

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

ЖУРАВЛЬОВ Д.В. - д.ю.н, професор, заступник керівника Департаменту з питань громадянства, помилування, державних нагород-керівник управління з питань помилування Офісу Президента України

ХРИСТИНЧЕНКО Н.П. - д.ю.н., професор, завідувачка кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін, Київського університету інтелектуальної власності та права

УДК 342.951(477)

DOI 10.32782/EP.2023.4.2

Стаття присвячена дослідженню публічного адміністрування сектору безпеки й оборони в контексті забезпечення національної безпеки України. При цьому виокремлено декілька ключових аспектів, що розкривають цю проблематику, а саме досліджено окремі підходи до трактування категорії «національна безпека», ядром якої, безсумнівно, виступає «безпека» та публічне адміністрування сектору безпеки і оборони. Наголошено на тому, що в сучасних умовах найбільш вагомою з-поміж усіх інших складових національної безпеки виступає її військова складова. Саме тому питання належного адміністрування сектору безпеки й оборони потребує особливої уваги і з позиції теорії, і з позиції практичного втілення. Вказано, що категорія публічне адміністрування сектору безпеки й оборони має трактуватись як діяльність усіх публічних органів державної влади, покликаних забезпечувати захист основоположних прав людини і громадянина, зокрема й шляхом використання належних принципів, засобів, форм та методів, які дозволять утримувати сектор безпеки і оборони в необхідному стані, сприяти виконанню намічених планів у цій сфері.

У контексті пріоритетних напрямів співробітництва України і НАТО акцентовано увагу на важливості активізації наукової та освітньої діяльності у сфері оборони і національної безпеки. Зазначено, що знання військової справи, зокрема поводження зі зброєю та військовою технікою, є надзвичайно вагомим аспектом у площині збереження людського життя та запобігання втратам особового

складу. Ключовими ланками посилення сектору оборони має стати кардинальна трансформація концептуальних підходів до застосування сил оборони на основі новітніх військових методик і стандартів, вироблених передовими європейськими та світовими державами.

Ключові слова: публічне адміністрування, безпека, національна безпека, сектор безпеки й оборони, сили безпеки, сили оборони, військова освіта, ЗСУ, НАТО, ЄС.

Постановка проблеми

Забезпечення національної безпеки та посилення з цією метою оборонного сектору є чи не найбільш важливою функцією держави. Особливого значення для усіх органів публічної влади ця функція набула у 2014 році і поглибилася з широкомасштабним вторгненням країни-зла, країни-агресора і терориста – російської федерації на територію нашої держави.

Отже, сьогодні варто говорити про різноманітні аспекти посилення сектору безпеки й оборони, одним з яких є публічне адміністрування у цій сфері, з огляду на нагальну потребу забезпечення всебічної національної безпеки, що й зумовлює науковий пошук в окресленій царині.

Стан дослідження проблеми

Проблематика, що так чи інакше стосується публічного адміністрування загалом та сектору безпеки і оборони, зокрема, розкрита в працях В. Авер'янова, А. Берлача, Ю. Битяка, В. Білоуса, Н. Бортник, С. Гри-

щенко, О. Джафарової, С. Єсімова, В. Заросила, В. Зьолки, М. Коваліва, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Комісарова, І. Коропатніка, О. Петришина, В. Пилипчука, А. Собакаря, І. Шопіної, В. Шульгіна, О. Ярмиша та інших учених.

Мета статті полягає в розгляді питання, що стосується публічного адміністрування сектору безпеки й оборони в контексті забезпечення національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу

Розглядаючи питання публічного адміністрування сектору безпеки й оборони в контексті забезпечення національної безпеки України доцільно виокремити декілька ключових аспектів, що розкривають цю проблематику. Передусім, це категорія «національна безпека», ядром якої, безсумнівно, виступає «безпека».

Так, Г. Гончаренко вважає, що «безпека» – це діяльність держави, громадськості, що спрямована на запобігання загрозам, виявлення, відвернення загроз. Безпека є необхідною умовою існування особистості, суспільства й держави [1, с. 42].

