профилактики преступлений : [лекция № 13].; [под ред. Г.А. Аванесова]. М. : РИО МВД СССР, 1976. С. 38.

³ Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю : монографія. Ірпінь : Академ. держ. податк. служби України, 2002. С. 159.

⁴ Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність : підручник : Ч. І. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. С. 139–140.

⁵ Оперативно-розсыскная энциклопедия. М.: Издательство Шумилова И.И., 2004. С. 33.

покладених на них завдань¹), В.Л. Регульського (своєрідна модель дій ... забезпечує виконання завдань у винятково короткі строки і з безумовним дотриманням чинного законодавства²), Г.Ю. Бондаря (вищий ступінь консолідації сил і засобів ... наділених законом відповідними повноваженнями в різних поєднаннях і ступені участі ... складності завдань, що вирішуються, необхідності використання відповідних засобів, прийомів і методів³), Г.П. Цимбал (узгоджена, цілеспрямована в межах компетенції діяльність державних органів, спрямована на досягнення загальної мети, із застосуванням при її здійсненні необхідних засобів і методів, які передбачені законом і відомчими нормативними актами для досягнення встановленої мети⁴), О.В. Лавніченка, Ю.П. Бабкова, О.М. Попригіна (погоджені за місцем, метою, порядком і часом, сигналами та способами взаємного сповіщення для найбільш ефективного використання сил і засобів під час виконання поставлених завдань дії⁵), Ю.В. Аллерова, І.О. Кириченка, М.М. Литвина (заздалегідь погоджені дії ... ведуться з метою виконання ... завдання при витраті власних ресурсів для виконання завдання

¹ Користін О.Є., Барановський О.І., Герасименко Л.В. та ін. Економічна безпека : навчальний посібник. За ред. О.М. Джузи. К. : Алерта ; КНТ ; Центр учбової літератури, 2010. 368 с. URL: http://libfree.com/106606619_ekonomikavzayemodiya_derzhavnih_pravoohoronnih_organiv_viyavlennya_zapobigannya_rozsliduvannya_ekonomichnih_zlochiv.html#558

² Регульський В.Л. Оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ: правові та організаційні основи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 21.07.04. Націон. академ. внутр. справ. К., 1997. 27 с.

³ Бондар Г.Ю. Правове забезпечення взаємодії слідчих правоохоронних відомств у кримінальному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Націон. у-нт. внутр. справ. Харків, 2004. С. 55.

⁴ Цимбал Г.П. Взаємодія як умова забезпечення виявлення і розслідування податкових злочинів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ. Націон. у-нт. внутр. справ. Київ, 2005. С. 13.

⁵ Лавніченко О.В., Бабков Ю.П., Попригін О.М. та ін Підручник сержанта внутрішніх військ. за заг. ред. С.Т. Полторака. Харків : Військовий інститут ВВ МВС України, 2002. С. 66.

взаємодіючою стороною при відповідній витраті нею своїх ресурсів в інтересах протилежного суб'єкта взаємодії¹), Д.В. Талалай, Г.О. Борисенко (комплекс спільних або узгоджених дій кількох суб'єктів, спрямованих до спільної мети ... протягом всього періоду виконання завдань між усіма підпорядкованими й непідпорядкованими силами ... у ... операціях (діях, заходах)²).

В.І. Булавін під взаємодією органів національної безпеки розуміє узгоджену за місцем і часом та врегульовану законодавством їх спільну діяльність, направлену на забезпечення національної безпеки країни, тобто на створення й підтримання такого економічного, політичного, міжнародного і військово-стратегічного стану країни, який би створював сприятливі умови для розвитку людини, суспільства і держави³.

Для Т.М. Єсетова, взаємодія – це не ізольоване явище, а одна зі сторін багатогранного процесу в цілому, основна частина застосування військ, різнорідних і різновідомчих сил і засобів у різних формах службово-бойової діяльності. Вона організовується та здійснюється, передусім, в інтересах тих сил і засобів, що діють на найважливіших напрямках і виконують нагальні завдання в інтересах забезпечення національної безпеки держави⁴.

¹ Литвин М.М., Аллеров Ю.В., Кириченко І.О. Сутність, закономірності та принципи взаємодії військ (сил). Честь і закон. Харків : Військ. ін-т ВВ МВС України, 2003. № 4. С. 11.

² Талалай Д.В., Борисенко Г.О. Особливості взаємодії суб'єктів службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». Том 26 (65). 2013. № 1. С. 291.

³ Булавин В. И. Национальная безопасность современной России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; МВД РФ, Нижегородский юрид. ин-т. Н. Новгород, 1999. С. 123.

⁴ Єсетов Т. М. Особенности организации взаимодействия разнородных сил и средств, выполняющих задачи в совместных специальных операциях. 36. наук. пр. Нац. акад. Прикордонних військ України (Серія: військ. та техн. науки). 2009. № 50. С. 8.

У відповідності до частини 12 статті 11 Закону України «Про оборону України» Генеральний штаб Збройних Сил України організовує взаємодію з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, радами оборони Автономної Республіки Крим та областей, міст Києва та Севастополя під час виконання завдань оборони держави.¹

Згідно статті 13 зазначеного Закону міністерства, центральні та інші органи виконавчої влади виконують завдання у цій сфері у взаємодії з Міністерством оборони України.

У частині 5 статті 18 цього ж Закону закріплено, що основні завдання, заходи щодо підготовки та ведення територіальної оборони, повноваження Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, військових формувань та основи їх взаємодії визначаються Положенням про територіальну оборону України, яке затверджує Президент України.

Крім того, в Законі України «Про оборону України» викладено поняття спеціальна операція – сукупність узгоджених і взаємопов'язаних за метою, завданнями, місцем та часом спеціальних дій підрозділів Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, спрямованих на створення умов для досягнення стратегічних (оперативних) цілей, які проводяться за єдиним задумом самостійно або у взаємодії з військовими частинами, іншими підрозділами Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів України та інших складових сил оборони для виконання завдань².

М.П. Плахотний визначив взаємодію як завчасно узгоджені дії, що ведуться кожним із її суб'єктів задля виконання певних завдань з урахуванням діяльності всіх сторін та витратою частки їх власних ресурсів для інших суб'єктів взаємодії та

¹ Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-ХІІ.

² Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-ХІІ.

досягнення загальної мети, а також взаємний вплив їх спільних дій на її досягнення¹.

На думку Л.О. Фещенко, взаємодія у правоохоронній діяльності має вигляд як у внутрішньо-організаційних функціях правоохоронної системи (структурна та системна побудова), так і в зовнішніх її функціях (запобігання злочинам та іншим правопорушенням, захист економічних інтересів держави тощо)².

Взаємодія як цілісна система характеризується наступними ознаками:

- багатосуб'єктністю, тобто наявністю не менше двох учасників взаємодії;
- узгодженістю діяльності суб'єктів взаємодії, виходячи з єдиної мети;
- діловим співробітництвом, взаємодопомогою суб'єктів взаємодії в інтересах вирішення спільних завдань;
- базуванням на законах і підзаконних нормативних актах;
- узгодженістю взаємодії за місцем і часу;
- ієрархічною незалежністю суб'єктів взаємодії³.

І.П. Кушнір, проаналізувавши низку наукових поглядів, прийшла до висновку, що взаємодія в діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону є узгодженням спільних дій різних суб'єктів за цілями, місцем і часом їхнього здійснення та наділена такими найбільш загальними ознаками:

¹ Плахотний М.П. Взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими структурами та органами сектору безпеки і оборони в сфері забезпечення прикордонної безпеки / М.П. Плахотний // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 19. – С. 119–122.

² Фещенко Л.О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.О. Фещенко. Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2007. С. 176.

³ Кудинов В.В. Нормативно-правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере защиты и охраны государственной границы Российской Федерации (конституционно-правовой аспект). Проблемы права. 2016. № 1(55). С. 28.

1. Законність.
2. Багатосуб'єктність і різноманітність.
3. Взаємний вплив суб'єктів взаємодії.
4. Взаємодія здійснюється у процесі реалізації ними своєї компетенції, обсяг і характер якої визначає зміст такої взаємодії, опосередковує її форми.
5. Погодженість.
6. Наявність спільної мети.
7. Ініціативність.
8. Взаємний (партнерський) характер відносин і обов'язково рівність сторін, їх незалежність одна від одної в підпорядкованому відношенні.
9. Системність і постійність, зафіксовані у відповідних програмах взаємодії¹.

Взаємодія як цілісна система характеризується наступними ознаками:

- багатосуб'єктністю, тобто наявністю не менше двох учасників взаємодії;
- узгодженість діяльності суб'єктів взаємодії, виходячи з єдиної мети;
- діловим співробітництвом, взаємодопомогою суб'єктів взаємодії в інтересах вирішення спільних завдань;
- базуванням на законах і підзаконних нормативних актах;
- узгодженістю взаємодії за місцем і часу;
- ієрархічною незалежністю суб'єктів взаємодії².

І.П. Кушнір, проаналізувавши низку наукових поглядів прийшла до висновку, що взаємодія в діяльності органів публічної

¹ Кушнір І.П. Нормативно-правове забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07.; Національний авіаційний університет. Київ, 2014. С. 56.

² Кудинов В.В. Нормативно-правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органом местного самоуправления в сфере защиты и охраны государственной границы Российской Федерации (конституционно-правовой аспект). Проблемы права. 2016. № 1(55). С. 28.

адміністрації у сфері охорони державного кордону являє собою узгодження спільних дій різних суб'єктів за цілями, місцем і часом їхнього здійснення та наділена такими найбільш загальними ознаками:

1. Законність.
2. Багатосуб'єктність і різноманітність.
3. Взаємний вплив суб'єктів взаємодії.
4. Взаємодія здійснюється у процесі реалізації ними своєї компетенції, обсяг і характер якої визначає зміст такої взаємодії, опосередковує її форми.
5. Погодженість.
6. Наявність спільної мети.
7. Ініціативність.
8. Взаємний (партнерський) характер відносин і обов'язково рівність сторін, їх незалежність одна від одної в підпорядкованому відношенні.
9. Системність і постійність, зафіксовані у відповідних програмах взаємодії¹.

Поняття «стратегічна взаємодія» бойових сил правопорядку, на думку О.Я. Черепененко, полягає в узгодженні їхніх зусиль для досягнення довгострокових цілей відвернення надзвичайних ситуацій, зменшення їх негативних наслідків і т. ін.²

Тактична взаємодія, пояснює О.Я. Черепененко, полягає в поєднанні вогню, застосування спеціальних засобів, удару та маневру груп бойового порядку, підрозділів органів внутрішніх справ, внутрішніх військ, спеціальних підрозділів СБУ, військових підрозділів і частин Збройних сил, Прикордонних військ

¹ Кушнір І. П. Нормативно-правове забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07.; Національний авіаційний університет. Київ, 2014. С. 56.

² Черепененко О.Я. Взаємодія підрозділів ОВС з іншими силовими структурами, державними та громадськими організаціями при ліквідації масових заворушень. Форум права. 2011. № 2. С. 957–962. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11cojlmz.pdf>

під час проведення спільних спеціальних бойових дій. Тактична взаємодія є предметом спеціальної тактики¹.

Очевидною прогалиною є відсутність у правових актах, які регулюють питання забезпечення національної безпеки, чітко сформульованого визначення юридичного поняття «взаємодія» що негативно позначається на правозастосуванні. Це пояснюється тим, що «взаємодія» – це не тільки теоретична категорія, а й, перш за все, практичне завдання всіх суб'єктів правоохоронної діяльності. При тому що регулювання процесу (процедур) взаємодії здійснюється величезною кількістю правових актів від законів України до підзаконних актів.

Організація взаємодії на етапі підготовки до взаємних дій під час проведення спеціальних операцій включає такі основні заходи:

- визначення й закріплення спільних нормативних і методичних основ;
- формування об'єднаного органу оперативного управління при проведенні спеціальних операцій;
- розроблення та вдосконалення існуючих оперативних планів проведення різного роду спеціальних операцій;
- підготовка та проведення спільних командно-штабних навчань, тренувань і занять;
- узгодження організаційно-технічних заходів;
- створення системи взаємного обміну інформацією та корегування чинних документів;
- аналізування та узагальнення аналітичної оперативної інформації;
- упровадження до навчального процесу ВНЗ системи МВС України змістовного модулю «Правові та організаційно-тактичні

¹ Черепенко О.Я. Взаємодія підрозділів ОВС з іншими силовими структурами, державними та громадськими організаціями при ліквідації масових заворушень. Форум права. 2011. № 2. С. 957–962 URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11cojlmz.pdf>

основи протидії тероризму в Україні» в рамках навчальної дисципліни «Тактико-спеціальна підготовка»¹.

Як зазначалося у Проекті Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, – відсутність ефективної взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки України у сфері боротьби із злочинністю визнано вищим політичним керівництвом України викликом безпечному середовищу громадян. З метою усунення цього дестабілізуючого фактора розвиток взаємодії між МВС Державною прикордонною службою України та іншими правоохоронними органами в питаннях протидії злочинності визначено стратегічним кроком для ефективного інтегрованого управління кордонами².

Д.В. Талалай досліджуючи організаційно-правові засади діяльності Служби безпеки України в умовах надзвичайних правових режимів вважає, що взаємодія Служби безпеки України з правоохоронними та іншими державними органами з питань боротьби з тероризмом повинна здійснюватися шляхом: спільного визначення на основі аналізу оперативної (суспільно-політичної, соціальної, криміногенної, природно-техногенної та ін.) обстановки питань, що потребують системного й усебічного, за участю всіх уповноважених суб'єктів вирішення; спільної розробки й реалізації комплексних дій і заходів з охорони громадського порядку, забезпечення державної безпеки, а також вирішення проблем окремих напрямів правоохоронної діяльності в разі виникнення загроз терористичного характеру; організації і проведення спільних антитерористичних заходів; обміну інформацією та передовим досвідом роботи тощо.

Взаємодія організовується з метою виконання різнопланових завдань, обумовлених різними видами, формами та методами

¹ Савочкін Д.С. Службово-бойова діяльність органів внутрішніх справ при проведенні антитерористичних заходів (нормативно-правові засади). Сімферополь. 2010. С. 130–131.

