

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ІНФОРМАТИКИ І ПРАВА
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

БОНДАРЕНКО КАТЕРИНА ВІКТОРІВНА

УДК 342.951(477)(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРАВОВІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
НАЦІОНАЛЬНО-БЕЗПЕКОВОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

08 – право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук.
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ К.В. Бондаренко

Науковий консультант: Довгань Олександр Дмитрович,
заслужений діяч науки і техніки України, доктор юридичних наук, професор,
в.о. першого заступника директора з наукової роботи Науково-дослідного
інституту інформатики і права НАПрН України

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Бондаренко К.В. Правові основи публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право» (081 – Право). – Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України, Київ, 2020.

У дисертації вирішено актуальну наукову проблему, що полягає у поглибленні знань і комплексній розробці положень стосовно правових основ публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні та підготовці обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у досліджуваній сфері.

Публічне адміністрування розуміється як спрямована на задоволення публічних та приватних інтересів діяльність та взаємодія визначених державою суб'єктів (суб'єктів публічного адміністрування), змістом якої є вироблення та реалізація політики, здійснення управлінського впливу шляхом організації та забезпечення виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному та місцевому рівні, а також надання публічних послуг та забезпечення зворотного зв'язку між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування. Запропоновано розглядати публічне адміністрування як результат еволюційного розвитку державного управління, що обумовлюється розвитком соціально-організованого суспільства, та яке характеризується зростаючим рівнем демократичності та відкритості, зменшенні безпосереднього розпорядництва та імперативів, зосередженні на сервісній складовій.

Розвиток науки і практики управлінської діяльності, поширення політичної складової на публічне адміністрування усіма сферами та відходу від суто адміністративної управлінської діяльності держави обумовили виокремлення нової сфери публічного адміністрування, яку складають галузі

(національної безпеки та оборони, внутрішніх прав, закордонних справ, юстиції, публічної служби), що у сукупності та взаємозв'язку забезпечують суверенність та сталий розвиток Української держави – національно-безпекову сферу. Обґрунтовано, що об'єктом публічного адміністрування є специфічна система – тріада, яка складається із соціально-організованого суспільства (інституційна складова), відносин всередині такого суспільства між його членами (динамічна складова), а також правових станів (статична складова). Сформульовано наступне визначення національно-безпекової сфери як об'єкта публічного адміністрування – це комплексна сфера публічного адміністрування, яку слід розглядати як систему суспільних відносин, а також правові стани, що складаються у сфері забезпечення існування Української держави та її ефективного функціонування, на яку справляє публічний керуючий вплив суспільство та держава в особі спеціально визначених суб'єктів.

Публічне адміністрування національно-безпековою сферою має певні особливості, до яких можна зарахувати: наявність особливих об'єктів управління, використання імперативного методу публічного адміністрування як основного, більш широкі управлінські повноваження Президента України, чітку централізацію та субординацію органів, які здійснюють управлінські функції в цій сфері, особливі (підвищені) вимоги до публічних службовців, специфічна стабільність управлінської системи.

Виокремлено такі принципи публічного адміністрування цієї сферою: політичної незалежності, поділу влади, субсидіарності, субординації та чіткої ієрархії під час здійснення публічного адміністрування, поєднання імперативного та диспозитивного методів публічного адміністрування, професіонального виконання функцій управління, стабільності управлінської системи.

Встановлено, що особливістю національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування, що є правовим станом, є: 1) виокремлення особливої системи – сектору безпеки і оборони, тобто суб'єктів забезпечення

національної безпеки; 2) включення до системи суб'єктів забезпечення національної безпеки громадян України і громадських об'єднань, на відміну від попереднього закону – на добровільних засадах; 3) загальна спрямованість галузі національної безпеки на протидію існуючим загрозам, що є характерною лише для галузі національної безпеки, адже всі інші галузі без винятку мають свої завдання та функції, які можуть існувати за наявності або відсутності загроз/критичних явищ/небезпеки тощо.

Адміністрування обороною як складова частина публічного адміністрування національно-безпековою сферою має чітко простежувану специфіку, яка обумовлюється наближеністю до військової сфери. Особливими є також і повноваження Президента України у галузі оборони. Специфічною рисою, яка є характерною лише для галузі оборони є фактичний поділ публічного адміністрування обороною на два види – адміністрування, яке здійснюється у мирний час, та адміністрування, яке здійснюється в особливий час, за умови його введення.

Встановлено, що публічне адміністрування у галузі національної безпеки та оборони – це діяльність уповноважених державою суб'єктів у мирний та воєнний час, що полягає у виробленні та реалізації політики, спрямованої на подолання існуючих для держави та суспільства у цілому загроз, забезпечення функціонування системи захисту держави з метою відсічі збройної агресії або збройного конфлікту, організація виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівні у цих сферах.

Обґрунтовано, що специфіка галузі закордонних справ як об'єкта публічного адміністрування визначається наступними чинниками: 1) суб'єкти публічного адміністрування закордонними справами спеціальної компетенції функціонують не тільки на території України, але і в інших країнах. У своїй діяльності ці органи мають дотримуватись як норм законодавства України, так і норм країни-перебування; 2) нормативно-правова база, на підставі якої цей вид публічного адміністрування здійснюється; 3) широке використання під час здійснення управління

усталених звичаїв та правил міжнародних відносин, які у зовнішніх зносинах набувають великого значення, – це етичні правила та правила і норми дипломатичного протоколу; 4) публічне адміністрування закордонними справами здійснюється одночасно на національному рівні та міжнародному рівні. Поряд із цим, виникають специфічні, притаманні саме адмініструванню закордонними справами, правовідносини, що знаходяться «поза межами» означених рівнів – які виникають між органами адміністрування закордонними справами України та фізичними і юридичними особами на території держави-перебування; 5) специфіка проходження дипломатичної служби у порівнянні з іншими видами публічної служби; 6) на здійснення публічного адміністрування та видання управлінських актів у галузі закордонних справ впливають політичний, соціальний та кліматичний стан інших держав; 7) під час здійснення адміністрування цією галуззю, деякі управлінські дії та рішення потрібно узгоджувати з урядом або іншими уповноваженими суб'єктами інших держав.

Визначено, що публічне адміністрування у галузі закордонних справ слід розуміти як системну, здійснювану як на міжнародному, так і на національному рівні, діяльність уповноважених органів та посадових осіб, у тому числі, спеціально створених органів управління закордонними справами (посадових осіб), що можуть бути розташовані як на території України, так і з її межами, здійснювану в межах їх компетенції, змістом якої є вироблення та реалізація зовнішньої політики, виконання законодавчих актів, що забезпечує зовнішню діяльність України та реалізацію її міжнародної правосуб'єктності.

Встановлено, що особливостями галузі внутрішніх справ як об'єкта публічного адміністрування є такі: 1) основним із завдань, які стоять перед усіма органами галузі внутрішніх справ, є забезпечення громадського порядку і громадської безпеки; 2) правоохоронна діяльність, яка є основним видом діяльності для органів галузі внутрішніх справ, охоплює не якийсь певний вид суспільних відносин, а систему зв'язків та відносин, що

виникають у різноманітних галузях соціуму, який закономірно та цілеспрямовано прагне правопорядку і задовольняє свої потреби в останньому за допомогою відповідного управління; 3) багатооб'єктна спрямованість діяльності; 4) особливий характер професійної діяльності співробітників поліції; 5) переважно профілактична спрямованість діяльності; 6) видова багатоманітність профілактичної діяльності поліції; 7) основними завданнями, що ставляться перед новою поліцією, є співпраця та комунікація, створення нового іміджу для правоохоронних органів.