Розглядаючи поняття та сутність сектору безпеки, С. Пономарьов зазначає, що існує декілька ознак, що характеризують поняття «безпека», а саме: а) нормативно-правові (відсутність ризику, загроз і небезпек); б) технічні правила захищеності (відповідність технічним нормам, правам, параметрам); в) дотримання певного стану безпеки конкретної діяльності (авіаційна безпека, безпека дорожнього руху, безпека мореплавства, радіаційна безпека тощо); г) інформаційна безпека (захищеність інформації); д) правова безпека, особиста, суспільна, державна (особистості, суспільства, держави) [2, с. 69].

Натомість, Закон України «Про національну безпеку» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII визначає категорію «національна безпека» як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» [3].

Деякі підходи щодо визначення інститутів безпеки, структурних елементів (компо-

нентів) секторів безпеки і оборони, їх конструкції та шляхів трансформації за нинішніх складних безпекових умов повинні, на думку, яку висловлюють Ф. Саганюк, І. Романов, О. Соловей, ґрунтуватися, перш за все, на законах, у межах нормативно-правового поля, яке в ході оборонного огляду належить суттєво вдосконалювати та наближувати до необхідних стандартів і потреб країни з урахуванням як вітчизняного, так і світового досвіду [4, с. 80].

З огляду на це, поділяємо думки, висловлені А. Собакарем та О. Нестерцовою-Собакар, стосовно того, що успішний і безпечний розвиток держави неможливий без усвідомлення значущості цінностей та інтересів як важливих складових концепції національної безпеки. Не випадково проблеми національної безпеки сьогодні не обмежуються військовою, економічною, екологічною або інформаційною сферами, а охоплюють майже всі сторони соціокультурного життя країни [5, с. 107].

Однак, у сучасних умовах ми все більше переконуємось, що військова складова є доволі вагомою з-поміж усіх інших складових національної безпеки. Саме тому питання належного адміністрування сектору безпеки й оборони потребує особливої уваги і з позиції теорії, і з позиції практичного втілення.

Підтвердженням таких думок є теза Б. Хуторного, який вважає, що «фундаментальність аспекту в забезпеченні національної безпеки і оборони полягає в балансуванні між задоволенням особистісних інтересів та підвищенням суспільного благополуччя, який зумовлений тими законами, у яких людина (громадянин), її права і свободи проголошуються найвищою цінністю, а відповідні їх обмеження виправдовуються станом у секторі безпеки і оборони та рівнем національної безпеки. В Україні такий стан можливий шляхом підвищення ефективності публічного адміністрування відносин, пов'язаних із сектором безпеки і оборони, складові частини якого потребують систематизації, впорядкування та чіткого визначення, а також створенням передумов розвитку оборонно-промислового комплексу як невід'ємної складової частини структури національної економіки» [6, с. 20].

У статті 12 згадуваного нами Закону України «Про національну безпеку» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII закріплено, що «сектор безпеки й оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. ...» [3].

Як справедливо підкреслює Н. Цибульник, «сили безпеки та сили оборони є двома важливими складовими сектору безпеки України. Сили безпеки включають такі органи, як поліція, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації, а також інші відповідні установи». Учена наголошує, що «їх головна мета полягає в забезпеченні внутрішньої безпеки країни, боротьбі зі злочинністю та тероризмом, охороні громадського порядку та правопорядку, захисті прав і свобод людини та громадянина» [7].

Натомість Н. Цибульник акцентує на тому, що «сили оборони складаються зі Збройних Сил України та Національної гвардії України і забезпечують оборону держави від зовнішніх військових загроз, а також здійснюють міжнародну миротворчу діяльність та підтримують національну безпеку в мирний час» [7].

У контексті піднятої нами проблематики ще одним аспектом є публічне адміністрування сектору безпеки і оборони. Посилаючись на Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН, О. Шевчук зазначає, що «публічне адміністрування має два тісно пов'язані значення: (1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується з державного бюджету й відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади, його взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; (2) управління й реалізація всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, пов'язаних із наданням публічних послуг» [8, с. 139].

Натомість О. Коврига зауважує, що публічне адміністрування розкриває основні на-

прями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов'язань. За допомогою форм публічного адміністрування практично реалізуються завдання та функції публічної адміністрації, від їх використання значною мірою залежить успіх владної діяльності. Ці форми покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій адміністрування, досягнення його цілей з найменшими витратами сил, засобів і часу [9, с. 14].