² Проект Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm

службово-бойової діяльності. Виходячи з цього, можна говорити про взаємодію Служби безпеки України з іншими силами охорони правопорядку при забезпеченні державної безпеки, розв'язанні питань щодо всебічного забезпечення такої діяльності та ін. Зміст взаємодії полягає в узгоджених за завданнями, місцем, часом і способами дій військ і органів (сил) усіх уповноважених суб'єктів при їх спільній діяльності, направленої на забезпечення державної безпеки, у тому числі узгодження дій:

1) для досягнення цілей забезпечення державної безпеки (узгодження дій за цілями), що передбачає встановлення спільних цілей взаємодії сил (сторін) для досягнення запланованих результатів;

2) за завданнями, що досягається виробленням єдиного порядку (форм і способів) застосування сил різної відомчої приналежності за одночасним або послідовним їх застосуванням в інтересах досягнення загальної мети;

3) за місцем (напрямами, рубежами, районами або об'єктами) – визначення порядку дій сил і засобів різної відомчої приналежності в інтересах виконання основного завдання (на основному напрямі) та інших завдань (на інших напрямках);

4) за часом, що полягає в установленні загальних строків виконання поставлених завдань, визначення строків початку та завершення дій, а також досягнення проміжних результатів;

5) за способами виконання поставлених завдань, що передбачає вибір і застосування найбільш доцільних ефективних способів дій сил і засобів різної відомчої приналежності в ході досягнення ними поставлених цілей.

Успішне проведення мобілізації в системі Служби безпеки України забезпечується підтримкою постійної та тісної взаємодії з Міністерством оборони України, штабами органів військового управління, начальниками гарнізонів, військовими комісаріатами, міністерствами, центральними та іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування,

Міністерством внутрішніх справ України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій й чітким узгодженням з ними всіх заходів, що забезпечують своєчасне відмобілізування. Разом з цим, до основних завдань мобілізаційної підготовки належить відпрацювання взаємодії із зазначеними суб'єктами по підготовці та проведенню відмобілізування формувань¹.

В умов надзвичайного чи воєнного стану особливого значення набуває бойове залагодження задіяних сил охорони правопорядку, які беруть участь у цих заходах. Відповідно, як на наш погляд, поняття «злагодження» слід вважати похідним від поняття «взаємодія».

На думку О.М. Шмакова, під бойовим залагодженням необхідно розуміти заходи бойової підготовки підрозділів і частин в організації та штатах воєнного часу, які здійснюються у визначені терміни з метою завчасної підготовки їх до виконання бойових завдань².

При розробці плану бойового злагодження враховуються: бойове призначення формування, термін мобілізаційної готовності, ступінь забезпеченості призначеного із запасу поповнення, наявність навчальної матеріально-технічної бази. Такий план включає: основні завдання бойового злагодження; розрахунок годин за предметами навчання на період бойового злагодження; терміни відпрацювання програми бойового злагодження³.

¹ Талалай Д.В. Організаційно-правові засади діяльності Служби безпеки України в умовах надзвичайних правових режимів : дис. ... докт. юрид. наук : 21.07.01 – забезпечення державної безпеки України; 21.07.05 – службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку. Національна академія Служби безпеки України. К., 2016. С. 351–352.

² Шмаков О. М. Словник офіцера внутрішніх військ з воєнно-наукових питань. 5-ге вид., переробл. і доповн. Х. : Акад. ВВ МВС України, 2009. С. 33.

³ Про структуру мобілізаційного плану України на особливий період, основні його показники та орієнтовні переліки оперативно-мобілізаційних документів : Розпорядження Президента України від 23 трав. 1997 р. № 216/97-рп.

Щодо взаємодії під час мобілізаційної підготовки та мобілізації в умовах введення надзвичайних режимів, то на механізм публічного адміністрування в такий час покладається:

- передача розпоряджень, сигналів, команд постановка завдань;

- постійний збір, аналіз та узагальнення інформації про хід виконання мобілізаційних заходів;

- постійний контроль за змінами в обстановці, мобілізаційним розгортанням органів військового управління, видів, об'єднань, з'єднань, військових частин, установ та організацій Збройних Сил України та інших військових формувань, за призовом військовозобов'язаних і поставкою мобілізаційних ресурсів, ходом переведення галузей національної економіки на функціонування в умовах особливого періоду і надання державними органами допомоги підприємствам, установам та організаціям, військовим формуванням у своєчасному виконанні мобілізаційних заходів;

- своєчасне прийняття рішень і доведення їх до виконавців;

- передача (приймання) додаткових каналів та засобів зв'язку з єдиної національної системи зв'язку України;

- організація всебічного забезпечення матеріально-технічними ресурсами Збройних Сил України та інших військових формувань, а також нормованого забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами в особливий період;

- організація та проведення цілеспрямованої виховної роботи і підтримання високого морально-психологічного стану особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань і населення держави;

- надання допомоги керівникам державних органів, підприємств, установ, організацій, військових формувань, сільським, селищним, міським головам, усім іншим державним органам, що відповідають за організацію і проведення мобілізації та

здійснення ними контролю за проведенням мобілізації відповідно до законодавства¹.

Відповідно до статті 12 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» Кабінет Міністрів України організовує роботу і взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів у питаннях мобілізаційної підготовки та мобілізації². Крім того, слід відмітити, що центральні органи виконавчої влади взаємодіють не лише з місцевими органами виконавчої влади та іншими державними органами, а також з органами місцевого самоврядування та громадськістю з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Основну увагу при розгляді взаємодії необхідно приділити організації управління силами та засобами, а також характеристиці основних груп оперативного шиккування. Для управління силами й засобами, залученими до спеціальної АТО, створюється оперативний штаб управління операцією, який формується за рахунок членів МКК і штабу АТЦ, а в регіоні – КГ та її штабу, із включенням до його складу керівників відповідного структурного підрозділу Центрального управління або регіонального органу СБУ, яким здійснюється оперативне забезпечення об'єкта посягання, керівника адміністрації цього об'єкта, інших посадових осіб органів та підрозділів, особовий склад яких задіється в операції.

Управління силами та засобам, що залучаються до операції, оперативний штаб здійснює з оперативного пункту (спеціально обладнане та оснащене необхідними технічними засобами зв'язку приміщення, транспортні засоби, які відповідають умовам безпеки). На оперативному пункті управління мають знаходитися члени оперативного штабу, на яких безпосередньо

¹ Про внесення змін до Положення про порядок проведення мобілізації : Указ Президента України від 16 черв. 2001 р. № 449/2001.

² Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовт. 1993 р. № 3543-ХІІ.

покладається керівництво діями груп бойового порядку. В їх розпорядженні повинні бути група оперативного управління в складі кількох офіцерів. Крім того, необхідно мати кілька підлеглих, щоб через них передавати команди в разі порушення нормальної роботи засобів зв'язку.

Таким чином, комплексний підхід до вдосконалення механізму підтримки взаємодії можливий за умови своєчасного приведення у відповідність до вирішуваних та взаємодіючим суб'єктом (органом чи підрозділом) забезпечення національної безпеки завданнями системи нормативних правових актів (в тому числі і міжвідомчих), організаційно-штатної структури управління органів Державної прикордонної служби України і полягає у визначенні заходів організаційного характеру, здійснюваних завчасно, і в своєчасному обсязі на основі оптимальної організації управління реагуванні на зміни оперативної обстановки.

Застосування методу особистого контролю взаємодії в ході виконання службово-бойового завдання ускладнюється з підвищенням рівня управлінської ланки. По цій причині керівники взаємодіючих суб'єктів можуть здійснювати контроль через органи управління (штаби). При цьому особлива роль повинна приділятися службам оперативних чергових, які здійснюють безперервне спостереження за ходом як виконання завдань, так і за процесом взаємодії. Саме оперативні чергові здійснюють збір, відбір і активне добування оперативних даних, їхнє уточнення, відображення на інформаційних носіях (паперових, електронних у тому числі аудіо- та відео-), їхнє порівняння, селекцію, аналітичну обробку та вироблення рекомендацій для прийняття рішень по взаємодії. Причому вся ця послідовність дій здійснюється в терміни, близькі до поточного масштабу часу.

На наш погляд, проблемним видається взаємодія оперативно-розшукових та розвідувальних підрозділів Державної

прикордонної служби України, Національної поліції, Служби безпеки України, Національної гвардії України, Служби зовнішньої розвідки України. Окремі нормативно-правові документи у цій частині, узагалі не передбачають взаємодії цього типу. У той же час на рівні суб'єктів взаємодії інспектор прикордонної служби Державної прикордонної служби України – дільничних інспекторів поліції Інструкцією про порядок взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних офіцерів поліції Національної поліції України, затвердженою Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 4 серпня 2017 р. № 689 передбачено обмін інформацією про стан оперативної обстановки, інформування щодо виявлення або отримання інформації про здійснення правопорушень у секторі відповідальності та поліцейській дільниці обслуговування¹. При цьому обмін інформацією між суб'єктами взаємодії відбувається через комунікаційні лінії чергових служб або через відповідних посадових осіб відповідних структурних підрозділів.

Усе це, як слушно зауважують С.А. Гаркуша та Д.Ю. Гулеватий, накладає відбиток на систему взаємодії збройних формувань різновідомчих силових структур, не підпорядкованих один одному. А від так потрібує іншої форми узгодження зусиль, яку можна назвати формою взаємного сприяння, де взаємини командних інстанцій будуються на основі взаєморозуміння своєї ролі і відповідальності при вирішенні загального завдання. Це найбільш складний спосіб організації взаємодії, що вимагає від командувачів і штабів особливого такту у взаєминах, уміння знаходити «спільну мову», визначати взаємні інтереси, роль і місце своєї силової структури

¹ Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних офіцерів поліції Національної поліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 4 серпня 2017 р. № 689.

в операції і, що впливає звідси, – свої функції і прерогативи важливості¹.

Якщо питання формування лідерства у соціально-психологічному чи воєнно-стратегічному розумінні є звичним і бажаним для субординарно збудованого військового колективу. Керівник (командир, начальник) органу чи підрозділу суб'єкта взаємодії за своїм управлінським призначенням є формальним лідером, оскільки у своєму впливі на діяльність підлеглих і побудові стосунків із ними передусім використовує та покладається на посадові повноваження (основу влади)².

Більше того, на сьогоднішній день кадрова політика підбору офіцерів для Збройних сил України, Державної прикордонної служби України чи Національної Гвардії України оголошує потребу в офіцері лідері та піддає нищівній критиці ігнорування в останні десятиліття формування офіцерського корпусу без врахування цього критерію. То для відносин координаційних, в яких відсутній принцип субординації, лідерство, особливо транзакційної моделі, між керівниками взаємодіючих суб'єктів може стати неабиякою конфліктогенною проблемою, привести до зіткнення розумінь виконання завдання, інтересів, та й навіть розумінь цілі, що ставитиме під загрозу виконання єдиного правоохоронного чи бойового завдання.

Для вирішення цієї потенційної проблеми були б корисними спеціальні дослідження у галузі військової психології з метою вироблення оптимальних критеріїв підбору оцінювання поведінки лідерів як керівників взаємодіючих суб'єктів.

¹ Гаркуша С.А., Гулеватий Д.Ю. Проблемні питання взаємодії під час проведення антитерористичної операції. Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Сер.: Військові та технічні науки. 2015. № 1. С. 23–24.

² Стасюк В.В. Авторитет та лідерство командира: визначення, зміст. Вісник Національного університету оборони України. 2014. Вип. 4. С. 311.

Під час дії воєнного стану Національна гвардія України для виконання завдань з оборони держави підпорядковується Міністерству оборони України. Національна гвардія України, виконуючи покладені на неї завдання, взаємодіє з правоохоронними органами, Збройними Силами України, Управлінням державної охорони України, іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, органами місцевого самоврядування, органами прокуратури, органами державної влади, громадськими об'єднаннями та релігійними організаціями, а також спільно з адміністрацією та режимними органами об'єктів, що охороняються, та населенням¹.

Україна будучи членом СНД з 28 березня 1997 року в цілях взаємодії і координації дій органів безпеки і спеціальних служб в сфері боротьби з організованою злочинністю міжнародного характеру, і в інших узгоджених сферах діяльності, рішенням Ради глав держав СНД було створено Раду керівників органів безпеки і спеціальних служб держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав².

Основними завданнями Ради керівників органів безпеки і спеціальних служб держав є: забезпечення ефективної взаємодії в області боротьби з організованою злочинністю міжнародного характеру і в інших узгоджених сферах діяльності спецслужб; реалізація рішень Ради глав держав і Ради глав урядів Співдружності Незалежних Держав з питань, що належать до компетенції спецслужб; вироблення пропозицій щодо зближення національного законодавства держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав, розвитку договірно-правової бази міжнародного співробітництва у сфері боротьби

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016.

² Інтернет-портал Содружества Независимых Государств URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=13826>

з організованою злочинністю і в інших узгоджених сферах діяльності спецслужб¹.

Положення про Раду керівників органів безпеки і спеціальних служб держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав підписали представники Азербайджанської Республіки, Республіки Вірменія, Республіки Білорусь, Грузії, Республіки Казахстан, Киргизької Республіки, Республіки Молдова, Російської Федерації, Республіки Таджикистан, Туркменії, Республіки Узбекистан, України.

Відносини щодо міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, отримали свій додатковий розвиток і на сучасному етапі з питань забезпечення національної безпеки України. Зокрема, загальні засади міжнародного співробітництва у цій сфері здійснюється за принципом взаємності відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, інших нормативно-правових актів. Так, нормою статті 23 надано повноваження Службі безпеки України поряд з іншими державними органами щодо забезпечення міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, зокрема, покладається на Службу безпеки України за участю Міністерства закордонних справ України – щодо подання пропозицій до комітетів Ради Безпеки

¹ Положение о Совете руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников Содружества Независимых Государств (Утверждено Решением Совета глав государств СНГ от 28 марта 1997 г.

ООН стосовно включення (виключення) фізичних або юридичних осіб до відповідних переліків¹.