Публічне адміністрування внутрішніми справами визначено як діяльність уповноважених державою суб'єктів, змістом якої є вироблення та реалізація політики у сфері охорони прав і свобод людини, охорони державного кордону, цивільного захисту тощо, організація виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівні у цих сферах та надання публічних, зокрема поліцейських послуг, здійснення іншої діяльності у тому числі із застосуванням державного примусу, спрямованої на забезпечення захищеності та безпеки як індивіда, та і суспільства та держави у цілому.

Публічне адміністрування юстицією – це діяльність сукупності публічних органів, що полягає у виробленні та реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення правової визначеності, зміцнення законності, організації захисту прав і законних інтересів громадян, приватних та публічних осіб, організація виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівнях у цій сфері, безпосереднє здійснення таких видів публічної діяльності як реєстрація, облік та виконання; надання публічних послуг фізичним та юридичним особам у межах наданих повноважень.

Визначено, що змістом юстиції як елемента об'єкта публічного адміністрування є специфічна публічно-правова діяльність органів у трьох основаних напрямках: 1) реєстрація; 2) облік; 3) виконання. При цьому під «реєстрацію» у загальному вигляді можна розуміти визнання державою

певних фактів, що мають юридичне значення, визнання державою набуття, зміни або припинення прав та обов'язків шляхом відповідного засвідчення та внесення даних до реєстрів. Облік неодмінно пов'язаний з реєстрацією та включає заходи щодо зберігання та використання даних, документів, інформації тощо, що мають юридичне значення. Виконання є вчиненням державними органами дій та заходів щодо забезпечення виконання владних рішень, актів, що засвідчують набуття, зміни або припинення прав та обов'язків, забезпечення державного примусу.

Особливостями галузі публічної служби є: 1) її правові засади; 2) Президент України безпосередньо здійснює загальне керівництво державною службою; 3) суб'єкти управління публічною службою утворюють систему спеціальних державних органів або підрозділів державних органів, до компетенції яких належать забезпечення і розвиток системи публічної служби, для цієї системи характерними є субординація та централізація; 4) незважаючи на неодноразове реформування публічної служби, система органів управління публічною службою залишається стабільною, не змінює своїх головних завдань та функцій; 5) вимоги до публічних службовців і порядок проходження різних видів служби (вступу на посаду та припинення державно-службових відносин) регламентується сукупністю нормативно-правових актів, в якій центральне місце серед законів України посідає Закон України «Про державну службу», а також галузевим законодавством, регулюючим порядок проходження окремих видів державної служби.

Публічне адміністрування публічною службою можна визначити як діяльність спеціально визначених суб'єктів публічного адміністрування щодо вироблення і реалізації державної політики, організація виконання обов'язкових правових актів з метою врегулювання усіх видів та складових публічної служби для її цілісного та якісного функціонування, практичного виконання завдань і функцій держави.

Визначено, що суб'єкти публічного адміністрування національно-безпековою сферою – система носіїв публічної влади, які забезпечують вироблення та реалізацію загальнодержавної (внутрішньої, зовнішньої) та

місцевої політики в національно-безпековій сфері, організують виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівнях та надання публічних послуг, здійснення іншої діяльності, що забезпечує існування держави та її ефективне функціонування.

Встановлено, що запровадження в Україні окремих елементів е-урядування (яких дедалі стає усе більше і більше) є оновленням інструментарію форм публічного адміністрування. Ця форма дозволяє взаємодіяти суб'єктам публічного адміністрування один з одним, суб'єктам публічного адміністрування та приватним особам, а також суб'єктам публічного адміністрування та приватним особам із державними електронними реєстрами.

Особливостями методів публічного адміністрування національно-безпековою сферою є, з одного боку, активне використання (у порівнянні з іншими сферами) імперативних методів (про що неодноразово зазначалось у цьому дослідженні), що є логічним, коли йде мова про, наприклад, Збройні Сили України, Національну поліцію, інші види мілітаризованої публічної служби, з іншого боку, наявність галузей, які використовують більшою мірою рекомендаційні, диспозитивні методи (наприклад, юстиція), що утворює діалектичну єдність механізму публічного адміністрування у найбільш важливих галузях.

Сформульовані в дисертаційній роботі висновки, положення, пропозиції й рекомендації можуть бути використані: а) у науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку наукових положень теорії адміністративного права, теорії публічного адміністрування, публічної і державної служби, здійснення подальших спеціальних наукових досліджень у цих галузях; б) у правотворчій та правозастосовній діяльності – для внесення змін і доповнень до законодавства України, для удосконалення організаційно-правових засад здійснення службової кар'єри; в) у навчальному процесі – для підготовки підручників та навчальних посібників «Адміністративне право України», «Публічне адміністрування в Україні»,

«Проблеми сучасного адміністративного права України», «Публічна служба в Україні»; г) у правовиховній сфері – для підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців, які проходять професійну підготовку та перепідготовку, патріотизму та правосвідомості громадян, а також правової культури населення загалом.

Ключові слова: публічне адміністрування, державне управління, національно-безпекова сфера, адміністративно-політична сфера, національна безпека, оборона, закордонні справи, внутрішні справи, юстиція, публічна служба.

Список публікацій здобувача:

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Бондаренко К.В. Публічне адміністрування національно-безпековою сферою в Україні: теоретичні, правові та організаційні засади : монографія. Одеса, Фенікс, 2019. 406 с.
2. Бондаренко К.В. До питання розмежування понять «державне управління» та «публічне адміністрування». Держава та регіони. Серія: Право. 2018. № 3. С. 80-84.
3. Бондаренко К.В. Оновлення поняття «адміністративно-політична сфера» у публічному адмініструванні. Науковий вісник публічного та приватного права. 2018. № 3. Т. 1. С. 125-128.
4. Bondarenko K.V. Definition of the content of public administration object. Development and modernization of the legal systems of Eastern Europe: experience of Poland and prospects of Ukraine: Collective monograph. Vol. 2. Lublin: Izdevnieciba "Baltija Publishing", 2017. P. 96-111.
5. Бондаренко К.В. Государственное управление и публичное администрирование – соотношение понятий. Legea si Viata. 2017. № 3. С. 10-13.

6. Бондаренко К.В. Центральна категорія сучасного адміністративного права: науковий пошук. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. №2 (8). С. 146-153.
7. Бондаренко К.В. Деякі аспекти реформи адміністративного права. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 5. С. 7 -11.
8. Бондаренко К.В. Історія становлення законодавства України у сфері державного управління адміністративно-політичною сферою. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 5 (14). С. 41-45.
9. Бондаренко К.В. Реформування адміністративно-політичної сфери державного управління. *Восточно-европейский научный журнал*. 2016. № 5. С. 56-60.
10. Бондаренко К.В. Реформування галузі юстиції на сучасному етапі розвитку Української держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №1 (239). С. 92-97.
11. Бондаренко К.В. Система законодавства України щодо державного управління адміністративно-політичною сферою. *Право та державне управління*. 2016. №4. С. 72-78.
12. Бондаренко К.В. Реформування галузі внутрішніх справ. *Молодий вчений*. 2015. № 5(20). Ч. 3. С. 34-37.
13. Бондаренко К.В. До визначення процесу державного управління. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. № 35. С. 101-105.
14. Бондаренко К.В. Деякі принципи державного управління адміністративно-політичною сферою. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2. Ч. 3. С. 158-163.
15. Бондаренко К.В. До питання про форми і методи державного управління. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2015. № 4. Ч.1. С. 111-118.

16. Бондаренко К.В. Принцип стабільності в державному управлінні адміністративно-політичною сферою. Часопис Академії Адвокатури України. 2015. № 3(27). С. 3-9.