Звертаючись до питання публічного адміністрування сектору безпеки і оборони, варто звернути увагу на тезу, яку висловлюють В. Бойко, Р. Бойко та Г. Храпач, вважаючи, що «процес військової трансформації передбачає перегляд оперативних концепцій та основ застосування Збройних Сил, пошук і прийняття нових підходів до ведення збройної боротьби, перегляд основних завдань та реорганізацію структури військ (сил), забезпечення готовності до можливих змін у середовищі безпеки, досягнення необхідних оперативних спроможностей, з точки зору застосування військ (сил). Найбільш важливим питанням інтеграції ЗС України з іншими військовими формуваннями є досягнення їх взаємосумісності у складі міжвидових угруповань» [10, с. 117-118]. Вочевидь, науковці аргументовано стверджують і про важливість проблеми «створення Єдиної системи управління оборонними ресурсами Збройних Сил та інших військових формувань держави, яка буде відповідати умовам модернізації та трансформації Збройних Сил, забезпечувати оперативну і технічну сумісність військ, зокрема, їх сумісне застосування» [10, с. 117-118].

Водночас вчені схильні до того, що створення Єдиної системи управління оборонними ресурсами дозволить здійснити наступні переваги: централізувати управління всіма видами оборонних ресурсів; скоротити кількість ланок існуючої системи управління оборонними ресурсами; зменшити витрати на Збройні Сили та військові формування інших силових міністерств і відомств; накопичити запаси матеріальних засобів на воєнний час за єдиним планом у цілковитій відповідності до оперативної (оперативно-стратегічної) мети застосування Збройних Сил; розробити єдиний план використання цивіль-

них джерел матеріальних запасів та системи забезпечення можливих бойових дій, в якому передбачити й використання промислових підприємств для ремонту озброєння та військової техніки (ОВТ); розвивати інфраструктуру Збройних Сил як частку загальнодержавної інфраструктури [10, с. 117-118].

Розглядаючи поняття та цілі публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони, І. Шопіна формулює визначення публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони. На думку вченої, це комплекс адміністративно-правових засобів, сукупність яких дозволяє здійснювати трансформацію суспільних відносин для досягнення більш високого рівня захищеності прав і свобод людини та громадянина, зміцнення обороноздатності нашої держави і зменшення впливу загроз національній безпеці [11, с. 135].

У контексті нашого дослідження також варто звернути увагу на думки С. Мельника, який під адмініструванням процесу реформування сектору безпеки і оборони пропонує вважати «систему взаємоузгоджених управлінсько-правових заходів, яких вживають вищі органи політичного керівництва держави, а також суб'єкти військового управління задля організаційного, кадрового, інформаційного, технологічного, матеріально-технічного забезпечення структурно-функціональних перетворень органів і служб, які входять до сектору безпеки й оборони держави» [12, с. 162]. Водночас, науковець зазначає, що такі заходи реалізуються в межах пріоритетних напрямів співробітництва України і НАТО: 1) розбудова спроможностей оборонних інституцій України; 2) комп'ютеризація структур управління, зв'язку, а також посилення спроможностей у галузі військового командування; 3) створення узгодженої та ефективної системи логістичної підтримки з фокусом на поліпшення спроможностей України щодо управління системою постачання та стандартизації; 4) покращення технічної взаємосумісності між Україною та НАТО; 5) посилення рівня кібербезпеки сектору безпеки і оборони; 6) посилення енергетичної безпеки воєнної інфраструктури; 7) впровадження ефективної системи медичної підтримки за Євroatлантичними стандартами; 8) знешкодження саморобних вибухових пристроїв,

боєприпасів, що не вибухнули, та їх розмінування; 9) активізація наукової та освітньої діяльності в сфері оборони і національної безпеки; 10) посилення спроможностей національних сил оборони України в галузі стратегічних комунікацій; 11) підвищення потенціалу України у протидії гібридним війнам; 12) реформа Служби безпеки України; 13) НАТО надаватиме підтримку Державній службі України з надзвичайних ситуацій у розбудові спроможностей у галузі захисту цивільного населення та гуманітарної допомоги [12, с. 162-163].

