

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ  
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

У статті проаналізовано сучасні підходи щодо визначення сутності публічного адміністрування в сфері національної безпеки України, визначено його функції та основні складові. Вказано на нові тенденції розвитку публічного адміністрування в сфері національної безпеки України. Розкрито структуру публічного адміністрування в сфері національної безпеки України. Систематизовано функції публічного адміністрування в сфері національної безпеки України. Досліджено взаємозв'язки суб'єктів публічного адміністрування в сфері національної безпеки України. Проаналізовано тенденції розвитку публічного адміністрування в сфері національної безпеки України та трансформацію форм його впливу на національну безпеку України. Обґрунтовано роль і місце суб'єктів публічного адміністрування в сфері національної безпеки України. Виявлено тенденції його розвитку та особливості впливу на вирішення соціальних і гуманітарних проблем в умовах інтенсифікації різномірних впливів на сферу національної безпеки. Розкрито основні механізми публічного адміністрування в сфері національної безпеки України та обґрунтовано шляхи їх удосконалення.

**Ключові слова:** державна безпека, загроза, національна безпека, національні інтереси, публічне адміністрування, ризик, суб'єкт публічного адміністрування.

В статье проанализированы современные подходы к определению сущности публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины, определены его функции и основные составляющие. Указано на новые тенденции развития публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины. Раскрыта структура публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины. Систематизированы функции публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины. Исследованы взаимосвязи субъектов публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины. Проанализированы тенденции развития публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины и трансформацию форм его влияния на национальную безопасность Украины. Обоснована роль и место субъектов публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины. Выявлены тенденции его развития и особенности влияния на решение социальных и гуманитарных проблем в условиях интенсификации разнородных воздействий на сферу национальной безопасности. Раскрыты основные механизмы публичного администрирования в сфере национальной безопасности Украины и обоснованы пути их совершенствования.

**Ключевые слова:** государственная безопасность, национальная безопасность, национальные интересы, общественное администрирование, риск, субъект публичного администрирования, угроза.

The article analyzes modern approaches to determining the nature of public administration in the field of national security of Ukraine, defines its functions and main components. New trends in the development of public administration in the field of national security of Ukraine are pointed out. The structure of public administration in the field of national security of Ukraine is revealed. The functions of public administration in the field of national security of Ukraine have been systematized. The interconnections of the subjects of public administration in the field of national security of Ukraine are inves-

tigated. The tendencies of development of public administration in the field of national security of Ukraine and transformation of forms of its influence on the national security of Ukraine are analyzed. The role and place of public administration subjects in the field of national security of Ukraine are substantiated. The tendencies of its development and peculiarities of influence on the solution of social and humanitarian problems in the conditions of intensification of heterogeneous influences on the national security sphere are revealed. The basic mechanisms of public administration in the field of national security of Ukraine are revealed and the ways of their improvement are grounded.

**Key words:** national interests, national security, public administration, risk, subject of public administration, threat, national security.