17. Бондаренко К.В. Особливості державного управління адміністративно-політичною сферою. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 1. Т. 2. С. 152-156.

18. Бондаренко К.В. Адміністративно-правовий статус Секретаря Ради національної безпеки і оборони України. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 1. С. 155-157.

19. Бондаренко К.В. Повноваження Кабінету Міністрів України в галузі оборони. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. №9-1. С. 60-61.

20. Бондаренко К.В. Особливості державного управління закордонними справами. Право і суспільство. 2014. № 5. С. 63-68.

21. Бондаренко К.В. До питання про правові засади управління державною службою. Актуальні проблеми держави і права. 2014. № 72. С. 273-279.

22. Бондаренко К.В. Особливості суб'єктів державного управління адміністративно-політичною сферою. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2014. № 4(1). С. 124-134.

23. Бондаренко К.В. До визначення категорії «правовий стан». Юридичний науковий електронний журнал. 2014. № 4. С. 16-18.

24. Бондаренко К.В. До питання визначення об'єкту державного управління. Юридичний вісник. 2014. № 3. С. 58-61.

25. Бондаренко К.В. Галузь державної служби як складова частина адміністративно-політичної сфери державного управління. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки». 2014. № 3. Т. 27 (66). С. 105-113.

26. Бондаренко К.В. До визначення змісту юстиції як об'єкта державного управління. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 2. С. 207-209.

27. Бондаренко К.В. Особливості повноважень Президента України в державному управлінні адміністративно-політичною сферою. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2014. № 2. С. 22-26.

28. Бондаренко К.В. Соціально-організоване суспільство як об'єкт державного управління. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. № 28. Т.2. С.86-89.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

29. Бондаренко К.В. Взаємопроникнення та взаємозв'язок сфер публічного адміністрування. Морське право та менеджмент: еволюція та сучасні виклики: матеріали XIV міжнар. наук.-практ. конф. (9-10 квіт. 2020 р., м. Одеса). С. 191-193.

30. Бондаренко К.В. Інформаційна складова національно-безпекової сфери публічного адміністрування. Правові засади діяльності правоохоронних органів : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (5-6 грудня 2019 р., м. Харків). С. 13-16.

31. Довгань О.Д., Бондаренко К.В. Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно: інституція захисту інформаційних прав особи. Актуальні проблеми захисту інформаційних прав особи в умовах технологічних викликів та цифрової реальності : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (17-18 вересня 2019 р., м. Київ) / За заг. ред. І.С. Гриценка, М.І. Смоковича. Херсон : «Гельветика», 2019. С. 75-78.

32. Бондаренко К.В. Публічне адміністрування як об'єкт законодавчого регулювання. Правове життя сучасної України: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (17 трав. 2019 р., м. Одеса) : у 2 т. Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса : «Гельветика», 2019. С. 44-47.

33. Бондаренко К.В. Новели Закону України «Про національну безпеку». Актуальні проблеми юридичної науки: матер. Міжнар. наук. конф. «Сімнадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 19-20 жовт. 2018

p.) у 2-х ч. Ч.1. / Хмельницький: Хмельницький ун-т управління та права, 2018. С. 58-61.

34. Бондаренко К.В. Питання визначення контрольно-наглядової діяльності у національно-безпековій сфері. Правове життя сучасної України: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (17 верес. 2018 р., м. Одеса) / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса : “Гельветика”, 2018. С. 242-245.

35. Бондаренко К.В. До питання розмежування понять «державне управління» та «публічне адміністрування». Право, економіка та управління: генезис, сучасний стан та перспективи розвитку: матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю економіко-правового ф-ту ОНУ ім. І.І. Мечнікова (м. Одеса, 14-15 верес. 2018 р.) / ОНУ ім. І.І. Мечнікова ; відп. ред. І.А. Ломачинська, А.В. Смітюх. Одеса : Фенікс, 2018. С. 402-408.

36. Бондаренко К.В. До питання обґрунтування зміни поняття «адміністративно-політична сфера публічного адміністрування». Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах Європейської інтеграції: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (18 трав. 2018 р., м. Одеса): у 2 т. Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: “Гельветика”, 2018. С. 35-37.

37. Бондаренко К.В. До питання про суб'єкти публічного адміністрування адміністративно-політичною сферою. Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Юридическая наука в условиях евроинтеграции Украины и Молдовы: современные ориентиры правового развития», 24-25 марта 2017, Кишинев, Республика Молдова, орг. ком. В. Бужор. С. 108-111.

38. Бондаренко К.В. До питання системи принципів публічного адміністрування. Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (19 травня 2017 р.) Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С.43-45.

39. Бондаренко К.В. Конституційні положення як частина системи законодавства щодо державного управління адміністративно-політичною

сферою. Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (20 травня 2016 р.) Т. 2 / відп. ред. М.В. Афанасьєва; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Юридична література, 2016. С. 18-21.

40. Бондаренко К.В. Реформування галузі внутрішніх справ. Правове життя сучасної України : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (16-17 травня 2015 р.) Т. 1 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2015. С. 14–16.

41. Бондаренко К.В. До питання визначення об'єкту державного управління. Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права: матер. Міжнар. науково-практ. конф. (Львів, 27-28 червня 2014 р.). Львів, 2014. С. 74-75.

42. Бондаренко К.В. Деякі особливості державного управління закордонними справами. Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя : матер. Міжнар. науково-практ. конф. (Дніпропетровськ, 6-7 червня 2014 р.). Дніпропетровськ, 2014. С. 88-90.

43. Бондаренко К.В. До визначення змісту юстиції як об'єкта державного управління. Правове життя сучасної України : матер. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (Одеса, 16-17 травня 2014 р.). Т. 1 / відп. за випуск д.ю.н., проф. Дрьомін В.М. Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2014. С. 28-31.

44. Бондаренко Е.В. Некоторые аспекты управления государственной службой в Украине и Российской Федерации. Современные тенденции правовых исследований : матер. Междун. конф. (Санкт-Петербург, 17 августа 2013 г.). Санкт-Петербург: Фонд развития юридической науки, 2013. С.37-40.

45. Бондаренко К.В. Повноваження Кабінету Міністрів України в сфері оборони. Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства : матер. Міжнар. науково-практ. конф. (Донецьк, 17-18 серпня 2013 р.). Донецьк : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2013. С.67-69.

46. Бондаренко Е.В. Отдельные особенности государственного управления административно-политической сферой в Украине и Российской Федерации. Развитие учений о государстве и праве: от античности до современности : матер. Междун. научно-практич. конф. (Москва, 20 июля 2013 г.). Москва : Московский центр правовых исследований, 2013. С. 35-37.

47. Бондаренко К.В. Деякі особливості державного управління адміністративно-політичною сферою. Правове життя сучасної України : матер. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (Одеса, 16-17 травня 2013 р.). Т. 2 / відп. за випуск д.ю.н., проф. Дрьомін В.М. Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2013. С. 62-63.

48. Бондаренко К.В. Процесуальні особливості розгляду спорів з приводу прийняття, проходження, звільнення з публічної служби. Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права : матер. Міжнар. наук. конф. (Одеса, 30 листопада 2012 р.) Т. 2 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2012. С. 60-63.

49. Бондаренко К.В. Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Правове життя сучасної України : матер. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (Одеса, 20–21 квітня 2012 р.). Т. 2 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін / Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2012. С. 56-58.

Опубліковані праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

50. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства» (за заг. ред С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової). О. : Фенікс, 2013. С. 299-306.

SUMMARY

Bondarenko K.V. Legal bases of the public administration in the sphere of national security. – Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.