Як ми уже зазначали у своєму попередньому науковому дослідженні, що на сьогодні легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, стала найактуальнішою проблемою світового співтовариства. У більшості зарубіжних країн відмивання грошей визнано тяжким злочином. Але особливістю злочину «відмивання коштів» є його допоміжний характер. Тобто подібні злочини є основою для продовження та розширення злочинної діяльності в інших злочинних сферах. З урахуванням цього факту метою законів про боротьбу з легалізацією коштів є не тільки створення системи заходів попередження відмиванню доходів, а також виявлення і попередження злочинів, внаслідок вчинення яких здійснюється легалізація доходів (предикатних злочинів)².

Д.В. Талалай аналізуючи міжнародні конвенції, меморандуми, договори та інші міжнародні документи, ратифікованих Україною, стверджує, що їх зміст не в повному обсязі розкриває положення щодо співпраці, визначення понять і термінів, строків дії цих угод тощо. На цій підставі вважаємо, що міжнародні договори, меморандуми та інші документи повинні більш детально прописувати положення щодо співпраці, обміну інформацією, екстрадиції осіб, причетних до скоєння злочинів терористичної спрямованості, організації спільних антитерористичних (контртерористичних) дій і заходів. Безперечно, договори України про екстрадицію злочинців і договори про співпрацю у кримінальному судочинстві спрощують порядок взаємодії у питаннях боротьби з тероризмом

¹ Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1702-VII.

² Павлотін Ю.М. Виявлення і розслідування легалізації (відмивання) доходів одержаних злочинним шляхом : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Одеса, 2016. С. 22.

Служби безпеки України з компетентними органами іноземних держав¹.

Підсумовуючи вказане наголосимо, що, здійснювані із розбудовою сектора безпеки і оборони, заходи із вдосконалення механізму взаємодії у забезпеченні національної безпеки є залежними від своєчасності приведення у відповідність до вирішуваних суб'єктами забезпечення національної безпеки завдань системи нормативних правових актів (в тому числі і міжвідомчих), організаційно-штатних структур і полягають у визначенні заходів організаційного характеру, здійснюваних завчасно, і в своєчасному обсязі на основі оптимальної організації управління реагуванні на зміни оперативної обстановки.

Перспективними для подальших розвідок у даному напрямку вбачаються питання організації публічного адміністрування із взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки в умовах надзвичайних правових режимів, а також дослідження окремих форм взаємодії у забезпеченні національної безпеки (внутрішньо відомча взаємодія, міжвідомча взаємодія, взаємодія державних і недержавних організацій та громадян, міжнародна взаємодія) які уособлюють застосування широкого розуміння категорії взаємодія².

¹ Талалай Д.В. Організаційно-правові засади діяльності Служби безпеки України в умовах надзвичайних правових режимів : дис. ... докт. юрид. наук : 21.07.01 – забезпечення державної безпеки України ; 21.07.05 – службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку. Національна академія Служби безпеки України. К., 2016. С. 358.

² Требін М. П. Армія та суспільство: соціально-філософський аналіз взаємодії в умовах трансформації : монографія. Х. : Видавничий Дім «Інжек», 2004. С. 191.

ПІСЛЯМОВА

Розвиток концепції публічного адміністрування має тривалу еволюцію. Аналіз наукових робіт дослідників цього поняття можна розділити на представників двох груп. До першої можна віднести наступну, це здійснення державного управління суб'єктами виконавчої влади щодо забезпечення утримання при владі політичних режимів (які властиві авторитарним політичним системам або перехідним від авторитарної до демократичної). До другої групи можна віднести представників які вбачають, що публічне адміністрування реалізується як суб'єктами виконавчої влади (чи з делегованими повноваженнями), а також широким колом суб'єктів, як виконавчими органами, так і безпосередньо громадськістю (які властиві демократичним політичним системам).

Незважаючи різноманітні точки зору на досліджування даного явища, можна стверджувати, що на сьогодні в Україні відбувається дискусія, яка супроводжується існуванням протиріч у теоретичних визначеннях державного, публічного управління й публічного адміністрування, що обумовлює доцільність нормативного визначення дефініції зазначених категорій, а також їх співвідношення, з врахуванням ознак, що характеризують передумови розвитку та особливості управлінського впливу щодо регулювання суспільних відносин в процесі становлення демократичних інститутів громадянського суспільства.

Аналіз існуючого на даний час організаційно-правового механізму забезпечення національної безпеки України в різноманітних сферах суспільних відносин як об'єкту публічного адміністрування, свідчить, що його характерною особливістю є втрата цілісності чітко визначених сфер суспільних відносин, оскільки інтереси особи і форми публічного управління не

завжди співпадають, а організаційний механізм забезпечення національної безпеки знаходяться в стані постійної трансформації, відображаючи при цьому у більшості негативні наслідки безсистемного підходу щодо створення ефективної моделі протидії сучасними викликам та загрозам.

Аналіз положень Конституції України, прийнятого 21 червня 2018 року нового Закону України «Про національну безпеку України» й інших нормативних актів, та теоретичних напрацювань в сфері забезпечення національної безпеки, дозволив узагальнити і систематизувати основні напрямки щодо її забезпечення. Зокрема, пропонуються наступні – політична безпека, воєнна безпека, економічна безпека, інформаційна безпека, публічна безпека, соціокультурна безпека, екологічна безпека. А тому окремі напрямки забезпечення національної безпеки повинні стати одним із концептуальних шляхів забезпечення національної безпеки з наступним вироблення відповідної системної методології організації забезпечення національної безпеки України.

У відповідності до Закону України «Про основи національної безпеки України» важливими інтересами визнавалися національні інтереси, а організаційно-правовими гарантіями забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особистості є діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки України, які згідно чинного закону отримали назву – сили безпеки.

На даний час, у зв'язку з інтеграцією до Європейського Союзу, назріла нагальна необхідність реформування інституту національної безпеки, і перш за все, приведення у відповідність повноважень його владних суб'єктів у даній сфері суспільних відносин, шляхом взаємодії як державних, так і недержавних суб'єктів для досягнення ефективного функціонування даного правового інституту.

Отже, для повноцінної реалізації такого організаційно-правового механізму, необхідно усунути зазначені колізії та

протиріччя правових норм на основі чіткого делегування повноважень органів державної влади. Таким чином, відбудеться формування суб'єктної системи в зазначеній сфері діяльності на основі принципу стримувань і противаг, чим буде забезпечено створення і функціонування єдиної інтегрованої концепції національної безпеки. Діяльність в процесі реалізації національної безпеки держави, буде здійснюватися органами існуючих гілок влади на основі тісної взаємодії з широким залученням недержавних суб'єктів. Наявність участі громадськості є життєво необхідним для успішності взаємодії в питаннях функціонування єдиного організаційно-правового механізму публічного адміністрування в сфері забезпечення національної безпеки України.

Проведений аналіз чинних Концепцій в сфері забезпечення національної безпеки України та висвітлення різноманітних наукових концептуальних підходів, дозволяє стверджувати про відсутність уніфікованої моделі такої Концепції. З одного боку, це обумовлено тим, що національна безпека як різновекторне функціональне явище, яке регламентується численними концептуальними нормативно-правовими актами в різних сферах суспільної діяльності, а з наукових позицій, розглядається в межах не лише правових досліджень, але і в галузях інших наукових знань – політологічних, соціологічних, економічних, воєнних. З іншого боку, складається очевидно, що навіть при єдиному міжгалузевому підході, виробити цілісну модель Концепції забезпечення національної безпеки України досить важко.

Подібний інтеграційний підхід до формування моделі Концепції національної безпеки представляє спробу технічне об'єднання в одному всеосяжному правовому акті понять національної безпеки в різних сферах, різноманітних національних інтересів, організаційного механізму забезпечення національної безпеки, яка не може бути визнана вдалою. Концепція як об'єктивна форма вираження публічної політики, на наш погляд,

повинна полягати у вироблені взаємодії суб'єктів (сил безпеки) забезпечення національної безпеки держави в різних сферах діяльності, з врахуванням динаміки змін суспільних відносин, у взаємозв'язку минулого досвіду, та поточного і перспективного розвитку організаційно-правового механізму забезпечення національної безпеки України.

З'ясовано, що більш прийнятним уявляється розуміння публічної політики національної безпеки як інституту, що характеризує систему відносин, концепцію, правові форми, організаційні механізми, які використовуються суспільством, публічною владою, громадськістю для захисту цілісності, ідентичності і суверенітету держави, геополітичної системи, прав і свобод людини та громадянина, шляхом стійкого забезпечення умов їх належного існування, розвитку відповідних взаємовідносин, що відповідають національним інтересам як в середині держави, так і в системі міжнародних відносин. Оскільки саме на основі концептуальних положень забезпечення національної безпеки України, можуть фактично бути реалізовані шляхом провадження публічної політики, яка повинна визначати стратегічний ідеологічний підхід у сфері внутрішніх та зовнішніх стосунків, у військово-політичній сфері, політики реалізації публічного управління, інформаційної, соціокультурної політики тощо.

За результатами аналізу викладених в нормативно правових актах принципів та наукових поглядів на їх систему у різних галузях суспільних відносин, які обумовлюють особливості здійснення публічного адміністрування в сфері забезпечення національної безпеки України, що в свою чергу, спонукають до створення чітко визначеної системи принципів з розкриттям сутності кожного із визначених, як в теоретичному плані, так і визначеному нормативному механізмі, на попередньо сформованій концептуальній основі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Baldwin, David. “The Concept of Security.” *Review of International Studies* 23 (1997): 5-26. URL: [http://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20\(1997\)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf](http://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20(1997)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf)
2. Bogason P. Postmodern public administration / P. Bogason. In *The Oxford Handbook of Public Management*, ed. E. Ferlie, L. E. Lynn, jr., C. Pollitt. – Oxford : Oxford University Press, 2005. P. 234–256.
3. Castelazo J. R. Administración Pública: Una Visión de Estado [Text] / J. R. Castelazo. México : Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2007. – P. 16.
4. Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. 7.2.2013. URL: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf
5. Directive of the european parliament and of the council. Concerning measures to ensure a high common level of network and information security across the Union. 2013/0027 (COD). URL: <https://cuti.cc/9tY64>
6. Fatkhutdinov V.H. Chastotnist operatsionalizatsiyi ta kontekstualnist vykorystannya termina “publichna bezpeka” v Zakoni Ukrayiny “Pro Natsionalnu politsiyu Ukrayiny [The frequency of operationalization and contextualise the use of the term “public security” in the Law of Ukraine “On the National police of Ukraine”]. [in Ukrainian].
7. Fisher I. The Debt – Deflation Theory of Great Depressions. *Econometrica*. 1933. Vol. 1 (October). P. 337–357.
8. Flacks Richard. On the Uses of Participatory Democracy / Richard Flacks In *Dissent*. 1966. November. № 13. P. 701–708.

- Reprinted in *The American Left*. Edited by Loren Baritz. – P. 397–405.
9. Goodnow, Frank J. *Politics and administration; a study in government*, (New York, The Macmillan company; London, Macmillan & co., ltd., 1900. P. 294.
 10. Hartay E *Citizen Participation: Best practices in the Western Balkans and the European Union* / E. Hartay. Prishtina : KCSF, 2011. – 36 p.
 11. *Human Development Report 1994 / United Nations Development Programme*. New York, Oxford University Press, 1994. p. 226.
 12. Huntington, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. New York : Belknap Press, 1957.
 13. James E. Anderson, *Public Policy Making: An Introduction*. 3rd ed. Boston : Houghton Mifflin Company, 1984.
 14. Keeling D. *Management in Government* / Keeling D. London : Allen & Unwin, 1972. 216 p.
 15. Komisarov O., Khytra O. A formation of civil-military cooperation during a settlement of the armed conflict in the southeast of Ukraine. *Traektoriâ nauki = Path of Science, Section "law"*. 2018. Vol. 4. № 7. P. 2009–2015.
 16. Leonard D. White. *Introduction to the study of Public Administration*. Macmillan, 1926. p. 495.
 17. lietuvos respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas 1996 m. gruodžio 19 d. Nr. VIII-49 Vilnius.
 18. lietuvos respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-123 URL: <https://www.infolex.lt/ta/63276> Longman Exams Dictionary. Pearson Education Limited, Edinburg, 2006.
 19. Mefalopulos P. *Broadening the Boundaries of Communication. Development Communication / Paolo Mefalopulos*.

- Sourcebook. Washington D.C: The International Bank for Reconstruction and Development: Green press initiative / The World Bank, 2009. – 245 p.
20. Oxford Wordpower Dictionary. Oxford University Press, New York, 1998.
 21. Pavliutin Y. Legal basis of the state financial monitoring service of Ukraine operations. *The World of Politics, Society, Geography*. 2016. Issue 2. P. 9–13.
 22. Pavliutin Y. Public administration in the field of national security provision in European in integration conditions (conceptual background). *Association agreement: driving international changes* : collective monograph. Ottawa, 2020. P. 12–32.
 23. Pavliutin Y. M. Social security as an object of public administration in Ukraine and over the world. Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs. 2020. Special Issue № 1. P. 47–52.
 24. Pavliutin Y. M., Chystokletov L. G., Tkachuk T. Y. Information society as a phenomenon of modern times. *Solid State Technology*. 2020. Volume 63. Issue 6. P. 4993–5004.
 25. Pavliutin Y., Kovalova O. The role of public organizations in ensuring national security of Ukraine. *Cuestiones Políticas Esta revista fue editada en formato digital y publicada en julio de 2020, por el Fondo Editorial Serbiluz, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela*. 2020. Vol. 37. № 65 (julio-diciembre). P. 136–155.
 26. Social Security Act of 1935 “Legislative History 1935 Social Security Act”. URL: <https://www.ssa.gov/history/35actinx.html>
 27. Social Security Administration. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Social_Security_Administration
 28. Stein, Lorenz von: Die Verwaltungslehre. Bd. 2 (2,1). Stuttgart, 1866.