**Постановка проблеми.** Існуючий сьогодні стан механізму публічного адміністрування і сфері національної безпеки України обумовлений насамперед теоретичною та практичною значимістю проблемних та невирішених на сьогоднішній день питань, пов'язаних з оптимізацією процесів формування і функціонування механізму правового забезпечення національної безпеки в умовах сучасної української державності та постійної трансформації вітчизняного правового середовища. Постійні міни в правовій моделі та спроби її вдосконалення обов'язково передбачають урахування всіх без винятку аспектів юридичної діяльності публічних органів влади. Але одним з найбільш релевантних аспектів практичної діяльності органів публічної влади є категорія національної безпеки. Одночасно дефініція «безпека» дещо обмежено досліджувалася вітчизняною юридичною наукою як минулих років, та і за часів незалежності України і, як наслідок, залишається фрагментарно представленою в чинних законодавчих актах України, які регулюють сукупність відповідних правовідносин. Наприкінці минулого століття в державних та міжнародних відносинах більшості країн Європи та світу, в тому числі й України, головним елементом залишався фінансово-економічний аспект, а також процеси адаптації до наслідків зміни геополітичного простору та трансформації міжнародних економічних відносин. Слід зазначити, що забезпечення ефективного публічного адміністрування в сфері національної безпеки України пов'язано з двома основними проблемними блоками: визначення низки загроз, які в сукупності створюють небезпеку для функціонування сучасного суспільства та формування і уможливлення функціонування механізму, який дозволяє мінімізувати негативні наслідки реальних загроз суспільству, а також створення сприятливих умов для всебічного розвитку держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні питання публічного адміністрування в сфері національної безпеки України досліджувалися багатьма як вітчизняними, так і зарубіжними вченими. Зокрема, добре відомими є праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, К.О. Ващенко, Т.О. Войтенка, І.П. Голосніченка, О.С. Гончарука, Л.О. Ємця, Ю.В. Ковбасюка, В.А. Ліпкана, М.І. Малишка, О.Г. Михайловської, М.М. Новікова, О.І. Остапенка, Ю.О. Привалова, Г.П. Ситника, В.Ф. Сіренка, М.І. Ставнічука, О.А. Чувакова, Р. Шпрінгера та інших. Проте, теоретичні засади публічного адміністрування в сфері національної безпеки України не є чітко визначеними, залишаються малодослідженими й потребують подальшого вивчення.

**Метою даної статті** є спроба комплексного аналізу теоретичних засад публічного адміністрування в сфері національної безпеки України та визначення пріоритетних напрямків їх удосконалення.

**Викладення основного матеріалу.** Парадигма національної безпеки дозволяє розглядати її як об'єктний елемент публічного адміністрування через наступне: по-перше, визначення самої сутності, поняття та основних елементів публічного адміністрування в сфері національної безпеки України; по-друге, через з'ясування мети і принципів публічного адміністрування в сфері національної безпеки; по-третє, через встановлення адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в сфері національної безпеки; по-четверте, через визначення сфер і видів публічного адміністрування в сфері національної безпеки; по-п'яте, через встановлення місця і ролі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в діяльності щодо публічного адміністрування в сфері національної безпеки; по-шосте, через визначення напрямків підвищення ефективності публічного адміністрування в сфері національної безпеки.

Аналіз наукових праць в галузі національної безпеки, дозволяє зробити висновок про те, що національна безпека в них досліджується як структурний елемент проблеми забезпечення державної безпеки. Парадигма адміністративного права дозволяє розглядати національну безпеку як самостійний і самодостатній компонент суспільних відносин, що регулюється нормами адміністративного права [1, с. 102]. Теоретичне та прикладне вивчення проблем безпеки та націо-

нальної безпеки, зокрема на науковому рівні, перетворюється на базис для отримання позитивного результату від діяльності соціуму та певних суспільств не тільки в певних галузях або країнах, а й на глобальному рівні існування людства. Сучасний стан цивілізації усіх рівнів (від людини до держави) та в усіх сферах діяльності (від військової до політичної) постає перед проблемою вибору шляху майбутнього розвитку. Отриманий результат точно спрогнозувати неможливо, єдиною альтернативою є його прогнозування з високим рівнем похибки. Так виникає природна потреба соціуму максимально унеможливити отримання реальних або потенційно небезпечних ситуацій [2, с. 102-103]. Саме це і обумовлює підвищений інтерес до національної безпеки як важливого елементу людської цивілізації. У цьому аспекті під поняттям «безпека» розуміється як локальна соціальна безпека (на рівні окремих соціальних груп), так і глобальна й геополітична безпека (тобто захист людства від загроз планетарного масштабу).

Головною метою дослідження публічного адміністрування в сфері національної безпеки в науковій, військовій, екологічній, економічній, політичній сферах життя суспільства є отримання універсальної формули рівня захисту людей від потенційно небезпечних ситуацій різного походження. Різноманітність сфер активного буття людини породжує різноманітність небезпек, що, в свою чергу, визначає появу нових напрямів дослідження безпеки [3, с. 55]. Пропонуємо логічну закономірність, яка стане базовою у визначенні наукової генези категорії національної безпеки, а саме: розширення сфер діяльності й напрямів функціонування суспільства (що є результатом розвитку цивілізації) збільшує кількість його небезпек. Спектр думок щодо сутності національної безпеки зумовлюється великою кількістю аспектів цього поняття і результатів його прояву в реальному часі.