The dissertation for the degree of the doctor of legal sciences, specialty 12.00.07 “Administrative law and process, financial law; informational law” (081 – Law). Scientific research Institute of informatics and law of the National academy of law sciences of Ukraine, Kiev, 2020.

The dissertation addresses an urgent scientific problem, which consists in deepening knowledge and comprehensive development of provisions regarding the legal bases of public administration of the national security sphere in Ukraine and preparation of reasonable proposals for improvement of the current legislation in the research field.

Public administration is understood as aimed at satisfying public and private interests the activities and interaction of state-defined subjects (subjects of public administration), the content of which is to develop and implement policies, to exercise managerial influence through the organization and enforcement of mandatory legal acts at national level. and at the local level, as well as the provision of public services and the provision of feedback between individuals and public administrations . It is proposed to consider public administration as a result of the evolutionary development of state administration, which is conditioned by the development of a socially-organized society, and which is characterized by increasing levels of democracy and openness, a decrease in direct management and imperatives, a focus on service.

The development of the science and practice of administrative activity, the expansion of the political component of public administration in all spheres, and the departure from the purely administrative administrative activity of the state led to the separation of a new sphere of public administration, which consists of branches (national security and defense, internal rights, foreign affairs, justice and public service) that together and interconnectors ensure the sovereignty and sustainable development of the Ukrainian state - the national security sphere. It is

substantiated that the object of public administration is a specific system - a triad consisting of a socially organized society (institutional component), relations within such a society between its members (dynamic component), and legal states (static component). The following definition of the national-security sphere as an object of public administration is formulated - it is a complex sphere of public administration, which should be considered as a system of public relations, as well as the legal states that are formed in the sphere of ensuring the existence of the Ukrainian state and its effective functioning, on which the public controlling influence is made by the society and the state in the face of specially designated subjects.

Public administration of the national security sphere has certain features that can be attributed to: the presence of special objects of administration, the use of the imperative method of public administration as the main, broader administrative powers of the President of Ukraine, clear centralization and subordination of the bodies that administer these functions, special (increased) requirements for public servants, specific stability of the management system.

The following principles of public administration in this field are distinguished: political independence, separation of powers, subsidiarity, subordination and clear hierarchy during the implementation of public administration, a combination of imperative and dispositive methods of public administration, professional management.

It is established that the peculiarity of national security as an object of public administration, which is a legal state, is: 1) isolation of a special system - the security and defense sector, ie subjects of national security; 2) inclusion in the system of subjects of national security of citizens of Ukraine and public associations, unlike in the previous law - on a voluntary basis; 3) the general orientation of the national security industry to counter existing threats, which is specific only to the national security industry, since all other industries, without exception, have their tasks and functions that may exist in the presence or absence of threats / critical phenomena / threats, etc.

Defense administration, as an integral part of the public administration of the national-security sphere, has a clearly traceable specificity, which determines its approximation to the military sphere. The powers of the President of Ukraine in the field of defense are also special. A specific feature that is specific only to the defense industry is the actual division of public administration into two types of defense - peacetime administration and special-time administration, subject to its introduction.

It is established that public administration in the field of national security and defense is the activity of state-authorized subjects in peacetime and wartime, which consists in developing and implementing a policy aimed at overcoming existing threats to the state and society as a whole, ensuring the functioning of the state protection system, in order to suppress armed aggression or armed conflict, arrange for enforcement of mandatory legal acts at the national and local levels in these areas.

It is justified that the specificity of the foreign affairs sector as an object of public administration is determined by the following factors: 1) the subjects of public administration of foreign affairs in matters of special competence operate not only in the territory of Ukraine but also in other countries. In their activities, these bodies are in compliance with both the legislation of Ukraine and the law of the host country; 2) the legal basis on which this type of public administration is carried out; 3) the widespread use in the management of established customs and rules of international relations, which are of great importance in external relations, are the ethical rules and rules and regulations of the diplomatic protocol; 4) public administration of foreign affairs is carried out simultaneously at the national and international levels. Along with this, there are specific foreign affairs administration specific to them, legal relationships that are "beyond the boundaries" of the specified levels - arising between the foreign affairs administration bodies of Ukraine and individuals and legal entities in the territory of the host country; 5) specifics of the passage of the diplomatic service in comparison with other types of public service; 6) the political, social and climatic

conditions of other states influence the implementation of public administration and the issuance of administrative acts in the field of foreign affairs; 7) during the administration of this industry, some management actions and decisions need to be coordinated with the government or other authorized entities of other countries.

It is determined that public administration in the field of foreign affairs should be understood as systematic, carried out both at international and national level, activities of authorized bodies and officials, including specially created foreign management bodies (officials), which can be located both within the territory of Ukraine and with its borders, carried out within the limits of their competence, the content of which is the development and implementation of foreign policy, implementation of legislative acts that ensure the external activities of the Ukr yiny and implementation of international law.

It is established that the peculiarities of the internal affairs sector as an object of public administration are as follows: 1) the main task facing all the bodies of the internal affairs is to ensure public order and public safety; 2) law enforcement activity, which is the main activity for law enforcement agencies, covers not a certain kind of social relations, but a system of relations and relationships that arise in various branches of society, which naturally and purposefully seeks law enforcement and satisfies its needs in the latter by management respectively; 3) multi-objective activity orientation; 4) the special nature of the professional activities of police officers; 5) mainly prophylactic orientation of activities; 6) species diversity of preventive police activity; 7) the main tasks of the new police are cooperation and communication, creation of a new image for law enforcement agencies.

Public administration of internal affairs is defined as the activity of state-authorized entities, the content of which is the development and implementation of policies in the field of human rights and freedoms, protection of the state border, civil protection, etc., organization of the implementation of mandatory legal acts at the national and local level in these spheres and provision of public, including

police services, other activities, including the use of state coercion aimed at ensuring security and safety as the individual, and society and the state as a whole.

Public administration of justice is the activity of a set of public bodies, which consists in the elaboration and implementation of state policy aimed at ensuring legal certainty, strengthening the legality, organizing the protection of the rights and legitimate interests of citizens, private and public persons, organizing the implementation of mandatory legal acts for national laws. and local levels in this field, direct implementation of such public activities as registration, accounting and enforcement; provision of public services to individuals and legal entities within the limits of the given powers.

It has been determined that the content of justice as an element of the object of public administration is specific public-legal activity of bodies in three basic directions: 1) registration; 2) accounting; 3) execution. In this case, “registration” in the general form means the recognition by the state of certain facts of legal significance, the recognition by the state of the acquisition, change or termination of rights and obligations by the proper certification and entry of data in the registers. Accounting is inevitably linked to registration and includes measures for the storage and use of data, documents, information, etc. that are legally relevant. Enforcement is the act by state bodies of actions and measures to ensure the enforcement of power decisions, acts certifying the acquisition, change or termination of rights and obligations, ensuring state coercion.

Features of the public service industry are: 1) its legal basis; 2) the President of Ukraine directly exercises overall management of the civil service; 3) subjects of public service management form a system of special state bodies or subdivisions of state bodies, which are responsible for providing and developing the system of public service; 4) in spite of repeated reform of the public service, the system of public service management bodies remains stable, does not change its main tasks and functions; 5) requirements for public servants and the procedure for passing different types of service (taking office and termination of public-service relations) are regulated by a set of normative legal acts, in which the law of Ukraine “On the

State Service”, as well as the sectoral legislation, is central among the laws of Ukraine, regulating the order of passage of certain types of public service.

Public administration of the public service field can be defined as the activity of specially designated public administration entities in the development and implementation of public policy, the organization of execution of mandatory legal acts to regulate all types and components of public service for its holistic and qualitative functioning, practical performance of tasks of the state.