У контексті викладених вище пріоритетних напрямів співробітництва України і НАТО варто акцентувати увагу на важливості активізації наукової та освітньої діяльності у сфері оборони і національної безпеки. Тут доцільно зазначити, що знання військової справи, зокрема поведіння зі зброєю та військовою технікою, є надзвичайно вагомим аспектом у площині збереження людського життя та запобігання втратам особового складу. На цьому слушно наголошують С. Мельниченко, В. Овчинник та С. Гудаль. Як фахівці у сфері військової освіти, вони наголошують, що «від якості бойової підготовки молодших офіцерів залежить ефективність підрозділів на тактичному рівні; від їх навичок поведінки з озброєнням та військовою технікою – людський та матеріальний вимір втрат під час бойових дій; від розвиненості особистісно-професійних якостей молодих офіцерів залежать уміння мотивувати підлеглих, протидіяти інформаційно-психологічним впливам противника, ефективно комунікувати із оточенням тощо» [13, с. 40].

Натомість, А. Сиротенко, С. Богунов і Ю. Приходько важливою складовою інноваційного руху України в галузі безпеки та оборони вважають вищі військові навчальні заклади, військові навчальні підрозділи закладів вищої освіти, які в процесі підготовки офіцерських кадрів для Збройних Сил України (ЗСУ) виконують такі основні задачі та функції: проведення фундаментальних і прикладних досліджень у сфері оборони; неперервне накопичення наукових знань, досвіду; продукування нових знань і військових технологій; розробка змісту освітньо-професійних, освітньо-наукових програм,

що випереджають за рівнем знань сучасні потреби; розробка та запровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій; удосконалення процедури та інструментарію оцінювання компетенцій (знань, умінь, навичок) тих, хто навчається; удосконалення механізмів управління освітнім процесом на основі моніторингу якості військової освіти та військово-освітньої діяльності [14, с. 38].

Вочевидь, необхідно погодитись з думками окремих науковців, що політика держави в галузі військової освіти відображає нові суспільні виклики до професії військовослужбовця, який має стати новим перспективним обличчям і виконувати завдання обороноздатності й національної безпеки країни в умовах ведення бойових дій і впровадження стандартів НАТО [15, с. 163].

Безперечно, вчені переконливо доводять, що політичне сьогодення країни вимагає запровадження принципово нової програми підготовки спеціалістів для військової сфери, яка буде враховувати передовий досвід країн-членів Північноатлантичного Альянсу та найкращий досвід військових освітніх систем провідних країн світу [15, с. 164].

Згадувані нами А. Сиротенко, С. Богунов і Ю. Приходько також доречно звертають увагу на особистість військового викладача та виокремлюють низку рушійних механізмів, чинників, здібностей і дій особистості військового викладача в інноваційній діяльності. До них автори відносять: загальну теоретико-методологічну та практичну підготовку; відкритість до нового, тобто формування й розвиток типу мислення та діяльності, протилежного стереотипам і шаблонним методам роботи, консерватизму, догматизму педагогічного мислення; рефлексивність, самоусвідомлення себе як суб'єкта пізнання, розвитку, активної професійної діяльності; комунікативність з усіма її різновидами (інформаційну, когнітивну, емоційну, колективну, креативну); усвідомлення окремих проблемних питань, що можуть бути вирішені; відчуття потреби та інтересу до проблемних питань, емоційна активність; сукупність зовнішніх і внутрішніх мотивів; активну, вольову діялісно-процесуальну спрямованість на досягнення результату (продукту) [14, с. 45].

Висновки

Отже, підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що національна безпека, як особлива категорія, що характеризує стан функціонування соціально важливих сфер, галузей та інститутів, які забезпечують безперебійну життєдіяльність суспільства, за нинішніх умов потребує підсилення її безпекового та оборонного секторів. У цьому контексті публічне адміністрування сектору безпеки і оборони набуває вагомого значення. Така категорія має трактуватись як діяльність усіх публічних органів державної влади, покликаних забезпечувати захист основоположних прав людини і громадянина, зокрема й шляхом використання належних принципів, засобів, форм та методів, які дозволять утримувати сектор безпеки й оборони в необхідному стані, сприяти виконанню намічених планів у вказаній сфері.