29. Summary of the National Defense Strategy. URL: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
30. The *Federal Information Security Management Act of 2002* (“FISMA”, 44 U.S.C. § 3541, et seq.) URL: <http://csrc.nist.gov/drivers/documents/FISMA-final.pdf>
31. The National Security Act of 1947 – July 26, 1947 Public Law 253, 80th Congress; Chapter 343, 1st Session; S. 758.
32. The Study of Administration Author(s): Woodrow Wilson Source: Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197–222. Published by: The Academy of Political Science.
33. William I. Jenkins, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London : Martin Robertson, 1978.
34. William M. Darley. *The Missing Component of U.S. Strategic Communications*. Joint Force Quarterly. 2007. Issue 47. P. 109.
35. Авер’янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.
36. Административное право Украины : учебник. Х. : «Одиссей», 2004. 880 с.
37. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В.Б. Авер’янов (голова). К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
38. Адміністративно-процедурний кодекс України (проект 2008 р.). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html
39. 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.
40. Амосов О.Ю., Гавкалова Н.Л. Симбіоз інституційних засад та архетипіки публічного управління. *Публ. урядування: збірник*. 2016. № 2. С. 15–22.
41. Андріяш В.І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626>
42. Антитерористична безпека населення: проблеми інформаційного ареалу. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2019. № 1. С. 12–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/iblsd_2019_1_4
43. Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія. Київ : ТАЛКОМ, 2017. 576 с.
44. Агаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стер. М. : Омега-Л, 2006. 584 с.
45. Агаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. М. : Юрид. лит., 1997. 235 с.
46. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования. М. : Политиздат, 1973. 390 с.
47. Афзалетдинова Г.Х. Исключительные режимы в российском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.01. Москва. 2016. 29 с.
48. Бакуменко В.Д., Дзвінчук Д.І., Поважний О.С. Державне управління : курс лекцій. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с. С. 17.
49. Баланда А.Л. Соціальні детермінанти національної безпеки України: теорія, методологія, практика : автореф. дис. ... докт. екон. наук : 08.00.07. Київ, 2008. 38 с.

50. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
51. Бандурка О.М., Духов В.Є., Петрова К.Я., Червяков І.М. Основи економічної безпеки. Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 236 с.
52. Бандурка О.М., Соболев В.О., Рущенко І.П., Ярмиш О.Н. Соціологічне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ : навч.-метод. посібник. Х. : Ун-т внутр. справ, 1996. 33 с.
53. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність : підручник. Ч.І. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
54. Бантишев О.Ф., Шамара О.В. Кримінальна відповідальність за злочини проти основ національної безпеки України (проблеми кваліфікації) : монографія. Луганськ : ТОВ «Віртуальна реальність», 2014. 198 с.
55. Барабашев А.Г., Гуселетова Е.Л. Исследование публичного управления в США: истоки, этапы развития, современное состояние, эволюция образовательных программ. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2010. № 2. С. 66–80.
56. Барановський О.І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : монографія. К. : КНТЕУ, 2004. 759 с.
57. Баскакова Ю.В., Качанова П.В., Руденко О.М., Усатий Г.О. Конституційний процес та особливості реалізації реформ в Україні : навч.-метод. матеріали. К. : НАДУ, 2013. – 88 с.
58. Басов А.В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Басов А.В. ; Харківський націон. ун-т внутр. справ. Х., 2006. 228 с.
59. Батраченко О. В. Значення й функції державного управління сферою забезпечення публічної безпеки та порядку.

- Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 128–132. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2015_3_28
60. Батраченко О.В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2014. Вип. 29(2.3). С. 84–86. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29\(2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29(2)
61. Бауман З. Индивидуализированное общество. М. : Логос, 2005. 390 с.
62. Белл. Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М. : Academia. 2004. 788 с.
63. Бережний В. О. Сучасні концепції публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 31–38.
64. Береза А.В. Реформа публічного управління: сучасні тенденції та перспективи для України. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. Південноукраїнський центр гендерних проблем, 2012. Вип. 46. С. 287–295.
65. Битяк Ю.П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Х., 2002. Вип. 4. С. 3–14.
66. Бідюк П.І., Баклан І.В., Платонов А.В. та ін. Ситуаційна кімната керівника країни як складова системи забезпечення національної безпеки. *Матеріали Міжнар. наук. практ. конф. Національна безпека України: стан, кризові явища та шляхи їх подолання* : зб. наук. пр. К. : Національна академія управління Центр перспективних досліджень. 2005. С. 360–367.
67. Біла книга 2008. Служба безпеки України. К. : Ін-т опер. д-ті та держ. безпеки, 2009. 80 с.

68. Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю : монографія. Ірпінь : Академ. держ. податк. служби України, 2002. 440 с.
69. Білоус В.Т., Захарова О.С., Ковальський В.С. та ін. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2007.
70. Бліхар В.С., Башук В.В. Філософсько-правовий і соціокультурний виміри національної безпеки. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2015. Вип. 25.2. С. 378–385. URL: https://nv.nltu.edu.ua/Archive/2015/25_2/64.pdf
71. Боделан В.Р. Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 55.
72. Бодрук О.С. Системи національної та міжнародної безпеки в умовах формування нового світового порядку: 1991–2001 роки : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : спец. 21.01.01. К., 2003. 24 с.
73. Бодрук О.С. Системи національної та міжнародної безпеки в умовах формування нового світового порядку: 1991–2001 роки : дис. ... д-ра політ. наук : спец. 21.01.01. К., 2003. 415 с.
74. Большая Советская Энциклопедия. 3-е изд. М., 1971. Т. 5. 640 с.
75. Большой экономический словарь. Под ред. А.Н. Азрилияна. 4-е изд., доп. и перераб. М. : Институт новой экономики, 1999. 1248 с.
76. Бондар Г.Ю. Правове забезпечення взаємодії слідчих правоохоронних відомств у кримінальному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2004. 230 с.

77. Боровик І.С. Іноземний та вітчизняний досвід налагодження стратегічних комунікацій між владою, бізнесом та суспільством. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. 178 с.
78. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. № 2. 2010. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10bozuds.pdf
79. Браун П. Посібник з аналізу державної політики. Київ : Основи, 2000. 243 с.
80. Бредкіна І.К., Сімах Ю.А. Сучасні підходи до визначення поняття «криза». *Проблеми формування нової економіки XXI века* : собр. материалов II междунар. науч.-практ. интернет-конф. (25–26 декабря 2009 года) / НПК “CONSTANTA”. URL: <http://www.confcontact.com/2009new/3-brenkina.php>
81. Бугайчук К.Л. Концептуальні засади здійснення державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю. Протидія злочинності: теорія та практика : матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 жовт. 2016 р.) / Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України, НДІ вивчення проблем злочинності ім. акад. В.В. Сташиса, НАПрН України, Союз юристів України. Київ, 2016. С. 143–146.
82. Булавин В. И. Национальная безопасность современной России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Н. Новгород, 1999. 151 с.
83. Бурак В.Я., Грищук В.К., Грищук О.В. та ін. Основи права України : навч. посіб. Львів : Оріяна-Нова, 2005. 368 с.
84. Бутенко А.П., Миронов А.В. Сравнительная политология в терминах и понятиях. М. : НОУ, 1998. 411 с.

85. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія. К. : НІСД. 2001. 242 с.
86. Валіхновський Р. Підходи щодо побудови гуманітарної парадигми забезпечення національної безпеки. *Вісник Національної академії державного управління*. Випуск № 1 / 2010. С. 243–253.
87. Варналій З.С. Інститут Президента України в системі забезпечення економічної безпеки держави. Матеріали наукової конференції. К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2014. 472 с.
88. Ведель Ж. Административное право Франции. Перевод с французского. Под ред.: Крутоголов М.А. ; Пер. : Энтин Л.М. М. : Прогресс, 1973. 512 с.
89. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. К. ; Ірпінь : Перун, 2004. 1440 с.
90. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». 2005. 1728 с.
91. Веремеенко И.И., Аксенов Р.Г. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами. М. : Юрид. литература, 1975. 86 с.
92. Висновки і рекомендації щодо внесення змін до Закону України «Про основи національної безпеки України». Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1775/>
93. Військове документування та діловодство : навч. посібник. Х. : Нац. юрид. акад. України. 2003. 38 с.
94. Власюк О.С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики : вибр. наук. праці. К. : НІСД. 2016. 528 с.

95. Воєнна безпека і оборона України. Тлумачний словник нормативно-правових та наукових термінів і визначень. Національний науково-дослідний центр оборонних технологій і воєнної безпеки України. К., 2007. 186 с.
96. Вороніна Ю.Є. Публічне врядування: проблеми теорії та практики. Сучасні наукові дослідження на шляху до євроінтеграції : матеріали міжнародного науково-практичного форуму (21–22 червня 2019 р.) Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного. Ч. 2. С. 148–150. URL: <http://clar.tsatu.edu.ua/handle/123456789/8587>
97. Высочайше утвержденное Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия 14 августа 1881 года (Собр. Узак. 1881 г. Сентября 9, ст. 616).
98. Гавриш-Мусафір А.О. Використання соціальних мереж в діяльності органів місцевого самоврядування для підвищення ефективності комунікаційної діяльності. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. 178 с.
99. Гаркуша С.А., Гулеватий Д.Ю. Проблемні питання взаємодії під час проведення антитерористичної операції. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Сер. : Військові та технічні науки.* 2015. № 1. С. 19–32.
100. Гегель Г.Ф.В. Наука логика. М. : 1998. 245 с.
101. Гетьман Є.А. Поняття підзаконного нормативно-правового акта та його співвідношення із нормативно-правовим та правовим актами URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/5138/1/Getman.pdf>
102. Гладун З.С. Проблеми адміністративної реформи в Україні: наук. доп., виголошена на засіданні Вченої Ради

- Тернопільської академії народного господарства. Т. : [б.в.], 2001. 29 с.
103. Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН. URL: <https://cuti.cc/YB2ZF>
104. Голобородько А.Ю. Государственная культурная политика в системе обеспечения национальной безопасности современной России : дис. ... доктора полит.наук : 23.00.02. Ростов-на-Дону, 2016. 276 с.
105. Головченко В. Как различить правовые акты по признакам их нормативности? *Закон и бизнес*. 2014. № 16 (1158). URL: <https://cuti.cc/UK5fa>
106. Горбулін В. Національна безпека України: загрози та виклики. Реформування сектору безпеки України: отриманий досвід: матеріали міжнародної конференції «Україна – НАТО» (Київ, 18 травня 2006 р.) Женевський центр демократичного контролю над збройними силами. Рада національної безпеки і оборони України. Організація Північноатлантичного договору – НАТО. За заг. ред. О. С. Бодрука. К. : НІПМБ, DCAF, 98 с.
107. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія. К. : НІСД, 2010. 288 с.
108. Гордієнко С. Доктринальні положення інформаційної безпеки України в умовах сучасності. URL: <https://cuti.cc/sT0o0>
109. Громадяни України про безпеку: особисту, національну та її складові. URL: <https://cuti.cc/3jckg>
110. Гросфельд О.В. Становлення лобізму в сучасній Україні : автореф. дис. ... к. політ. н. : 23.00.02. Сімферополь, 2009. 19 с.
111. Грущинський І.М., Кравчук В.М., Пограничний Є.П. Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності :

- науково-практичний посібник. Львів : Престиж-Інформ, 2000. 268 с.
112. Гуляєв В.М. Національна безпека, її сутність, зміст і структура. Роль і місце воєнної безпеки у системі національної безпеки. Лекція. Національна академія СБ України. 2016. 36 с.
113. Дарнопих Г.Ю. Концепція національної економічної безпеки України як державна стратегія. URL: <https://cutt.ly/IW1LK6x>
114. Декларація про державний суверенітет України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/55-12>
115. Демин А.А. Понятие административного процесса и административно-процесуальный кодекс Российской Федерации. *Государство и право*. 2001. № 6. С. 16–24.
116. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України. К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
117. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: Конспект лекцій до навчального модуля. К. : Вид-во У АДУ, 2002. 80 с.
118. Державне управління в Україні : навч. посіб. К. : Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького, 1999. 266 с.
119. Державне управління і державна служба : навч.-метод. посібник / Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг.; упор. : Н.М. Мужикова, О.М. Клименок : Чернігів : ЦППК, 2009. 64 с.
120. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К. : Факт. 2003. 384 с.
121. Дзьобань О.П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення) : монографія. Х. 2006. 440 с.

122. Дзюндзюк В.Б, Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
123. Динис Г.Г., Карабін Т.О., Лазур Я.В., Менджул М.В., Натуркач Р.П., Рогач О.Я., Савчин М.В., Сухан І.С., Трачук П.А., Хохлова І.В. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти. Ужгород : ТІМРАНІ, 2015. 216 с.
124. Дитюк В.З., Єсімов С.С. Особливості нормативно-правового регулювання забезпечення публічної безпеки в країнах Європейського Союзу. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 827. С. 17–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulprun_2015_827_5
125. Довгань О.Д. Теоретико-правові основи забезпечення інформаційної безпеки України : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 453 с.
126. Долинний А.В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук, спец. : 12.00.07. Суми : СумДУ, 2017. 198 с.
127. Домбровська С.М., Помаза-Пономаренко А. Л. Соціальна безпека – оптимальний рівень соціального розвитку макро-, мезо- і мікрорегіонів України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 16. С. 57–69.
128. Дрига М.Д., Дячук С.І. Вирішення судами питань, пов'язаних з кримінально-правовою оцінкою діянь особи, що віддала чи виконала злочинний наказ. *Вісник Верховного Суду України*. 1999. № 3 (13). 34 с.
129. Дубенко С.Д., Максименко К.О., Овчарук О.В. та ін. Споживча політика в системі державного управління: навчально-методичний посібник. К. : Тютюкін, 2009. 248 с.

130. Дурман О.Л., Полосьмак К.О. Аналіз нових концепцій публічного управління та ступінь їх «адекватності» реаліям сучасного світу. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2020. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2020_1_7
131. Дяченко І.Б. Регіональний менеджмент природно-заповідних територій та об'єктів в умовах ринкових відносин : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.05. Ужгород, 2012. 201 с.
132. Eighth united nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders. Havana, 27 August – 7 September 1990.
133. Економічна безпека держави: сутність та напрями формування : монографія. Х. : Право, 2009. 312 с.
134. Економічна безпека : навчальний посібник. К. : Алерта ; КНТ ; Центр учбової літератури, 2010. 368 с. URL: <https://cuti.cc/B2vGY>
135. Енциклопедичний словник з державного управління. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
136. Енциклопедія державного управління: у 8 т. К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління. 2011. 692 с.
137. Есетов Т.М. Особенности организации взаимодействия разведомственных сил и средств, выполняющих задачи в совместных специальных операциях. *Зб. наук. пр. Нац. акад. Прикордонних військ України (Серія : військ. та техн. науки)*. 2009. № 50. С. 8–11.
138. Етимологічний словник української мови: в 7 т. Т. 1 : А-Г. К. : Наукова думка, 1982. 632 с.
139. Етимологічний словник української мови: в 7 т. Т. 4. К. : Наук. думка. 2003. 656 с.
140. Етимологічний словник української мови: в 7 т. Т. 5. Р-Т. 2006. 704 с.