It is determined that the subjects of public administration of the national security sphere - a system of public authorities, which ensure the development and implementation of national (internal, foreign) and local policies in the national security sphere, organize the implementation of mandatory legal acts at the national level and the provision of public services, other activities that ensure the existence of the state and its effective functioning.

It is established that the introduction of certain elements of e-government in Ukraine (which is becoming more and more) is an update of the toolkit of forms of public administration. This form allows the public administration entities to interact with one another, public administration entities and individuals, as well as public administration entities and individuals with public electronic registers

The peculiarities of public administration methods in the national security sphere are, on the one hand, the active use (in comparison with other spheres) of imperative methods (as repeatedly stated in this research), which is logical when it comes to, for example, the Armed Forces of Ukraine, the national police, other types of militarized public service, on the other hand, the presence of industries that use more recommendatory, dispositive methods (such as justice), which forms the dialectical unity of the mechanism in public. th administration in the most important areas.

The conclusions, regulations, proposals and recommendations formulated in the dissertation can be used: a) in the research sphere - for the further development of the scientific provisions of the theory of administrative law, the theory of public administration, public and state service, carrying out further special scientific

researches in these fields; b) in law-making and law-enforcement activities - for introducing amendments and additions to the legislation of Ukraine, for improving the organizational and legal foundations of pursuing a career; c) in the educational process - for preparation of textbooks and manuals “Administrative Law of Ukraine”, “Public Administration in Ukraine”, “Problems of Modern Administrative Law of Ukraine”, “Public Service in Ukraine”; d) in the legal sphere - to increase the level of professional competence of public servants undergoing vocational training and retraining, patriotism and legal awareness of citizens, as well as the legal culture of the population in general.

Key words: public administration, state government, national-security sphere, administrative-political sphere, national security, defense, foreign affairs, internal affairs, justice, public service.

Scientific papers, in which the main scientific results of the dissertation are published:

1. Bondarenko K.V. Public administration of the national security sphere in Ukraine: theoretical, legal and organizational principles : monograph. Odesa, 2019. 406 p.

2. Bondarenko K.V. On the distinction between the concepts of "public administration" and "public administration". *State and regions*. S.: Law. 2018. № 3. Pp. 80-84.

3. Bondarenko K.V. Updating the concept of "administrative-political sphere" in public administration. *Scientific Bulletin of Public and Private Law*. 2018. № 3. Vol. 1. Pp. 125-128.

4. Bondarenko K.V. Definition of the content of public administration object. Development and modernization of the legal systems of Eastern Europe: experience of Poland and prospects of Ukraine: Collective monograph. Vol. 2. Lublin: Izdewniciba “Baltija Publishing”, 2017. Pp. 96-111.

5. Bondarenko K.V. Public administration and state administration - the ratio of concepts. *Leges et Viata*. 2017. № 3. Pp. 10-13.

6. Bondarenko K.V. The central category of modern administrative law: a scientific search. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. №2 (8). Pp. 146-153.
7. Bondarenko K.V. Some aspects of administrative law reform. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 5. Pp. 7 -11.
8. Bondarenko K.V. History of the formation of the legislation of Ukraine in the sphere of public administration of the administrative-political sphere. *Subcarpathian Law Herald*. 2016. № 5 (14). Pp. 41-45.
9. Bondarenko K.V. Reforming the administrative-political sphere of public administration. *East European Science Journal*. 2016. № 5. Pp. 56 -60.
10. Bondarenko K.V. Reforming the justice sector at the current stage of development of the Ukrainian state. *Entrepreneurship, Management and Law*. 2016. №1 (239). Pp. 92-97.
11. Bondarenko K.V. The system of legislation of Ukraine on public administration of the administrative-political sphere. *Law and Public Administration*. 2016. №4. Pp. 72-78.
12. Bondarenko K.V. Reforming the internal affairs sector. *Young Scientist*. 2015. № 5(20). Ч. 3. Pp. 34-37.
13. Bondarenko K.V. On defining the process of state administration. *Uzhhorod National University Herald. S.: Law*. 2015. № 35. Pp. 101-105.
14. Bondarenko K.V. Some principles of public administration in the administrative-political sphere. *Law and Society*. 2015. № 5-2. Ч. 3. Pp. 158-163.
15. Bondarenko K.V. On the question of forms and methods of state administration. *Herald of Zaporizhzhia National University. Jurisprudence*. 2015. № 4. Ч.1. Pp. 111-118.
16. Bondarenko K.V. The principle of stability in state administration is the administrative-political sphere. *Journal of the Academy of Advocacy of Ukraine*. 2015. № 3(27). Pp. 3-9.

17. Bondarenko K.V. Peculiarities of state administration of the administrative-political sphere. *Kherson State University Herald. S.: "Legal Sciences"*. 2015. I. 1. Vol. 2. Pp. 152-156.
18. Bondarenko K.V. Administrative-legal status of the Secretary of the National Security and Defense Council of Ukraine. *Comparative-analytical law*. 2015. № 1. Pp. 155-157.
19. Bondarenko K.V. Powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of defense. *Scientific Bulletin of the International Humanities University. S.: Jurisprudence*. 2014. №9-1. Pp. 60-61.
20. Bondarenko K.V. Features of state administration of foreign affairs. *Law and Society*. 2014. № 5. Pp. 63-68.
21. Bondarenko K.V. On the question of the legal principles of public service management. *Current Problems of State and Law*. 2014. № 72. Pp. 273-279.
22. Bondarenko K.V. Peculiarities of the subjects of state administration in the administrative-political sphere. *Herald of Zaporizhzhia National University. Jurisprudence*. 2014. № 4(1). Pp. 124-134.
23. Bondarenko K.V. On defining the term "legal state". *Juridical scientific and electronic journal*. 2014. № 4. Pp. 16-18.
24. Bondarenko K.V. On the question of defining the object of state administration. *Law Herald*. 2014. № 3. Pp. 58-61.
25. Bondarenko K.V. The state service field is an integral part of the administrative-political sphere of state administration. *Scientific notes of Taurida National V.I. Vernadsky University. Series: Juridical Sciences*. 2014. № 3. Vol. 27 (66). Pp. 105-113.
26. Bondarenko K.V. On defining the content of justice as an object of state administration. *Comparative-analytical law*. 2014. № 2. Pp. 207-209.
27. Bondarenko K.V. Features of powers of the President of Ukraine in the state administration of the administrative-political sphere. *Kherson State University Herald. S.: "Legal Sciences"*. 2014. № 2. Pp. 22-26.

28. Bondarenko K.V. Socio-organized society as an object of state administration. *Uzhhorod National University Herald. S.: Law*. 2014. № 28. Vol. 2. Pp.86-89.

Scientific works certifying the testing of the dissertation materials:

29. Bondarenko K.V. Interpenetration and interconnection of public administration spheres. Maritime law and management: evolution and current challenges: *Mat. XIV inter. scient.-pract. conf.* (Odesa, April, 9-10, 2020). Pp. 191-193.

30. Bondarenko K.V. Information component of the national security sphere of public administration. Legal principles of law enforcement activities: *Mat. inter. scient.-pract. conf.* (Kharkiv, December, 5-6, 2019). Pp. 13-16.

31. Dovgan O.D., Bondarenko K.V. State registration of real rights to immovable property: an institution for the protection of an individual's information rights. Actual problems of protection of information rights of the person in the conditions of technological challenges and digital reality: *Mat. inter. scient.-pract. conf.* (Kiev, September, 17-18, 2019). Pp. 75-78.

32. Bondarenko K.V. Public administration as an object of legislative regulation. Legal life of modern Ukraine: *Mat. inter. scient.-pract. conf.* (Odesa, May, 17, 2019). Vol. 2. Pp. 44-47.