Ключовими ланками посилення сектору оборони має стати кардинальна трансформація концептуальних підходів до застосування сил оборони на основі новітніх військових методик і стандартів, вироблених передовими європейськими та світовими державами. У цьому контексті досить важливим питанням є підвищення рівня військової освіти, використання у цій сфері інноваційних методів підготовки військових, а також тісна співпраця у цьому процесі з НАТО.

Література

1. Гончаренко Г. А. Управління сектором безпеки: поняття й сутність. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2020. № 2. Том 31(70). Ч. 2. С. 40–46.
2. Пономарьов С. П. Поняття та сутність сектору безпеки. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 69–72.
3. Про національну безпеку: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
4. Саганюк Ф., Романов І., Соловей О. Обороздатність держави: шляхи її посилення. *Політичний менеджмент*. 2009. № 3. С. 69–73.
5. Собакарь А. О., Нестерцова-Собакарь О. В. Категоріально-теоретичний вимір національної безпеки України. *Науковий вісник*

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. № 4. С. 107–111.

6. Хуторний Б. В. Питання публічного адміністрування сектору безпеки і оборони. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2020. № 6. Том 31(70). С. 19–25.

7. Цибульник Н. Ю. Функціональні складові адміністрування сектору безпеки України. *International Scientific Journal «Internauka»*. Series: «Juridical Sciences». URL: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2023-3>

8. Шевчук О. Сектор безпеки України як об'єкт публічного адміністрування. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 2. С. 138–142.

9. Коврига О.С. Розвиток публічного адміністрування як умова вдосконалення функціонування органів влади. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2018. № 2. Том 29 (68). С. 14–18.

10. Бойко В. О., Бойко Р. В., Храпач Г.С. Демократичний цивільний контроль сил оборони, проблемні питання в організації військово-цивільних відносин. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2016. № 2. С. 115–120.

11. Шопіна І. М. Поняття та цілі публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони. *Аналітично-порівняльне правознавство*. Електронне наукове видання. 2021. № 3. С. 133–136. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/252495>

12. Мельник С. М. Адміністрування реформування сектору безпеки і оборони України у контексті розвитку співробітництва з НАТО. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 1 (26). С. 161–165.

13. Мельниченко С. В., Овчинник В. А., Гудаль С. А. Перспективи підготовки фахівців військових спеціальностей у системі ВВНЗ. *Вісник Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького*. Серія: «Педагогічні науки». 2022. Вип. 3. С. 39–45.

14. Сиротенко А. М., Богунов С. О., Приходько Ю. І. Інновації в системі підготовки військових фахівців з вищою освітою: поняття, сутність, спрямованість. *Наука і оборона*. 2018. № 3. С. 38–46.

SUMMARY

The article is devoted to the study of the public administration of the security and defense sector in the context of ensuring the national security of Ukraine. At the same time, several key aspects that reveal this problem have been singled out, namely, separate approaches to the interpretation of the category «national security» have been investigated, the core of which is undoubtedly «security» and public administration of the security and defense sector. It is emphasized that in modern conditions, its military component is the most important among all other components of national security. That is why the issue of proper administration of the security and defense sector requires special attention both from the point of view of theory and from the point of view of practical implementation. It is indicated that the category of public administration of the security and defense sector should be interpreted as the activity of all public bodies of state power, called to ensure the protection of fundamental human and citizen rights, in particular through the use of appropriate principles, means, forms and methods that will allow keeping the security and defense sector in the necessary state, to facilitate the implementation of planned plans in this area.

In the context of the priority areas of cooperation between Ukraine and NATO, attention was focused on the importance of intensifying scientific and educational activities in the field of defense and national security. It was noted that knowledge of military affairs, in particular handling of weapons and military equipment, is an extremely important aspect in the area of saving human life and preventing loss of personnel. The fundamental transformation of conceptual approaches to the use of defense forces on the basis of the latest military methods and standards developed by advanced European and world states should be the key links in strengthening the defense sector.

Key words: public administration, security, national security, security and defense sector, security forces, defense forces, military education, Armed Forces, NATO, EU.

15. Ананьїн В. О., Пучков О. О., Уваркіна О. В. Актуальні проблеми військової освіти в умовах політичного сьогодення. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2019. Вип. 3 (43). С. 163–168.