141. Етимологічний словник української мови: в 7 т. Т. 2. Д-Копці. 1985. 571 с.
142. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали 59 наук-практ. конф. (17 груд. 2009 р.) Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с.
143. Єдина В.Ю. Світовий досвід розв'язання проблеми забезпечення економічної безпеки. *Держава та регіони. Сер. Економіка та підприємництво*. 2009. № 3. С. 51–54.
144. Єрмошенко М.М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення. К., КНТЕУ. 2001. 309 с.
145. Жарков Я.М., Дзюба М.Т., Замаруєва І.В. Інформаційна безпека особистості, суспільства, держави : підручник. К. : Видавн ичо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. 274 с.
146. Забезпечення інформаційної безпеки як функція сучасної держави : моногр. Центр навч.-наук. та наук.-практ. вид. НА СБ України, 2014. 196 с.
147. Загальна теорія держави і права : підручник. Львів : «Новий Світ-2000». 2007. 584 с.
148. Загальна теорія держави і права : підручник. Харків : Право. 2009. 584 с.
149. Загорецька О.М. Наказ як основний розпорядчий документ організації: документознавчий аналіз. *Студії з архівної справи та документознавства*, 2008. Т. 16. – С. 84–89.
150. Законодавство та стратегії у сфері кібербезпеки країн європейського союзу США, Канади та інших. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <https://cuti.cc/DUhPF>

151. Запобігання злочинності через планування територій, безпеки житлового середовища. Результати досліджень наукової лабораторії соціологічного моніторингу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. URL: <https://cuti.cc/egbkW>
152. Зеркалов Д.В., Арламов О.Ю. Соціальні проблеми сталого розвитку : монографія. К. : Основа, 2013. 562 с.
153. Зиборов О.В. Административно-правовая концепция военного положения : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.14. Краснодар, 2016. 40 с.
154. Зінченко В.В. Громадянське суспільство: шляхи, форми та перспективи (соціально-філософські ідеї і політико-правові тенденції сучасності) / В. В. Зінченко. – К. : МАУП, КАРПУК, 2007.– 468 с.
155. Зінченко В.В. Соціальна політика як фактор громадянського суспільства і національної безпеки України Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2009. Вип. 38. С. 213–221. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpgvzdia_2009_38_23 С. 220.
156. Зозуля І.В., Довгань О.І. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? Форум права.
157. № 5. С. 85–92 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
158. Золотоноша О.В. Організаційно-правові засади публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 219 с.
159. Иващенко Г.В. О понятии «безопасность». “Credo”. № 4(22)’00. URL: <http://www.orenburg.ru/culture/credo/24/>
160. Интернет-портал Женевского центра управления сектором безопасности. Целостность сектора безопасности. URL: <https://www.dcaf.ch/>
161. Интернет–портал Содружества Независимых Государств URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=13826>

162. Іванова А. Є. Сектор безпеки і оборони в умовах сучасності. *Сучасний стан та перспективи розвитку сектору безпеки України: публічно-приватні аспекти* : зб. наук. праць за матеріалами III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 квітня 2015 р.). Х. 2015. С. 34–35. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/9977/1/Ivanova_34_35%20.pdf
163. Іжа М. М. Актуальні питання взаємодії влади та громадськості в умовах децентралізації. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2015. 400 с.
164. Ільницька У. Інформаційна безпека України: сучасні виклики, загрози та механізми протидії негативним інформаційно-психологічним впливам. *Humanitarian vision*. 2016. Vol. 2, Num. 1. С. 27–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/hv_2016_2_1_7
165. Інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/>
166. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білінської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. 210 с. URL: <https://cutt.ly/hW1XPуC>
167. Інструкція з діловодства у Збройних Силах України : наказ Генерального штабу Збройних Сил України від 16 вересня 2013 р. № 200. URL: <https://cuti.cc/pYрAh>
168. Калюжна Ю.В. Політична безпека як складова національної безпеки України. *Науково-дослідна робота молодих учених: стан, проблеми, перспективи* URL: <http://www.srw.kspu.edu/?p=975>
169. Карамішев Д. В. Стратегія реформ з позицій системного підходу. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2015. 400 с.

170. Карамішев Д.В., Прасол В. П. Публічне управління як специфічний вид управлінської діяльності в умовах суспільних трансформацій. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 24. С. 156–160.
171. Кобзар О.Ф. Щодо визначення понять публічної безпеки та порядку. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 16. С. 457–462. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnyua_2015_16_51
172. Кобко Є. В. Система суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України. *Прикарпатський юридичний вісник*. № 4(25). том 2. 2018. С. 84–89.
173. Коваленко М.М., Коваленко Н.В. Фінансова безпека держави в системі захисту національних інтересів. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2015. 400 с.
174. Коваль Л. В. Адміністративне право України. К. : Основи, 1994. 154 с.
175. Коваль Л.В. Адміністративне право : курс лекцій для студентів юр. вузів та фак. 3-тє вид. К. : Вентурі, 1998. 208 с.
176. Коваль О.П. Соціальна безпека: сутність та вимір. К. : НІСД, 2016. 34 с.
177. Кодекс цивільного захисту України (ВВР), 2013, № 34–35, ст. 458.
178. Козак В.І. Публічне управління в системі координат української державності. *Ефективність державного управління*. Вип. 44(1). С. 64–70.
179. Козаченко Т.П. Загрози екологічної безпеки в системі національної безпеки України. *Наукові праці. Державне управління*. Випуск 269. Т. 281. С. 92–98.

180. Колективна безпека. Енциклопедія сучасної України. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=5527
181. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3(42). С. 112–119. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2013_3_18
182. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 41–45.
183. Колісніченко Н.М. Діалогова комунікація влади і громадян в управлінні територіями. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. 178 с.
184. 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
185. Колпаков В. К. Європейські стандарти адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 5–18.
186. Комісаров О. Г., Хитра О. Л. Концептуальні підходи до використання категорії «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України». *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 104–111.
187. Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки. URL: <https://cutt.ly/JWfvPnX>
188. Конституционное право : учебник. М. : БЕК, 1996. 464 с.
189. Конституційний процес та особливості реалізації реформ в Україні : навч.-метод. матеріали. К. : НАДУ, 2013. 88 с.
190. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://cuti.cc/NqVkc>

191. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналітична доповідь. К. : НІСД, 2015. 58 с URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-07/pac_bezp-182c8.pdf
192. Концепція інформаційної безпеки України. Проект. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/175056.pdf>
193. Концепція реформи місцевого самоврядування : Розпорядження КМУ від 29.07.09 № 900 URL: <https://refdb.ru/look/2810968-pall.html>
194. Корж І.Ф. Державна безпека: методологічні підходи до системи складових поняття. *Правова інформатика*. 2012, № 4(36), с. 69–75.
195. Користін О.Є., Барановський О.І., Герасименко Л.В. Економічна безпека : навчальний посібник / [та ін.] ; за ред. О.М. Джужі. К. : Алерта ; КНТ ; Центр учбової літератури. 2010. 368 с. URL: <https://cutt.ly/jW1Ce27>
196. Корнієвський О. А. Недержавна система забезпечення національної безпеки держави: концептуальні засади. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2008. Вип. 42. С. 231–240.
197. Корнієнко М.В. Управління силами і засобами ОВС при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Х., 2000. 22 с.
198. Корольчук В.В. Щодо стратегії запобігання корупції в Україні. Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення [Текст] : тези доп. наук.-практ. конф. (Київ, 26 берез. 2015 року) / [ред. кол. В.В. Черней, О.М. Джужа, В.В. Василевич та ін.]. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. 256 с. С. 226–227. URL: <https://cutt.ly/eW1CpC7>

199. Косевцов В. О. Національна безпека України: теорія, реальність, прогноз : монографія. К. : Сатсанга, 2000. 80 с.
200. Косілова О. І. Політична безпека в системі національної безпеки України. *Правова інформатика*. 2011. № 1 (29). С. 72–78.
201. Косович В. До визначення поняття «нормативно-правовий акт»: практична необхідність і теоретична можливість уточнення. *Право України*. 2012. № 9. С 274–280.
202. Кравчук М.В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права : навчальний посібник. Тернопіль : Карт-бланш, 2002. 247 с.
203. Кравчук О.Ю. Політична безпека України як наукова і практична проблема. *Політичні науки*. 2016. № 6. Т. 3. С. 82, 83.
204. Крамський С.О. Приоритетні напрями використання ІТ-проектів в системі публічного управління. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. 178 с.
205. Крап А. Сутність політичної стабільності: індикатори та функції. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. Львів : Львівська політехніка, 2006. Вип. 18. С. 118–124.
206. Краткая философская энциклопедия. М. : Изд. группа «Прогресс» «Энциклопедия», 1994. 576 с.
207. Краткий словарь-гlossарий по политологии. Улан-Удэ : Изд-во ВСГТУ, 2005.
208. Кремень В. Г. Політична безпека України: концептуальні засади та система забезпечення : монографія. К. : МАУП, 1998. 92 с.
209. Криміналістика : підручник. К. : Ін Юре, 2001. 684 с.

210. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) (ВВР), 2007, № 47–48.
211. Кримінальний кодекс України. Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
212. Крисаченко В.С. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи. К. : НІСД, 2004. 648 с.
213. Криштанович М. Трансформація військової безпеки як об'єкта державної політики. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2019 № 1.
214. Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 206–214.
215. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией : учебн. для вузов. М : Русская деловая литература, 1998. 344 с.
216. Кудинов В.В. Нормативно-правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органом местного самоуправления в сфере защиты и охраны государственной границы Российской Федерации (конституционно-правовой спект). *Проблемы права*. 2016. № 1(55). С. 27–31.
217. Кудінов С.С. Конвергенція як релевантний фактор протидії тероризму. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Херсон : ВД «Гельветика», 2018. Вип. № 53. Т. 3. С. 25–37.
218. Кудінов С.С. Методологічні засади дослідження правової політики формування антитерористичної компетентності. *Молодий вчений: наук. журн.* Херсон : Гельветика, 2019. № 1(65). С. 21–33.
219. Кузнецова І.О., Балабаш О.С. Побудова моделі процесу моніторингу стійкого розвитку підприємства : матеріали

- V Всеукраїнської науково-практичної конференції М 50 «Менеджмент XXI століття: проблеми і перспективи», 5 листопада 2015 р. Умань : Видавничо-поліграфічний центр «Візаві», 2015. 194 с. URL: <https://cutt.ly/fW1CRDn>
220. Кузніченко С.О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : моногр. Харків : Право 2014. 232 с.
221. Кузніченко С.О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар. Х. : Право, 2015. 164 с.
222. Кузніченко С.О. Правовий режим воєнного стану в СРСР 1941–1945 років. *Право і Безпека*. 2002. № 2. С. 80–85.
223. Кузніченко С.О. Проблемні питання щодо наукового забезпечення службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку. *Чесць і закон*. – 2009. – № 2. – С. 16–19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chiz_2009_2_5
224. Кузніченко С.О. Процедури введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні. *Форум права*. 2009. № 2. С. 220–232 URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2009-2/09kcorvu.pdf>
225. Кузніченко С.О. Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Сімф., 2010. 478 с.
226. Кузніченко С.О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар. Х. : Право, 2015. 164 с.
227. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Повітряне і космічне право*. 2009. № 3. С. 20–24.
228. Кузьменко О.В., Сокурєнко В.В. Доктринальні підходи до розмежування теоретичних понять «воєнна політика» й «оборона України». *Право і суспільство*. 2016. № 5-2. Ч. 2. С. 172–176.

229. Кузьмина М.Н. Правовые основы формирования и деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. 228 с.
230. Кулешов В. В. Взаємодія регіональних та місцевих органів влади з громадськістю. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. 178 с.
231. Курінний О. В., Жадан Є. В. Європейський досвід формування засад соціальної безпеки міста. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2015. 400 с.
232. Кутушев В.Г. Теория и практика взаимодействия органов внутренних дел с другими государственными органами и общественностью в охране правопорядка. *Вопросы укрепления законности и устранения следственных ошибок в уголовном судопроизводстве : сб. труд. Академии МВД СССР*. М. : Акад. МВД СССР, 1985. С. 62–67.
233. Куценко В.І., Львовчкін С.В. Завдання і напрями реформування фінансів соціальної сфери. *Фінанси України*. 1999. № 12. С. 25–32.
234. Кушнір І.П. Нормативно-правове забезпечення взаємодії у сфері охорони державного кордону України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 264 с.
235. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.
236. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва. 2002. 199 с.