33. Bondarenko K.V. Novelties of the Law of Ukraine "On National Security". Topical problems of legal science: *Mat. inter. scient. conf.* "Seventeenth Autumn Legal Reading" (Khmelnyskyi, October, 19-20, 2018) P.1. Pp. 58-61.

34. Bondarenko K.V. The issue of determining control and surveillance activities in the national security sphere. Legal life of modern Ukraine: *Mat. inter. scient.-pract. conf.* (Odesa, September, 17, 2018). Pp. 242-245.

35. Bondarenko K.V. On the distinction between the concepts of "state administration" and "public administration". Law, Economics and Management: Genesis, Current State and Prospects for Development: *Mat. inter. scient.-pract. conf.* (Odesa, September, 14-15, 2018). Pp. 402-408.

36. Bondarenko K.V. On the justification for changing the concept of "administrative-political sphere of public administration". Legal and institutional mechanisms for ensuring the development of Ukraine in the context of European integration: *Mat. inter. scient.-pract. conf.* (Odesa, May, 18, 2018). Vol. 2. Pp. 35-37.

37. Bondarenko K.V. On the subject of public administration subjects in the administrative-political sphere. Legal science in the context of the European integration of Ukraine and Moldova: modern guidelines for legal development: *Mat. inter. scient.-pract. conf.* (Chisinau, Republic of Moldova, March, 24-25, 2017). Pp. 108-111.

38. Bondarenko K.V. The question of the system of principles of public administration. Legal science traditions and innovations: past, present, future: *Mat. inter. scient.-pract. conf.* (Odesa, May, 19, 2017) Vol. 2. Pp.43-45.

39. Bondarenko K.V. Constitutional provisions as part of the system of legislation on public administration of the administrative-political sphere. Legal and institutional mechanisms for ensuring state development and law in the context of European integration: *Mat. inter. scient.-pract. conf.* (Odesa, May, 20, 2016) Vol. 2. Pp. 18-21.

40. Bondarenko K.V. Reforming the internal affairs sector. Legal life of modern Ukraine : *Mat. inter. scient.-pract. conf.* (Odesa, May, 16-17, 2015) Vol. 1. Pp. 14–16.

41. Bondarenko K.V. On the question of defining the object of state administration. The current state and prospects of development of the state and law: *Mat. inter. scient.-pract. conf.* (Lviv, June, 27-28, 2014). Pp. 74-75.

42. Bondarenko K.V. Some features of state administration of foreign affairs. Formation of civil society in Ukraine: legal framework: *Mat. inter. scient.-pract. conf.* (Dnipropetrovsk, June, 6-7, 2014). Pp. 88-90.

43. Bondarenko K.V. Before defining the content of justice as an object of state administration. Legal life of modern Ukraine: *Mat. inter. scient. conf. prof.-tut. cont.* (Odesa, May, 16-17, 2014). Vol.1. Pp. 28-31.

44. Bondarenko E.V. Some aspects of state service management in Ukraine and the Russian Federation. Current trends in legal research: *Mat. inter. conf.* (St. Petersburg, August, 17, 2013). Pp.37-40.

45. Bondarenko K.V. Powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of defense. Ways to improve the legal framework of Ukraine as a basis for sustainable development of society: *Mat. inter. scient.-pract. conf.* (Donetsk, August, 17-18, 2013). Pp.67-69.

46. Bondarenko E.V. Some peculiarities of state administration in the administrative-political sphere in Ukraine and the Russian Federation. Development of doctrines on the state and law: from antiquity to the present : *Mat. inter. scient.-pract. conf.* (Moscow, July, 20, 2013). Pp. 35-37.

47. Bondarenko K.V. Some features of public administration of the administrative-political sphere. Legal life of modern Ukraine: *Mat. inter. scient. conf. prof.-tut. cont.* (Odesa, May, 16-17, 2013). Vol. 2. Pp. 62-63.

48. Bondarenko K.V. Procedural peculiarities of consideration of disputes concerning the acceptance, passage, dismissal from public service. Theoretical and practical problems of ensuring the sustainable development of state and law: *Mat. inter. scient. conf.* (Odesa, November, 30, 2012) Vol. 2. Pp. 60-63.

49. Bondarenko K.V. Peculiarities of proceedings in appeals against acts, acts or omissions of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the High Council of Justice, the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine. Legal life of modern Ukraine: *Mat. inter. scient. conf. prof.-tut. cont.* (Odesa, April, 20–21, 2012). Vol. 2. Pp. 56-58.

**Scientific works, which additionally reflect the scientific results of the
dissertation:**

50. State service in Ukraine: theoretical and legal characteristics in the context of legislative reform. O. : Feniks, 2013. Pp. 299-306.

ЗМІСТ

ВСТУП	29
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНО-БЕЗПЕКОВОЮ СФЕРОЮ.....	45
1.1. Генеза розвитку наукових поглядів та понятійно-категоріального апарату публічного адміністрування національно-безпековою сферою.....	45
1.2. Методологічні засади вивчення проблем публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні	65
1.3. Сутнісно-правова характеристика категорії «публічне адміністрування».	78
1.4. Зміст та особливості національно-безпекової сфери	111
1.5. Принципи публічного адміністрування національно-безпековою сферою	137
РОЗДІЛ 2. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНО-БЕЗПЕКОВОЮ СФЕРОЮ....	163
2.1. Публічне адміністрування національно-безпековою сферою як об'єкт законодавчого регулювання	163
2.2. Генеза законодавства щодо регулювання адмініструванням національно-безпековою сферою.....	174
РОЗДІЛ 3. СТРУКТУРНО-ПОНЯТІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦІОНАЛЬНО-БЕЗПЕКОВОЇ СФЕРИ ЯК ОБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	212
3.1. Об'єкт публічного адміністрування: понятійно-правова характеристика	212
3.2. Галузі національно-безпекової сфери як елементи родового об'єкта публічного адміністрування	229
3.2.1. Галузь національної безпеки і оборони.....	230
3.2.2. Галузь закордонних справ	248
3.2.3. Галузь внутрішніх справ.....	262
3.2.4. Галузь юстиції.....	275
3.2.5. Галузь публічної служби	288

РОЗДІЛ 4. СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНО-БЕЗПЕКОВОЮ СФЕРОЮ	312
4.1. Система суб'єктів публічного адміністрування національно-безпековою сферою	312
4.2. Характеристика особливостей статусу суб'єктів публічного адміністрування національно-безпековою сферою вищого рівня	325
4.3. Характеристика особливостей статусу суб'єктів публічного адміністрування в національно-безпековій сфері центрального та місцевого рівня.....	348
РОЗДІЛ 5. ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНО-БЕЗПЕКОВОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ	374
5.1. Форми і методи публічного адміністрування національно-безпековою сферою	374
5.2. Контрольно-наглядова діяльність в національно-безпековій сфері	392
5.3. Сучасний стан здійснення публічного адміністрування національно-безпековою сферою	407
ВИСНОВКИ.....	437
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	456
ДОДАТКИ	500

ВСТУП

Актуальність теми. Поступовий розвиток теорії та матеріали практичної діяльності свідчать, що визріла необхідність концептуального переосмислення державного управління в галузях, що забезпечують існування та належне функціонування держави, оскільки зміст державної управлінської діяльності вийшов за межі категорії «державне управління». Еволюційне перетворення державного управління в якісно нову модель розпочалося зі здобуттям Україною незалежності та закріпленням основ державного ладу в Конституції та законах України, однак, стрімкого розвитку здобуло саме в 2010-2019 роках, що пов'язано з інформатизацією публічної діяльності, посиленням сервісної складової, розширенням взаємозв'язку держави та суспільства, стрімким розвитком правової свідомості суспільства, та зовнішньополітичними аспектами.