Безпека має багато визначень, які мають єдине спрямування і залежать від сфери застосування цього поняття й напрямку дослідження. Це обумовлено обмеженістю інформації щодо використання цього поняття при прийнятті рішень у повсякденному житті. Зокрема, Н. О. Армаш зазначає, що на сьогоднішній день «відомо близько 200 визначень категорії «безпека», що підтверджує багатогранність та універсальність її застосування» [4, с. 26-27]. Саме тому, на її думку, і з чим ми безумовно погоджуємось, розглядати проблему трактування безпеки необхідно в системі соціуму, тобто діяльності соціуму, спрямованої на певний результат. При цьому в аспекті протидії політичній корупції ця категорія виступає базовою щодо рівня законності державного управління та публічного адміністрування.

На жаль, не видається можливим охопити всі без винятку сфери діяльності соціуму, але вважаємо, що є сенс виокремити декілька напрямів, які відіграють провідну роль у діяльності суспільства на практичному та науковому рівнях, – це філологія (мова), філософія, політика, економіка, право, управління. По цих напрямках проаналізуємо категорії безпеки. До того ж, у науковій літературі існує багато різних думок щодо виникнення й походження самого терміну «безпека». Так, заслуговує на увагу припущення про те, що слово «безпека» виникло на противагу слову «небезпека» та означало стан її відсутності [5, с. 250]. Слід зазначити, що науковій літературі можна знайти ще багато визначень терміну «безпека». Інтерпретація цього поняття залежить від сфери застосування або галузі дослідження, історичного періоду та суб'єктивних поглядів автора наукової роботи, в якій використовується поняття «безпека». Додамо, що проблема безпеки та національної безпеки розглядається науковцями виключно як складова певного процесу (наприклад, економічного або військового) або в рамках функціонування певного органу виконавчої влади (наприклад, Національна поліція, Служба безпеки України) без виокремлення безпеки як самостійного елементу певних процесів, явищ і діяльності.

Вважаємо за необхідне виокремити цю категорію як самостійний елемент, оскільки з аналізу наукової літератури з цієї проблематики методом компіляції отриманих результатів можна встановити основні наукові риси категорії «національна безпека», які виступають універсальними ознаками цієї категорії незалежно від вихідних даних умов визначення. Такими ознаками є такі: постійність, структурність, системність, альтернативність, визначеність, конкретність досягнення, результативність, статичність, особистісне (індивідуальне) та колективне (групове) спрямування, прогнозованість.

Перелічені ознаки виступають логічними та універсальними складовими взаємозалежних і взаємодоповнюючих категорій у системі «безпека» – «небезпека» і «ризик». Пропонуємо розглядати наукову генезу категорії безпеки як систему універсальних ознак, що визначають функціонування цієї категорії на суспільному рівні та її взаємозалежність із такими сателітними категоріями, як «небезпека» і «ризик». При цьому норми процесуального і матеріального права доповнюють склади норм права, що регулюють національну безпеку в правовій площині. Пропонуємо розгля-

нути ознаки категорії «національна безпека» в теоретичній площині, що дозволить сформувати прикладний базис дослідження проблематики національної безпеки [6, с. 83]. Феномен національної безпеки проявляється у визначенні ознак безпеки в діяльності всіх суб'єктів права. При цьому незалежно від об'єкта і суб'єкта ця категорія не змінюється, залишаючись постійною.

Така ознака, як постійність означає існування безпеки паралельно з категорією життя в часі та просторі, що є типовим для суспільства. Безпека фактично оточує навколишнє середовище у стані, в якому все відбувається згідно з чинними і встановленими законами (природними, людськими), при цьому відсутні відхилення в поведінці або діях учасників цих відносин. У даному випадку безпека виступає абстрактною категорією оточуючого середовища, що існує незалежно від волі учасників відносин. Інший варіант постійності визначається взаємопов'язаними елементами «час – дія» і означає, що безпека існує в певний період часу, дія якого обмежена, оскільки він є актуальним лише для майбутнього часу. Безпеки в минулому не існує, при цьому її існування пов'язано з низкою подій, які стають передумовою виникнення певних небезпек і передбачають пошук джерел подолання ситуацій небезпек.