237. Лата Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : дис. канд. юрид. наук. 12.00.07. К., 2004. 198 с.
238. Латов Ю.В. Российская теневая экономика в контексте национальной экономической безопасности. *Экономический вестник Ростовского государственного университета*. 2007. Т. 5. № 1. С. 16–27.
239. Левицька М.Б. Теоретико-правові аспекти забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук. К., 2002. 206 с.
240. Лесницкая Л.Ф. Система законодательства о гражданском судопроизводстве *Система советского законодательства*. М., 1980. С. 320–325.
241. Линдюк О. А. Особливості реформування державної служби в умовах децентралізації. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. р. X. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. 400 с.
242. Литвин М.М., Аллеров Ю.В., Кириченко І.О. Сутність, закономірності та принципи взаємодії військ (сил). *Честь і закон*. Харків., 2003. № 4. С. 9–15.
243. Личенко І.О. Теоретико-правові основи реалізації органами публічного управління адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян України у сфері власності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 50–59.
244. Ліпкан В. А. Національна безпека України : навч. посіб. К. : Кондор, 2008. 552 с.
245. Ліпкан В.А. Компетенція Кабінету Міністрів України у сфері національної безпеки. *Судова апеляція*. 2007. № 2. С. 97–102.
246. Ліпкан В.А. Поняття системи забезпечення національної безпеки України. *Право і Безпека*. 2003. Т. 2, № 4. С. 57–60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2003_2_4_14

247. Ліпкан В.А. Правовий статус РНБОУ у сфері національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 12. С. 4–8.
248. Ліпкан В. А. Національна безпека України. К. : КНТ, 2009. 576 с.
249. Лобанов А.А. Деякі погляди на побудову системи забезпечення воєнної безпеки України. *Наука і оборона*. 2009. № 1. С. 55–58.
250. Лобанов А.А., Пунда Ю.В. *Принципи стратегічного управління підготовкою держави до оборони*. Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони. 2013. № 1 (16). С. 11–16.
251. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974. 248 с.
252. Лунев А.Е. Вопросы административного процесса. *Правоведение*. 1962. № 2. С. 27–33.
253. Луценко Ю.В. Поняття та зміст воєнної безпеки України у світлі сучасних викликів та загроз. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. Випуск 137. 2018. С. 33–47.
254. Любінський А.М. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 104–109.
255. Люттвак Э.Н. Государственный переворот: Практическое пособие. Перевод с английского: Edward N. Luttwak. *Сour d'Etat: A Practical Handbook*. Русский Фонд Содействия Образованию и Науке. Москва, 2012. 326 с.
256. Макаренко Б. Соціальна безпека в стратегії українського державотворення. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2014. Вип. 15. С. 34–41.
257. Максименюк М.Ю. Організації як об'єкт публічного адміністрування: теоретико-методологічні виміри.

- Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2015. Вип. 63. С. 234–248.
258. Малін О.Л. Правові та організаційні засади адміністративної за прорушення антикорупційного законодавства у діяльності колегіальних органів публічної влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Одеса, 2014, 240 с.
259. Малюткин В.А. Организация взаимодействия подразделений органов внутренних дел в осуществлении профилактики преступлений : [лекция № 13]. М. : РИО МВД СССР, 1976. 40 с.
260. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління*. Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. № 1. С. 16–22.
261. Матузова Н. И. Теория государства и права : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2000. 776 с.
262. Махніцький О. І. Судова влада: сутність, зміст та поняття. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. Вип. 70. С. 19–25.
263. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління : навч. посіб. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с. URL: http://adhdportal.com/book_2074.html
264. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління : навч. посіб. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.
265. Мельник Р.І., Чубко Т.П. Проблеми обмеження прав і свобод людини в умовах дії спеціального правового режиму. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2016. Вип. 1. С. 125–134.
266. Меркотан К. Архетипные власти и современная демократия. *Публичное управление: теория и практика*. Харьков : ХарРИ НАГУ, 2014. С. 100–106.

267. Мірошніченко А.М., Попов Ю.Ю. Чи потрібен Закон України «Про нормативно-правові акти»? *Форум права*. 2009. № 1 С. 362–372 URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09mampra.pdf>
268. Мірошніченко В.І. Формування правової культури майбутніх офіцерів-прикордонників шляхом поглиблення правових знань. *Вісник Націон. академ. Держ. прикорд. служби України. Серія: Педагогіка*. 2015. Вип. 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadped_2015_5_14
269. Мурашин О.Г., Кельман М.С., Хома Н.М. Загальна теорія держави і права : підручник. – 3-є видання, стереотипне. – Львів : «Новий Світ-2000», 2007. – 584 с.
270. Мусаєва С. Нормативно-правове забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2018. Vol. 5, Iss. 1. С. 246–251. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2018_5_1_37
271. Національна поліція. Київ. тимчасовий веб-сайт. URL: <https://kyiv.npu.gov.ua/uk/publish/article/377568>
272. Нестеренко О.В. Система суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України. *Право і Безпека*. 2020. № 2. С. 33–39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2020_2_6
273. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : монографія. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. 752 с.
274. Нижник Н.Р., Мосов С.П., Леліков Г.І. Про співвідношення категорій: «процес» і «механізм» та їх використання в управлінській діяльності органів виконавчої влади. *Державне управління в Україні наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посібник*. Львів : Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2002. С. 245–254.

275. 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.
276. Ничипорчук Н., Вознюк Є. Секрет успіху США у сфері інформаційної безпеки. *Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії*. 2018. № 1. С. 66–71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mvckrc_2018_1_13
277. Ніколенко Л.М. Матеріальні та процесуальні норми і правовідносини: їх взаємозв'язок у господарському судочинстві. *Наше право*. 2013. № 10. С. 148–154.
278. Новак-Каляєва Л. Інноваційні підходи до управління як імперативи децентралізації системи влади в Україні. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 16. 310 с.
279. Новое Время. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://nv.ua/allvotes/169.html>
280. Нойбергер Б. Национальная безопасность и демократия – конфликты и дилеммы: Израиль в сравнительной перспективе. URL: <http://online-books.openu.ac.il/russian/democrasyand-national-security/volume1/article1.html>
281. Нормативний акт. Финансовый словарь. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/15726
282. Нормативний акт. Юридична енциклопедія: В 6 т. К. : «Укр. енцикл.», 1998. URL: <http://cyclop.com.ua/content/view/1290/58/1/12/#22140>
283. О публичном администрировании : Закон Литовской республики от 17 июня 1999 г. № VIII-1234. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/a00362d0152111e7b6c9f69dc4ecf19?fwid=-ol1rvmw25>
284. Об органах государственной безопасности СССР : Закон СССР от 16 мая 1991 г. № 2159-I (ВВСС 91-22)

285. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646. URL: <https://rg.ru/2016/12/06/doktrina-infobezobasnost-site-dok.html>
286. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 09.09.2000 № Пр-1895. URL: <http://base.garant.ru/182535/>
287. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44(1). С. 53–63. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_44\(1\)_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_44(1)_8)
288. Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 2. Теория права. М. : Зерцало, 2000. 656 с.
289. Общая теория права и государства : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001. 520 с.
290. Олійник І.Л. Організаційно-правові засади взаємодії міліції (поліції) країн – учасниць СНД у боротьбі з правопорушеннями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2005. 26 с.
291. Олійник О.В. Принципи забезпечення інформаційної безпеки України. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2016. № 4. С. 72–78.
292. Онуфрієнко О.В. Розбудова громадянського суспільства як концептуальний орієнтир універсального зближення концепцій державного управління й одночасної правової конвергенції. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжн. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2015. 400 с.
293. Оперативно-розыскная энциклопедия. М.: Издательство Шумилова И.И., 2004. 364 с.

294. Орел М. Г. Принципи, підходи та чинники розробки ефективної стратегії забезпечення політичної безпеки України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1110> (дата звернення: 12.10.2020).
295. Основы современного социального управления: теория и методология : учебное пособие. М. : ОАО «НПО «Экономика», 2000. 271 с.
296. Офіційний веб-портал Департаменту з питань цивільного захисту, оборонної роботи та взаємодії з правоохоронними органами Одеської обласної державної адміністрації. URL: <http://guns.odessa.gov.ua/>
297. Офіційний Інтернет-ресурс Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації URL: <http://www.nkrz.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=6 &language=uk>.
298. Офіційний сайт Комітету з питань національної безпеки і оборони URL: <https://cuti.cc/vNvMW>
299. П'яте всеукраїнське муніципальне опитування 06.09–10.10.2019. – URL: <https://cuti.cc/SnXUk>
300. Павлюк К.С. Пропозиції щодо удосконалення недержавної системи забезпечення національної безпеки. Концепції миру та політика безпеки сучасних центрів сили : матеріали науково-методологічного семінару (Київ, 21 вересня 2012 р.). К. : НАДУ, 2012. 91 с.
301. Павлютін Ю.М. Державна фіскальна служба України як суб'єкт публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки держави. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 6. Том 1. С. 240–245.
302. Павлютін Ю.М. Економічна безпека як об'єкт публічного адміністрування. *Право і суспільство*. 2020. № 6-2. Ч. 2. С. 99–105.

303. Павлютін Ю.М. Загальна характеристика системи суб'єктів забезпечення національної безпеки України. *Наукові записки*. 2020. Серія: Право. Випуск 8. Спецвипуск. С. 63–69.
304. Павлютін Ю.М. Загальнотеоретичний вимір національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування. *Честь і закон*. 2020. № 2(73). С. 115–121.
305. Павлютін Ю.М. Загальнотеоретичний вимір національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування. *Честь і закон*. 2020. № 2(73). С. 115–121.
306. Павлютін Ю.М. Застосування категорії «взаємодія» у забезпеченні національної безпеки України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 1. С. 87–95.
307. Павлютін Ю.М. Здійснення публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки: досвід України на етапі євроінтеграції. Адаптація національного законодавства відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Наукова монографія. За ред. О.В. Кузьменко. К. : Видавничий центр «Кафедра». 2019. С. 335–348.
308. Павлютін Ю.М. Концепція публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України: загальні обриси та питання генези. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2020. № 3 (69). том 2. С. 133–137.
309. Павлютін Ю.М. Політична безпека в системі заходів із забезпечення національної безпеки України. *Честь і закон*. 2020. № 4(77). С. 49–55.
310. Павлютін Ю.М. Принципи організації публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2021. № 50. Серія: Юриспруденція. С. 63–71.

311. Павлютін Ю.М. Публічна безпека як об'єкт адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки. *Південно-український правничий часопис*. 2021. № 2. С. 145–147.
312. Павлютін Ю.М. Система національної безпеки: політико-правовий аналіз. *Честь і закон*. 2020. № 3(74). С. 67–71.
313. Павлютін Ю.М. Соціокультурна та екологічна безпека як новітні об'єкти публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України. *Юридичний бюлетень*. 2021. № 21. С. 18–24.
314. Павлютін Ю.М. Сучасна фіскальна політика як елемент зовнішнього середовища публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 4/2020. С. 419–423.
315. Павлютін Ю.М., Корнієнко Д.М. Сутність механізму адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності сил безпеки (на прикладі Національної гвардії України). *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 4. С. 35–41.
316. Палагнюк Ю. В. «Державна політика» та «публічна політика»: теоретичний аспект. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер. : Державне управління. 2012. Т. 181, Вип. 169. С. 63–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2012_181_169_14 С. 65.
317. Панова О.О. Поняття, зміст та значення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Право»*. 2016. № 6, Т. 2. С. 133–136.
318. Панталієнко Т.П. Екологічна безпека як об'єкт права екологічної безпеки. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2013. Вип. 182. Ч. 1. С. 175–181.

319. Партиципативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні. Вісник АМУ № 153, травень 2018. Спеціальний випуск. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/153nor_small1.pdf
320. Пасічний Р. Національна безпека України в епоху глобалізації. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку* : [збірник наукових праць]. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2012. Випуск 24. С. 108–111.
321. Пастернак І. М. Взаємодія у відносинах суб'єктів службово-бойової діяльності Державної прикордонної служби України: до дискусії формулювання поняття. Європейські перспективи. 2016. Вип. 1. С. 39–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2016_1_8
322. Пастернак-Таранушенко Г.А. Економічна безпека держави. Статика процесу забезпечення : підручник за ред. Б. Кравченка. К. : Кондор, 2002. 302 с.
323. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина : [навч. посібник]. Чернівці : Рута, 2003. 367 с.
324. Пертрів І. Функція та структура воєнної організації як складова сектора безпеки. *Вісник Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка*. К., 2010. Вип. 82. С. 28–31.
325. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. *Віче*. 2011. № 10. С. 23–25.
326. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14 жовтня 2005 року № 1446/2005
327. Підлипна Р.П. Методологічні засади тлумачення дефініції «соціальна безпека». *Науковий вісник НЛТУ України*. 2015. Вип. 25.2. С. 275–280.
328. Підручник сержанта внутрішніх військ. Харків : Військовий інститут ВВ МВС України, 2002. 524 с.

329. Піх Н.С. Генеза наукової думки щодо поняття «громадська (публічна) безпека». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_10_18
330. Плахотний М.П. Взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими структурами та органами сектору безпеки і оборони в сфері забезпечення прикордонної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 19. С. 119–122.
331. Плахотнюк Н.Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 1999. 21 с.
332. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник. К. : НАВС, 1999. 702 с.
333. Погібко О.І. Нормативно-правові питання розвитку системи забезпечення воєнної безпеки – складової національної безпеки і оборони України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 51. С. 470–476.
334. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI.
335. Подп'ятнікова А.Я., Машненко К. А. Соціальні мережі як інструмент налагодження діалогу між державою та суспільством. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 178 с.
336. Політологічний енциклопедичний словник. К. : Генеза, 2004. 735 с.
337. Положение о Совете руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников Содружества Независимых Государств. Утверждено Решением Совета глав государств СНГ от 28 марта 1997 г.
338. Положення про постійні комісії Миргородської міської ради сьомого скликання, затверджено рішенням

- другої позачергової сесії міської ради сьомого скликання від 06 листопада 2015 року № 7. URL: <https://cutt.ly/fWsFAqs>
339. Полтораков О. Реконцептуалізація поняття «безпека» в сучасному політико-політологічному дискурсі. *Політичний менеджмент*. 2009. № 5 С. 19–28.
340. Пономарьов С.П. Поняття та зміст публічної безпеки сектору безпеки і оборони. *Право.ua*. 2017. № 2. С. 111–115. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo_2017_2_20
341. Пономарьова Я.О. Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : дис. канд. юрид. наук. спец. : 12.00.07. Харків, 2009. 208 с.
342. Популярна юридична енциклопедія. К. : Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
343. Порядок розроблення, прийняття, внесення змін, скасування, відновлення дії, оприлюднення, запровадження та застосування військових стандартів : Наказ Міноборони України від 24.02.2020 № 56.
344. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки України» URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63691
345. Правознавство. Підручник для студ. вищих навч. закладів / ред. : В.В. Копейчиков, А.М. Колодій. К. : Юрінком Інтер, 2006. 752 с.
346. Приходько Х. В. Політична безпека України: конституційно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 36–40.
347. Приятельчук А.О., Іщенко О.М. Соціальна безпека в контексті управління розвитком суспільних відносин. *Альманах Філософські проблеми гуманітарних наук*. К. : Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, 2010. № 19. С. 135–140.
348. Про боротьбу з корупцією : Закон України від від 05.10.1995 № 356/95-ВР. URL: <https://cutt.ly/1WsGgoP>

349. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ МЮ України від 12.04.2005 № 34/5. URL: <https://cutt.ly/qWsGnRE>
350. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Національне антикорупційне бюро України» : Закон України від 16.07.2015 № 630-VIII. URL: <https://cutt.ly/hWsGCFY>
351. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13.01.2011 № 2938-VI. URL: <https://cutt.ly/wWsG4Ad>
352. Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони : Закон України від 25.12.2014 № 43-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-19#Text>
353. Про внесення змін до Положення про порядок проведення мобілізації : Указ Президента України від 16 черв. 2001 р. № 449/2001.
354. Про внесення змін до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації : Наказ МЮ від 15.05.2013 № 883/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0742-13#Text>
355. Про Воєнну доктрину України : Постанова Верховної Ради України від 19.10.1993. № 3529-XII. URL: <https://cutt.ly/JWsJ589>
356. Про Воєнну доктрину України : Указ Президента України від 15.06.2004 № 648/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/648/2004#Text>

357. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>
358. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 № 1602-III. URL: <https://cutt.ly/iWwLfd6>
359. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <https://cutt.ly/CWwLyIH>
360. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 № 1777-XII. URL: <https://cutt.ly/eWwLkf3>
361. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР. URL: <https://cutt.ly/AWwLPDA>
362. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://cutt.ly/yWwL8ur>
363. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23.02.2006 № 3475-IV. URL: <https://cutt.ly/5WwZcmL>
364. Про Державну спеціальну службу транспорту : Закон України від 05.02.2004 № 1449-IV. URL: <https://cutt.ly/6WwCvcp>
365. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів. Роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України № 02-5/35 від 26.01.2000. URL: <https://cutt.ly/5WwCZmH>
366. Про економічну самостійність Української РСР : Закон України від 03.08.1990 № 142-XII. URL: <https://cutt.ly/zWwC33n>
367. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18#Text>

368. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1702-VII. Офіційний вісн. України. 2014. № 50–51. Ст. 2057.
369. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL: <https://cutt.ly/HWsVg5Y>
370. Про затвердження Загальних вимог до систем фізичного захисту ядерних установок та ядерних матеріалів і Загальних вимог до систем фізичного захисту ядерних матеріалів при їх перевезенні : Наказ Держатомрегулювання України від 28.08.2008 № 156. URL: <https://cutt.ly/KWsVQVT>
371. Про затвердження Інструкції з планування підготовки органів військового управління, військ (сил), установ Збройних Сил України : Наказ Міністерства оборони України від 08.09.2015 № 470.
372. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних офіцерів поліції Національної поліції України : Наказ МВС України від 4.08.2017 № 689. URL: <https://cutt.ly/bWsVCK1>
373. Про затвердження Інструкції про порядок організації та здійснення заходів власної безпеки військовослужбовців і працівників Державної прикордонної служби України та їх близьких родичів : Наказ Адміністрації ДПСУ від 28.04.2004 № 354. URL: <https://cutt.ly/WWsBe7C>
374. Про затвердження Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки : Указ Президента України від 24.04.1998 № 367/98. URL: <https://cutt.ly/CWsBQJU>
375. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ

- Мінекономрозвитку України від 29.10.2013 № 1277. URL: <https://cutt.ly/9WsBNYg>
376. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 266. URL: <https://cutt.ly/qWsNrg6>
377. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052. URL: <https://cutt.ly/3WsNbOg>
378. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 9.01.2014 № 11. URL: <https://cutt.ly/iWsNJq4>
379. Про затвердження Положення про організацію системи внутрішнього контролю в банках України та банківських групах : Постанова НБУ від 02.07.2019 № 88. URL: <https://cutt.ly/pWsMyWw>
380. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ МВС України від 10.08.2016 № 773. URL: <https://cutt.ly/cWs0yjb>
381. Про затвердження Порядку проведення державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Наказ МІО України від 25.11.2002 № 102/5. URL: <https://cutt.ly/SWs0khQ>
382. Про заходи щодо вдосконалення професійного навчання керівників і спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів військового управління Збройних Сил з питань воєнної безпеки та оборони держави : Постанова Кабінету

- Міністрів України від 16.11.2002. N 1749. URL: <https://cutt.ly/yWs0SMk>
383. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://cutt.ly/1Ws0BBj>
384. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1934-12#Text>
385. Про зміну назви Комісії Верховної Ради Української РСР з питань зовнішньої і внутрішньої безпеки : Постанова Верховної Ради Української ССР від 24.04.1991 № 993-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993-12#Text>
386. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI. URL: <https://cutt.ly/xWs9tHc>
387. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16.05.2008 № 279-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/279-17#Text>
388. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21.12.2006 № 514-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-16#Text>
389. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
390. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР. URL: <https://cutt.ly/KWs9R7H>
391. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 16.01.1997 № 3/97-ВР. URL: <https://cutt.ly/IWs9959>
392. Про Концепцію боротьби з тероризмом : Указ Президента України від 25.04.2013 № 230/2013. URL: <https://cutt.ly/tWs3R80>

393. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 № 341/2001. URL: <https://cutt.ly/PWs3Mi6>
394. Про Концепцію реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2002–2010 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.01.2002 № 26-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/26-2002-%D1%80#Text>
395. Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки : Постанова Кабінету міністрів України від 1.06.1995 № 384. URL: <https://cutt.ly/vWs8aXp>
396. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-XII. URL: <https://cutt.ly/sWs8D4E>
397. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://cutt.ly/bWs84CA>
398. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>
399. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>
400. Про Національний банк України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>
401. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
402. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>

403. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
404. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>
405. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: <https://cutt.ly/rWs7CeI>
406. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII. URL: <https://cutt.ly/KWs75zB>
407. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text>
408. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17#Text>
409. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>
410. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09.01.2007 № 537-V. URL: <https://cutt.ly/VWs5x3r>
411. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL: <https://cutt.ly/DWs5E8P>
412. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://cutt.ly/tWs5A0U>

413. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://cutt.ly/MWdSPLW>
414. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. URL: <https://cutt.ly/BWdSZNa>
415. Про ратифікацію Угоди (у формі обміну нотами) між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про відновлення дії Угоди між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про співробітництво у сфері науки та технологій : Закон України від 5.10.2017 № 2157-VIII. URL: <https://cutt.ly/AWfnpnk>
416. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.09.2020 «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://cutt.ly/JWdS5JL>
417. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Военної доктрини України» : Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015. URL: <https://cutt.ly/4WdDuWM>
418. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України» : Указ Президента України від 15.03.2016 № 96/2016. URL: <https://cutt.ly/dWdDd86>
419. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017. URL: <https://cutt.ly/8WfQ1JG>
420. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2012 «Про Концепцію реформування і розвитку ЗС України на період до 2017 року : Указ Президента від 29.12.2012 № 772/2012 URL: <https://cutt.ly/bWdDxz7>

421. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016 URL: <https://cutt.ly/gWdFn2b>
422. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 URL: <https://cutt.ly/ZWdFSja>
423. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <https://cutt.ly/MWdFBX2>
424. Про Службу зовнішньої розвідки України : Закон України від 01.12.2005 № 3160-IV. URL: <https://cutt.ly/DWdF1xc>
425. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <https://cutt.ly/yWdF75k>
426. Про стан виконання постанови Верховної Ради Української РСР від 30.07.1990 в питанні проходження військової служби громадянами республіки : Постанова ВР Української ССР від 10.10.1990 № 341-XII. URL: <https://cutt.ly/WWdGyhe>
427. Про створення єдиного інформаційного середовища соціальної сфери та забезпечення обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 № 718. URL: <https://cutt.ly/RWdGari>
428. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки : Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015. URL: <https://cutt.ly/DWdGhTA>
429. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 URL: <https://cutt.ly/eWdGbzY>

430. Про структуру мобілізаційного плану України на особливий період, основні його показники та орієнтовні переліки оперативно-мобілізаційних документів : Розпорядження Президента України від 23.05.1997 № 216/97-рп.
431. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 1149-р. URL: <https://cutt.ly/1WdGH6N>
432. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011–2015 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2010 № 1808-р. URL: <https://cutt.ly/SWdGVcY>
433. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://cutt.ly/qWdG1nF>
434. Про схвалення Концепції створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2011 № 1193-р. URL: <https://cutt.ly/7WdG8ND>
435. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. URL: <https://cutt.ly/wWdG6If>
436. Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 735-р. URL: <https://cutt.ly/JWdHyHy>
437. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. URL: <https://cutt.ly/JWdHaSt>

438. Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання : Закон України від 19.10.2000 № 2064-III. URL: <https://cutt.ly/DWdHjDG>
439. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://cutt.ly/TWdHbW5>
440. Проблемы общей теории социалистического государственного управления. М. : Наука, 1981. 312 с.
441. Проект Адміністративно-процедурного кодексу (2012 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893
442. Проект Доктрини недержавного забезпечення національної безпеки України. URL: <https://cutt.ly/9WdHQO>
443. Проект Закону України «Про Національне бюро фінансової безпеки України». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63691
444. Проект Закону України «Про недержавне забезпечення національної безпеки України» (автор проекту В.А. Ліпкан). URL: <https://cutt.ly/jW10G0g>
445. Проект Концепції інформаційної безпеки України. URL: <http://www.osce.org/uk/fom/175056?download=true>
446. Проект Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm
447. Проект ЦППР. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. URL: http://pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf
448. Публичная политика: от теории к практике. СПб. : Алетейя, 2008. 356 с.

449. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.
450. Пухтецька А. Європейський адміністративний простір як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. *Юридична Україна*. 2006. № 8. С. 41–45.
451. Пшеворський А. Переходи до демократії. *Політологія* : хрестоматія. К., Наукова думка, 2004. С. 385–406.
452. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. Харків : Консум, 2002. 160 с.
453. Ребкало В. Політична стабільність і політична безпека: характер та механізми взаємозв'язку. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2011. № 3. С. 159–169.
454. Регульський В.П. Оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ: правові та організаційні основи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 21.07.04. К., 1997. 27 с.
455. Резнікова О. О., Цюкало В. Ю., Паливода В. О., Дрьомов С. В., Сьомін С. В. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналітична доповідь. К. : НІСД, 2015. 58 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-07/nac_bezp-182c8.pdf
456. Реконцептуалізація поняття «безпека» в сучасному політико-політологічному дискурсі. *Політичний менеджмент*. 2009. № 5(38). С. 19–28.
457. Рибак А.І. Стан та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні. *Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць*. К. : ВІР УАН, 2011. Випуск 47. С. 594–602.
458. Рижук О. Аналіз підходів щодо визначення поняття «інформаційна безпека» в умовах глобалізації. *International*

- relations, part "Political sciences". No 13. (2017). URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3007/2697*
459. Рішення Конституційного Суду України від 27 січня 2001 р. № 20-рп/2001 у справі за конституційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» і «Про заборону діяльності Компартії України» (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 року).
460. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 № 12-рп/98.
461. Розбудова безпеки і оборони. Збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки (PAR-DIB). Женева–Київ, 2006. 383 с.
462. Розумний М. М. Екстремізм і радикалізм у смисловому полі української політики : *Українська політична нація: генеза, стан, перспективи*. К. : НІСД, 2003. С. 521–529.
463. Романенко Є. О. Концептуальні засади реформування державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 3. С. 38–46.
464. Рубинский Ю.И. Франция. В поисках новых путей. М. : Изд-во «Весь мир», 2007. 621 с.
465. Рудик П. Конституційно-правовий статус Президента України в умовах парламентсько-президентської республіки. *Віче: громадсько-політичний і теоретичний журнал*. 2014. № 20. С. 7–15.

466. Руснак І.С. Воєнна безпека України у світлі реформування сектора безпеки і оборони. *Наука і оборона*. 2015. № 2. С. 9–14.
467. Рушайло В.Б. Адміністративно-правові режими : монографія. М. : Щит-М, 2000. 264 с.
468. Савицький В. Т. Інформаційна безпека в системі національної безпеки України. *Університетські наукові записки*, 2017, № 62, С. 196. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1728.pdf>
469. Савін В.М. Міграційна політика як складова національної безпеки України. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2013. № 2. С. 52–59.
470. Савочкін Д.С. Службово-бойова діяльність органів внутрішніх справ при проведенні антитерористичних заходів (нормативно-правові засади) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 21.07.05. Сімферополь, 2009. 20 с.
471. Сайт Інституту публічного управління та адміністрування Національної академії державного управління при Президентові України (ІПУА) URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dor&tipn=Page&page=177>
472. Саманюк Є.В. О соотношении понятий «общественная безопасность» и «общественный порядок». *Молодой ученый*. 2014. № 3. С. 671–675.
473. Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика : монографія. К. : Академпрес. 2017. 180 с. URL: <http://www.nationalsecurity.in.ua/sector-of-security-and-defense-of-ukraine/>
474. Сектор безпеки України: аспекти трансформації. *Політичний менеджмент*. 2008. № 3. С. 141–156. URL: http://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/sahaniuk_sektor.pdf
475. Сектор безпеки: рекомендації міжнародних організацій : збірник документів. К. : НКЦ СБ України, 2006.

476. Селіванов В.М. Національна безпека – гарант існування незалежної України. ВУ. 1993. № 7. С. 19–28.
477. Сергєєва О. Ю., Ігнатенко Л. Ю. Базові принципи партисипативності в державному будівництві. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. 400 с.
478. Сергієнко М.Г. Функціональні зміни суб'єктів забезпечення національної безпеки у внутрішньополітичній сфері. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 308–317.
479. Сергієнко М.Г., Болбас О.М. Воєнна організація держави та захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2 (49). С. 283–289.
480. Середа В. В., Ковалів М. В., Єсімов С. С., Гурковський М. П. Правові основи захисту України від зовнішньої та внутрішньої агресії : навчальний посібник / Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2015. 518 с.
481. Синіцин А.А. Співвідношення політичної і військової безпеки. *Актуальні проблеми військової політики і військової безпеки Росії*. М. : ВУ, 2005. С. 26–28.
482. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (Концептуальні та організаційно-правові засади). Підруч. для студ. і слухачів вищ. навч. закл. К. : НАДУ, 2012. 543 с.
483. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика : монографія. Хмельницький ; К. : Кондор, 2007. 616 с.
484. Ситник Г. П. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні. *Вісник НАДУ*. 2014. № 2. С. 5.