Наразі в теорії адміністративного права існує суспільне та наукове замовлення на формування цілісної концепції «нового державного управління», а наявні прогресивні наукові напрацювання хоча й мають велику цінність, однак є розрізненими. Крім того, відсутній єдиний підхід до розуміння цієї концепції: з одного боку, тяжіє теоретичний та практичний досвід державного управління радянських часів (на яких здебільшого базується наявна модель державного апарату та його організаційна складова), з іншого – відбувається запозичення західного досвіду управління, т.зв. «менеджменту» (наявність зарубіжної освіти або стажування в службовців загальнодержавного або регіонального рівня), що суттєво впливає на управлінські процеси на рівні галузей або регіонів; у свою чергу, така галузь знань як теорія державного управління здійснює адаптацію європейських та американських моделей з позиції управлінських процесів. Відсутність єдиного розуміння призводить до розбалансованості загальнодержавних реформ, перманентного проведення експериментів у різних державних

секторах, обмеження ефективності публічних службовців, а також наявності різноманітних аномалій державної діяльності.

Неабиякої актуальності набуває необхідність розроблення наукового підходу саме в теорії адміністративного права через формулювання категорії, що є результатом розвитку державного управління та виражає сучасний державний управлінський процес, як і визначення її змісту та здійснення характеристики. У цій роботі сформульовано та обґрунтовано, що такою категорією є публічне адміністрування.

Першочергового дослідження потребує публічне адміністрування в галузях, що забезпечують існування держави та здійснення притаманних їй функцій. Випробування, з якими зіткнулася наша держава протягом останніх років та які вона продовжує долати, обумовили проведення стрімких та широкомасштабних реформ у відповідній сфері, створення нових суб'єктів адміністрування, перегляд їх завдань та повноважень. У цьому дослідженні представлено національно-безпекову сферу.

Проблематика національно-безпекової сфери як об'єкта публічного адміністрування також є надзвичайно актуальною через, по-перше, особливу важливість галузей, які складають національно-безпекову сферу, для існування держави Україна, та, по-друге, наукову цікавість, яку представляє національно-безпекова сфера як нова окрема категорія та окремий об'єкт публічного адміністрування з власними особливостями, органами, що здійснюють публічне адміністрування, закономірностями та тенденціями розвитку. Реформаційні процеси, які відбуваються як на загальнодержавному рівні в цілому, так і в галузях національно-безпекової сфери зокрема, також потребують особливої уваги та наукового аналізу.

Окрім того, потребують наукового вивчення також система суб'єктів та зміст публічного адміністрування у згаданій сфері. Зазначені питання фрагментарно розкриваються в працях вітчизняних вчених, що досліджували теоретико-правові засади здійснення державного управління та публічного адміністрування, адміністративно-правові аспекти статусу органів

публічного адміністрування. Додатково увага приділялась особливостям державного управління/публічного адміністрування окремими галузями. Серед видатних вітчизняних науковців, які фундаментально досліджували державне управління і тим самим збагатили адміністративно-правову науку ґрунтовними теоретичними положеннями щодо категорії «державне управління», слід назвати В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Д.П. Калаянова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Б.А. Кормича, Б.П. Курашвілі, Є.В. Курінного, С.О. Мосьондза, Н.Р. Нижник, Ю.О. Оболенського, В.Ф. Опришка, П.М. Рабіновича, О.П. Рябченко, Г.П. Ситника, С.П. Мосова, В.Я. Малиновського, В.П. Тимошука та ін. Питання, пов'язані з категоріями «інформація», «інформаційне суспільство», «інформаційна безпека» тощо, досліджували такі науковці як К.І. Беляков, Н.В. Грицяк, О.Д. Довгань, О.О. Золотар, Ю.Є. Петрухно, В.Г. Пилипчук, Н.А. Савінова, С.Г. Соловійов та ін. Особливостям державного управління та публічного адміністрування окремими галузями присвятили свої праці такі вчені як О.М. Бандурка, В.В. Белєвцева, М.В. Беланюк, Л.Р. Біла-Тіунова, О.В. Копан, І.В. Корж, О.О. Кравченко, С.О. Кузніченко, Д.В. Лук'янов, Р.С. Мельник, В.П. Пилипишин, О.В. Петришин, В.М. Репецький, Є.Д. Скулиш, М.О. Теплюк, С.А. Федчишин, В.Л. Зьолка, Ю.В. Якимець, С.Г. Стеценко, В.В. Сокурєнко, Д.В. Балух, В.А. Ященко та ін. Категорію «публічне адміністрування» досліджували такі вчені як О.А. Баранов, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Т.О. Карабін, Т.Б. Семенчук, В.П. Мартиненко, О.А. Таньчук, Н.І. Обушна, І.П. Яковлев, О.В. Золотоноша та ін.

Не можна заперечувати той факт, що наразі відбувається запозичення та імплементація західних наукових та практичних напрацювань у сфері управлінської діяльності, тому формулювання концепту «публічне адміністрування» відбувається на основі синтезу вітчизняного досвіду та іноземних напрацювань. Неабиякого значення для вивчення обраною

проблематики є праці зарубіжних вчених, такі як Р. Ахмад (R. Ahmad), П. Акуан (P. Aucoin), Т. Крістенсен (T. Christensen), П. Лаґред (P. Læg Reid), С.І. Кондрі (S.E. Condrey), Р.А. Дал (R.A. Dahl), П. Данліві (P. Dunleavy), С. Худ (C. Hood), Д.Ж. Фармер (D.J. Farmer), Х.Г. Фредеріксон (H.G. Frederickson), К.Б. Сміт (K.B. Smith), С. В. Ларімер (C.W. Larimer), М. Ж. Лікарі (M.J. Licari), О.І. Хьюз (O.E. Hughes), Л. Кабульян (L. Kaboolian), С.Х. Левін (C.H. Levine), Б.Г. Петерс (B.G. Peters), Ф.Ж. Томпсон (F.J. Thompson), Л.Е. Лінн (L.E. Lynn), С.П. Озборн (S.P. Osborne), З. Раднор (Z. Radnor), Г. Насі (G. Nasi), Р.А.В. Родес (R.A.W. Rhodes), Д.Х. Розенблум (D.H. Rosenbloom), Р.О. Ухем (R.O. Uchem), Д. Валдо (D. Waldo) та ін.

Наявні дослідження, безумовно, мають великий науково-практичний інтерес та значимість. Водночас, публічне адміністрування відносно самостійними сферами – національно-безпековою, економічною та соціально-культурною – не знайшло належної теоретичної розробки, хоча, видається, що здійснення публічного адміністрування зазначеними сферами має свою власну специфіку та представляє інтерес як для науковців, так і для практиків, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Теоретичним підґрунтям дослідження є наукові праці названих вище вітчизняних і зарубіжних науковців.

Нормативно-правову базу дослідження становлять Конституція України, чинне законодавство про національну безпеку, оборону, юстицію, у сфері внутрішніх і закордонних справ, публічної служби України і деяких зарубіжних країн, нормативно-правові акти Європейського Союзу, Організації Об'єднаних Націй.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р., Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою

Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII та планової дослідницької теми Науково-дослідного інституту інформатики і права Національної академії правових наук України «Теоретичні та інформаційно-правові засади забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграції України» (№ державної реєстрації 0117U007744) та Зведеного плану, затвердженого Постановою Президії Національної академії правових наук України від 03.06.2017 р. № 103/4.