Структурність означає наявність окремих елементів безпеки, без яких ця категорія існує лише абстрактно. До таких елементів відносимо такі: оточуюче середовище – об'єктивну дійсність, наявність правил, тобто процедури або програми дій учасників відносин, суб'єктів, учасників та їх спрямовані на певний результат активні дії, прогнозована мета дій і ймовірність виникнення небезпеки, тобто відхилення від прогнозованої мети дій [7, с. 292-293].

Що ж стосується системності, то це безпека як певна процедура або програма дій суб'єктів відносин щодо отримання певного результату. Система у філософії означає складне цілісне утворення, внутрішні зв'язки між елементами якого інтенсивніші, ніж між цими елементами і середовищем. Систему безпеки як прикладне поняття можна окреслити в двох варіаціях: сукупність елементів: оточуюче середовище – суб'єкт – ситуація – процедура дій – стандарт (безпека); взаємодія кількох елементів (протилежних між собою), а саме стан середовища (безпечний) – стандарт безпеки – відхилення від стандарту (ситуація небезпеки) – дія суб'єкта – стан середовища (безпечний).

Шляхи визначення межі безпечного в діяльності та параметрів ймовірних відхилень у цій діяльності складає альтернативність. Альтернативність фактично передбачає наявність кількох варіантів вибору рішень для забезпечення безпеки, але варіативність – це вибір найбільш безпечного варіанту для досягнення цілей або найменш шкідливих варіантів подолання ситуацій загроз або небезпек [8, с. 39]. Альтернатива в ситуації безпеки пов'язана з категорією вибору як категорії філософії екзистенціалізму, оскільки занурена у світ, не призначена ні для чого конкретного, вона завжди перебуває в ситуації вибору варіанту своїх дій для досягнення безпеки, хоча може цього й не усвідомлювати при подоланні ситуацій небезпек і загроз.

Визначеність окреслює наявність кінцевої мети категорії безпеки в режимі реального часу, оскільки безпечно в даний момент може перейти в категорію загрози в майбутньому. Ця ознака повністю пов'язана з категорією цілі, що визначається як образ майбутнього результату діяльності, який формується людською свідомістю і який людина прагне реалізувати своїми свідомими діями. Основною метою безпеки є формування стану відсутності загроз як окремим індивідуумам і соціуму загалом. При цьому сприйняття безпеки ним та соціумом можуть не збігатися за окремими показниками, але формування безпеки як цілісного явища соціального буття визначається тими параметрами, які визнаються більшою частиною соціуму. Конкретність досягнення передбачає наявність певної процедури дій для певної ситуації небезпеки або прямої загрози. Така програма передбачає не лише існування, а й активну діяльність окремих суб'єктів з метою досягнення позитивного результату, яким є відновлення стану відсутності загрози.

Результативність означає, що кінцевим результатом прийнятого рішення є практичний результат дій суб'єкта, яким є відновлення безпечного стану певного середовища, але з урахуванням ймовірних відхилень у процесі реалізації поставленого завдання, тобто результат може не співпадати із запланованим завданням як негативно, так і позитивно [9, с. 158]. Негативним результатом є перехід від стану безпеки в стан загрози (прямої небезпеки), а позитивним – скорочення часового показника в подоланні ситуації небезпеки.

Статичність передбачає, що безпека як стан існує постійно, однак існує ймовірність наявності небезпечних, при цьому суб'єкт може це сприймати на свідомому рівні, а може цього і не усвідомлювати. Безпека є частиною життя, при цьому вона виступає довготривалим і постійним поняттям певної галузі людської діяльності. Це залежить від рівня індивідуального сприйняття та пристосованості до нього з боку суб'єктів діяльності та ступеня готовності до виникнення ситуацій небезпек і загроз.