485. Ситник Г.П., Завгородня С.П. Системний аналіз понятійно-категоріального апарату дослідження державного управління економічною безпекою. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 82–89.
486. Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П. Національна безпека України: теорія і практика : монографія. Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2007. 669 с.
487. Сіленко А.О, Коляденко В.А. Соціальна держава: тернистий шлях до визнання. Світовий досвід і перспективи України : монографія. Одеса : ТЕС, 2002. 357 с.
488. Сіцінська М. В. Теоретико-правові основи проекту Концепції залучення громадськості до здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони України. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2014. № 1. С. 45–57.
489. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.
490. Скрипнюк О.В. Курс сучасного конституційного права України : академічне видання. Х. : Право, 2009. 468 с.
491. Скуратівський В., Линдюк О. Соціальна безпека українського суспільства та шляхи її забезпечення. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2011. № 3. С. 194–204.
492. Словник іноземних слів / за ред. члена-кореспондента АН УРСР О.С. Мельничука. – К. : Наук. думка, 1974. – 565 с.
493. Словник синонімів української мови : в 2 т. Т. 1. К. : Наук. думка, 2001. 1040 с.
494. Смолянук В.Ф. Системні засади національної безпеки України. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Політологія. 2018. № 2. С. 107–126. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnuuaup_2018_2_11

495. Советский энциклопедический словарь. М. : Советская энциклопедия, 1980. 1600 с.
496. Сокурєнко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони України : дис. д.ю.н. спец. 12.00.07. Харків, 2016. 526 с.
497. Соціологічна енциклопедія. К. : Академвидав, 2008. 456 с.
498. Становлення і розвиток недержавних суб'єктів сектору безпеки України (система безпеки підприємництва) : наукова доповідь. К. : НІСД, 2011. 85 с.
499. Стасюк В.В. Авторитет та лідерство командира: визначення, зміст. *Вісник Національного університету оборони України*. 2014. Вип. 4. С. 309–312.
500. Стефанчук М.М. У пошуках оптимальної моделі реалізації прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді. *Науковий часопис Нац. Акад. прокуратури України*. 2015. № 3. С. 85–99.
501. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Атіка, 2008. 624 с.
502. Столбовський А.О. Аналіз складових економічної безпеки України. *Право і безпека*. 2004. № 3. С. 190–192.
503. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія. К. : НІСД, 2010. 288 с.
504. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» : Указ Президента України від 12 лютого 2007 року № 105.
505. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р.
506. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року. Проект. URL: https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf

507. Строгович М.С. Философия и правоведение. Некоторые методологические вопросы юридической науки. *Советское государство и право*. 1965. № 6. С. 74–82.
508. Структура Апарату Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 25 квітня 2016 року № 171/2016.
509. Субъектно-объектные отношения в политике: политологический словарь. URL: <http://na-uroke.in.ua/1249-3.html???history=0&pfid=1&sample=22&ref=0>
510. Талалай Д.В. Організаційно-правові засади діяльності Служби безпеки України в умовах надзвичайних правових режимів : дис. ... докт. юрид. наук : 21.07.01; 21.07.05. К., 2016. 513 с.
511. Талалай Д.В. Службово-бойова діяльність підрозділів мобілізації та територіальної оборони Служби безпеки України: організаційно-правові та тактичні засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 21.07.05. Сімферополь, 2011. 288 с.
512. Талалай Д.В., Борисенко Г.О. Особливості взаємодії суб'єктів службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского Серия «Юридические науки»*. Том 26 (65). 2013. № 1. С. 289–295.
513. Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи. *Політичний менеджмент*. 2009. № 2. С. 35–45.
514. Телешун С., Ситник С., Рейтерович І. Публічна чи державна політика-вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 10/2012. № 4. С. 185–196.
515. Теличкін О.О. Правоохоронна діяльність у сфері забезпечення міжнародного миру і безпеки: організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Х., 2004. 428 с.

516. Теорія нотаріального процесу : [науково-практичний посібник]. К. : Алерта ; Центр учб. літератури, 2012. 920 с.
517. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник. К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.
518. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М. : БЕК, 1995. 470 с.
519. Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия. М. : Юринформ центр, 2000. 526 с.
520. Ткаченко І. Громадянське суспільство і Європейський Союз : функціонування і співпраця. *Науково бібліотека, Віче*. Січень 2015. Випуск № 2. 16 с.
521. Ткачук А., Науменко С. Законотворчий процес та якість закону: Як досягти гармонії? К. : Ін-т громадянського суспільства, 2005. 44 с.
522. Ткачук Л.М. Інформаційна безпека як складова національної безпеки держави. 2018. URL: <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-ininv/all-ininv-2018/paper/download/4048/3425>
523. Тонконог Н.П., Зайц Н.Ф. Совершенствование ведомственных нормативных актов. К. : Высшая школа, 1978. 42 с.
524. Требін М. П. Армія та суспільство : соціально-філософський аналіз взаємодії в умовах трансформації : монографія. Х. : Видавничий Дім «Інжек», 2004. 404 с.
525. Турченко О.Г. Щодо ідентифікації категорій «інтерес» та «національний інтерес» як об'єктів забезпечення безпеки. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 1. С. 61–67.
526. Тюріна О. В. Сучасні системи судових і правоохоронних органів (порівняльно-правова характеристика) : навч. посіб. Київ. нац. ун-т внутр. справ. К. : Скіф, 2008. 96 с.
527. У Києві запустили поліцію, що «зупиняє словом» URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-kyiv/2336770-u-kiyvi-zapustilipoliciu-so-zupinae-slovom.html>

528. Угода про вільний доступ і порядок обміну відкритою науково-технічною інформацією держав – учасниць СНД від 11.09.1998 URL: <https://cuti.cc/AAIXQ>
529. Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь. К. : НІСД, 2007. 264 с.
530. Фатхутдінов В.Г. Правоохоронна діяльність: природа та гуманістичний вимір : монографія. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2008. 197 с.
531. Федоров М. І., Аросланкін О. О., Сургай В. М. Процедура управління екіпажами винищувальної авіації при вирішенні завдань по знищенню транспортних літаків противника.
532. у повітрі при прикритті військ і об'єктів. Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України. 2016. № 2. С. 58–61. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nitps_2016_2_16
533. Фесюнін В.М. Організаційно-правові засади взаємодії Державної податкової служби з населенням : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Харків, 2007. 187 с.
534. Феценко Л.О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 217 с.
535. Философский словарь. М. : Республика, 2001. 719 с. 535. Философский словарь. М. : Политиздат, 1975. 496 с.
536. Философский энциклопедический словарь. М. : ИНФРА-М, 2012. 576 с.
537. Філіпова Н.В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=865>
538. Філософський енциклопедичний словник. К. : Арабіс, 2002. 744 с.

539. Фурашев В. Сутність та визначення понять «інформаційна безпека» і «безпека інформації». *Правова інформатика*. 2012. № 2. С. 51–59. URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/12fvmbbi.pdf>
540. Халецька А.А. Соціальна політика як ключовий чинник у діяльності соціально орієнтованої держави. Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 5. С. 71–74.
541. Харечко Н.В. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Сімферополь, 2011. 16 с.
542. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002#Text
543. Хилько М.І. Екологічна безпека України : навчальний посібник. К., 2017. 266 с. URL: <https://cuti.cc/4Mqyt>
544. Хитра О.Л. Поняття, ознаки та зміст правових режимів, що запроваджуються під час виникнення кризових ситуацій. *Traektoriâ nauki = Path of Science, Section "law"*. 2018. Vol. 4. № 3. Р. 6001–6006.
545. Хитра О.Л. Реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України: адміністративно-правові засади реалізації теорії та досвіду : монографія. Львів : Растр-7, 2019. 395 с.
546. Хропанюк В.Н. Теория государства и права : [учебное пособие для высших учебных заведений]. 2-е изд., доп. испр. М. : «Дабахов, Ткачѐв, Димов», 1995. 384 с.
547. Цвік М.В., Петришин О.В., Авраменко Л.В. Загальна теорія держави і права : [підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

548. Цивільний кодекс України : Закон України, Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://cutt.ly/1WdJJVt>
549. Циганов В. П. Політична безпека і безпечна політика: складові, ознаки, стан, тенденції. К. : Ніка центр, 2006. 112 с.
550. Цимбал Г.П. Взаємодія як умова забезпечення виявлення і розслідування податкових злочинів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2005. 19 с.
551. Чабанова К. І. Деволюція як форма децентралізації. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2015. 400 с.
552. Чайка І.Ю. Системна цілісність суспільства як фактор його прогресивного розвитку : автор. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук. Спец. 09.00.03. Київ. 2005. 16 с.
553. Черепненко О.Я. Взаємодія підрозділів ОВС з іншими силовими структурами, державними та громадськими організаціями при ліквідації масових заворушень. *Форум права*. 2011. № 2. С. 957–962 URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11cojlmz.pdf>
554. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03 060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування» (за видами економічної діяльності). Х. : ХНУМГ, 2014. 97 с.
555. Чернюк Л. Г., Пепа Т.В. Методолого-практичні основи формування системи управління сталим регіональним розвитком. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/10028/02Chernjuk.pdf?sequence=1>
556. Чишко К.О. Правоохоронна діяльність Національної гвардії України із забезпечення публічної безпеки і порядку: проблеми та шляхи їх вирішення. *Право і Безпека*. 2019. № 2. С. 58–62 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2019_2_11

557. Чмыхало А. Ю. Социальная безопасность : учебное пособие. Томск : Изд-во ТПУ, 2007. 168 с.
558. Чрезвычайное законодательство ФРГ. М. : Юрид. лит., 1969. 210 с.
559. Чуваков О.А. Національна безпека і державна безпека: співвідношення понять. *Правова держава*. 15/2012. С. 193–196.
560. Чуйко З.Д. Питання функціонування органів судової влади в аспекті забезпечення національної безпеки. *Право і Безпека*. 2010. № 2. С. 6–10.
561. Шамрай В.О. Інформаційна безпека як складова національної безпеки України. Центр дослідження проблем комп'ютерної преступности. URL: <http://www.crime-research.ru/library/Shamray.htm>
562. Шаптала С.М. Щодо аналізу механізму організаційно-правового регулювання економічної безпеки України. *Право і суспільство*. 2013. № 5. С. 116–123.
563. Шванков В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел : учебное пособие. М. : Академия МВД СССР, 1975. 174 с.
564. Шевченко Л. С., Гриценко О. А., Макуха С. М. Економічна безпека держави: сутність та напрями формування : монографія / та ін. / за ред. д-ра екон. наук, проф. Л. С. Шевченко. Х. : Право, 2009. 312 с.
565. Шевчук О.М. Взаємодія та координація органів державної влади щодо забезпечення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 8. С. 126–129.
566. Шепітько В.Ю. Криміналістика : енцикл. слов. (укр.-рос. і рос.-укр.). Х. : Право, 2001. 560 с.

567. Шерер Н.В. Принципи виховання культури безпеки життєдіяльності у студентів вищих навчальних закладів. *Наукові записки Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія: Педагогічні та історичні науки.* К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2011. Вип. 95. С. 238–244.
568. Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 196 с.
569. Шильник Є.Ю. Юридична конструкція нормативно-правового акту. / Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції «Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти». Львів, 15 трав. 2008 р. Львівський державний університет внутрішніх справ. 2008. 420 с.
570. Шипілова Л.М. Порівняльний аналіз ключових понять і категорій основ національної безпеки України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 21.01.01. К., 2007. 20 с.
571. Шкідченко В.П., Кохно В.Д. Воєнна безпека як категорія воєнної науки та складова національної безпеки України. *Наука і оборона.* 2000. № 2. С. 3–7.
572. Шмаков О. М. Словник офіцера внутрішніх військ з воєнно-наукових питань. 5-те вид., переробл. і доповн. Х. : Акад. ВВ МВС України, 2009. 518 с.
573. Шпура Н.І. Методологічні основи Стратегії воєнної безпеки як складової частини Стратегії національної безпеки України : монографія.
574. Якимец В. Н. Индекс для мониторинга и оценки публичной политики. URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Yakimez_index.pdf

575. Яковлев І.П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі* : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 224 с.
576. Янчук А., Блиств Т., Колесник В., Пригунов П. *Нормативноправове забезпечення національної безпеки. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 5–16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2016_1_3
577. Ярмакі Х.П. *Адміністративно-наглядова діяльність міліції України* : монографія. Одеса : Юрид. літ-ра, 2006. 336 с.
578. Ярмиш Н.О. *Поняття громадської безпеки*. Вісник Кримінологічної асоціації України. 2015. № 3. С. 236–243.
579. Ярмиш О. Н. *Професійно значущі якості правоохоронця як необхідні й достатні умови прогнозування успішності його службової діяльності*. Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2004. Вип. 28. С. 361–364. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2004_28_69
580. Ярмиш О., Кириченко В. *Зовнішні чинники в конституційному будівництві*. Вісник Національної академії правових наук України. 2014. № 3. С. 95–104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/varpu_2014_3_11
581. Ярмиш О.Н. *Перетворення у правоохоронній системі незалежної України: чому вони дотепер не принесли успіхів? (роздуми ветерана-учасника реформаційних потуг)*. Вісник Пенітенціарної асоціації України. – 2020. – № 1. – С. 47–54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bpau_2020_1_7
582. Яськов Е.Ф. *Теории организации* : учеб. пособие. М. : ЮнитиДана, 2010. 271 с.

НОТАТКИ

Наукове видання

Павлютін Юрій Миколайович

**ОРГАНІЗАЦІЯ
ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Монографія

Верстання	<i>Андрій Філатов</i>
Дизайн обкладинки	<i>Анастасія Юдашкіна</i>
Технічне редагування	<i>Тетяна Штутова</i>



Г Е Л Ь В Е Т И К А
ВИДАВНИЧИЙ ДІМ

WWW.HELVETICA.UA

Підписано до друку 31.05.2021 р. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 26,27. Наклад 300. Замовлення № 0721м-216.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Тел.: +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.