Особистісне (індивідуальне) та колективне (групове) спрямування означає, що національна безпека, як правило, дієва для певного суб'єкта чи групи суб'єктів, але навіть при груповому впливі кожен елемент групи сприймає поняття безпеки по-різному, що обумовлено індивідуальними психологічними, соціальними та іншими властивостями особи [10, с. 40-41]. Фактично кожен індивід окремо сприймає безпеку в конкретній ситуації чи діяльності, але навіть за однакових об'єктивних обставин кожен окремий суб'єкт індивідуально визначає рівень безпеки в певний час або в певній ситуації, що впливає з індивідуального сприйняття оточуючого середовища.

Прогнозованість передбачає, що окремий суб'єкт чи група суб'єктів (соціум) планують власну діяльність і завчасно окреслюють можливі межі отриманого результату, встановлюючи параметри безпеки в майбутньому періоді, користуючись при цьому отриманими практичними навичками в минулому, якщо навіть дії не мають історичної аналогії.

Кожний елемент містить два головних елементи: об'єктивну обставину, що визначається як відсутність загроз та небезпек, і особливість суб'єктивного сприйняття безпеки як невід'ємної складової сучасного життя на всіх рівнях та в усіх проявах.

**Висновки.** Таким чином, існує три види категорії феномену національної безпеки в суспільстві: активна, пасивна та нейтральна. Активна категорія національної безпеки, тобто національна безпека проявляється у взаємодії з антагоністичними поняттями «небезпека», «загроза» або «ризик» і характеризується діями суб'єктів соціуму для досягнення безпечного стану чи управління системою з метою уникнення виникнення ситуації небезпек, загроз і ризиків. Пасивна категорія національної безпеки, тобто національна безпека в собі як певний стан оточуючого середовища, за якого відсутня небезпека. При цьому втручання суб'єктів не є обов'язковим або необхідним, система апіорі передбачає відсутність небезпек, загрози або ризику. А нейтральна категорія національної безпеки передбачає встановлення одночасного стану безпеки суспільства з діяльністю щодо моніторингу стану загроз і небезпек в майбутньому періоді. Публічне адміністрування національної безпеки – це процес визначення місця і ролі національної безпеки в адміністративному праві та діяльність органів публічної адміністрації щодо забезпечення стану відсутності загроз і небезпек суспільству та нації. Адміністрування національної безпеки враховує такі стани безпеки нації: стан загрози; стан відсутності загроз; стан моніторингу; стан протидії; стан подолання наслідків ситуацій загроз і небезпек суспільству. Отже, публічне адміністрування в сфері національної безпеки та виведене правило визначають місце і роль категорії національної безпеки в теорії адміністративного права та формує ті категорії і поняття, що визначає їх базовими для подальшого розвитку адміністративного права з урахуванням специфіки стану держави і напрямків розвитку органів виконавчої влади.

#### Список використаних джерел:

1. Бортнікова О. Г. Методологія інституціонального підходу в державному управлінні у контексті забезпечення національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 12. С. 101–104.
2. Мошинський Р. Соціально-правові інститути забезпечення національної безпеки України: стан та перспективи розвитку. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 1. С. 100–110.
3. Волошенко І. О. Концептуально-теоретичні засади дослідження проблем національної і міжнародної безпеки. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2014. Вип. 118(1). С. 51–59.
4. Армаш Н. О. Впровадження посад державних політичних діячів в межах адміністративної реформи. *Форум права*. – 2013. – № 1. – С. 26–31.
5. Марутян Р. Модернізація системи підготовки фахівців у сфері національної безпеки України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 3. С. 247–255.
6. Богданович В., Висідалко А. Концептуальна модель інформаційно-моніторингової системи національної безпеки. *Захист інформації*. 2014. Т. 16, № 1. С. 81–88.
7. Шеремета О. Сучасна українська національна ідея і безпека держави. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2010. Вип. 4. С. 291–295.
8. Яковенко Н., Піскорська Г. Пріоритети міжнародно-політичної діяльності США в стратегіях національної безпеки. *Американська історія та політика*. – 2016. – № 2. – С. 38–47.
9. Собакарь А. О., Ковалів М. В. Адміністративно-правові засади діяльності державних органів у сфері забезпечення національної безпеки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 156–160.
10. Лемак О. В. Українська нація і національна безпека: аспекти співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 27(3). С. 40–44.