Мета і задачі дослідження. Враховуючи науково-практичну важливість обраної теми метою даної роботи є розробка правових основ публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні шляхом з'ясування сутності публічного адміністрування, виокремлення та встановлення змісту національно-безпекової сфери, формулювання теоретичних висновків та розробки пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства.

Відповідно до мети дослідження поставлено наступні задачі:

- розкрити стан наукових досліджень публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні та визначити методологію дослідження, яка дозволить дійти його мети;
- запропонувати нове визначення та розкрити зміст публічного адміністрування як однієї з базових категорій адміністративного права, довести його відокремлення від державного управління;
- з'ясувати зміст, сутність та особливості національно-безпекової сфери, довести її виокремлення, розкрити особливості публічного адміністрування вказаною сферою;
- визначити та розкрити зміст принципів публічного адміністрування національно-безпековою сферою;
- розкрити сутність та зміст правового регулювання публічного адміністрування національно-безпековою сферою, встановити взаємозв'язок правового регулювання та публічного адміністрування;

- розробити періодизацію становлення законодавства щодо регулювання адмініструванням національно-безпековою сферою;
- визначити та охарактеризувати систему законодавства щодо регулювання публічного адміністрування національно-безпековою сферою;
- розкрити зміст поняття «об’єкт публічного адміністрування», визначити національно-безпекову сферу як об’єкт публічного адміністрування;
- з’ясувати сутність та особливості галузей досліджуваної сфери, а саме галузей національної безпеки і оборони, закордонних справ, внутрішніх справ, юстиції, публічної служби, та виявити їх специфічні риси;
- запропонувати поняття «суб’єкт публічного адміністрування», «суб’єкт публічного адміністрування національно-безпековою сферою» з урахуванням сформульованих у роботі категорій;
- розробити систему суб’єктів публічного адміністрування національно-безпековою сферою та охарактеризувати їх;
- розкрити сутність форм і методів публічного адміністрування національно-безпековою сферою;
- охарактеризувати та визначити особливості контрольно-наглядової діяльності в національно-безпековій сфері;
- виробити конкретні пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення публічного адміністрування національно-безпековою сферою.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини в процесі публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні.

Предметом дослідження є правові основи публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є наукові методи, що використовувалися для забезпечення достовірності знань, вирішення поставлених цілей та задач і обґрунтованості зроблених висновків та рекомендацій, зокрема: діалектичний – для дослідження теоретичних положень публічного адміністрування національно-безпековою сферою

(розділи 1–5); системний метод – для визначення цілей та завдань цього дослідження, мети дослідження та обрання методології дослідження; абстрагування – для розроблення власних визначень окремих понять, що відносяться до теми дослідження (розділи 1 – 5); формалізації – для формулювання уточнених дефініцій досліджуваних понять (розділи 1 – 5); сходження від абстрактного до конкретного – для опису та характеристики конкретних галузей національно-безпекової сфери та конкретних суб'єктів, що здійснюють адміністрування в окремих галузях (розділи 3 – 4); порівняльно-історичний метод – для дослідження категорії «публічне адміністрування» (підрозділ 1.3); історико-матеріалістичний – для дослідження історичних витоків та генези законодавства щодо адміністрування національно-безпековою сферою (розділ 2.1); аналізу та синтезу – для дослідження понять та особливостей принципів, форм та методів публічного адміністрування (підрозділи 5.1, 5.2); моделювання – для вироблення пропозицій стосовно вдосконалення публічного адміністрування національно-безпековою сферою (розділи 3 – 5); індукції – для пізнання особливостей окремих галузей національно-безпекової сфери (розділ 3); дедукції – для аналізу таких категорій як «публічне адміністрування», «контрольно-наглядова діяльність» (підрозділи 1.3, 5.3); узагальнення – для дослідження категорії «національно-безпекова сфера» (підрозділ 1.4); спеціально-юридичний – для юридичної оцінки трансформаційних процесів публічного адміністрування національно-безпековою сферою та виявлення тенденцій та закономірностей у розвитку правових засад здійснення публічного адміністрування галузей цієї сфери (підрозділи 5.4, 2.3); теоретико-юридичний – для теоретичного аналізу об'єкта дослідження (розділи 1-5).

Наукова новизна одержаних результатів. За своїм характером і змістом робота є першим комплексним монографічним дослідженням, у якому з використанням сучасних методів наукового пізнання, з урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначено правові основи публічного адміністрування національно-безпековою сферою, досліджено його теорію та сучасні тенденції правового регулювання.

У результаті здійсненого дослідження розроблені теоретико-організаційні й правові основи здійснення публічного адміністрування національно-безпековою сферою, сформульовано низку положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих з яких належать:

уперше:

на підставі дослідження теоретичного підґрунтя, об'єктивних проявів розвитку суспільства, та зміни управлінських процесів встановлено, що публічне адміністрування є результатом еволюції державного управління, яка обумовлена: а) розвитком соціально-організованого суспільства; б) посиленням інформаційної складової (наявність інформаційного суспільства, посилення інформаційної безпеки, зростання значення інформації як нематеріального активу, стрімкий розвиток інформаційних засобів (інструментів) взаємодії держави, суспільства і громадянина). Еволюція публічного адміністрування характеризується: а) зростаючим рівнем демократичності та відкритості; б) зменшенням безпосереднього розпорядництва та імперативів; та в) зосередженням на сервісній складовій. Водночас, публічне адміністрування відмежовується від державного управління за такими критеріями: а) суб'єкти здійснення; б) сутність; в) зміст та суттєві ознаки;

визначено публічне адміністрування як діяльність визначених державою суб'єктів (а саме суб'єктів публічного адміністрування), спрямовану на задоволення публічних та приватних інтересів та їх взаємодію, зміст якої складають: а) вироблення та реалізація політики; б) здійснення управлінського впливу шляхом: 1) організації та забезпечення виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному та місцевому рівні, 2) надання публічних послуг, 3) забезпечення зворотного зв'язку між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування;

виокремлено нову сферу публічного адміністрування, яка складається з визначеного кола галузей (національної безпеки та оборони, внутрішніх прав, закордонних справ, юстиції, публічної служби), які у сукупності та

взаємозв'язку забезпечують суверенність та сталий розвиток Української держави – національно-безпекову сферу;

на підставі сучасних наукових розробок щодо визначення об'єкта управлінського впливу обґрунтовано, що об'єктом публічного адміністрування є специфічна система, тріада, яка складається з: а) соціально-організованого суспільства (інституційна складова); б) відносин всередині такого суспільства між його членами (динамічна складова); в) правових станів (статична складова). Зазначене є загальним об'єктом публічного адміністрування, сфери (у т.ч. національно-безпекова) – родовим об'єктом, а їх складові галузі – безпосереднім;

виходячи зі змісту об'єкта публічного адміністрування та сутності національно-безпекової сфери визначено, що національно-безпекова сфера як об'єкт публічного адміністрування є системою суспільних відносин, а також правових станів (національна безпека, громадська безпека, громадський порядок), що формуються у сфері забезпечення існування Української держави та її ефективного функціонування, на яку справляє керуючий вплив суспільство та держава (в особі спеціально визначених суб'єктів);

беручи до уваги сутність указаної сфери саме як об'єкта публічного адміністрування визначено, що особливостями публічного адміністрування національно-безпековою сферою є: а) наявність особливих об'єктів адміністрування; б) використання імперативного методу публічного адміністрування як основного; в) широкі управлінські повноваження Президента України; г) чітка централізація та субординація органів, які здійснюють управлінські функції в цій сфері; д) особливі (підвищені) вимоги до публічних службовців; е) стабільність управлінської системи суб'єктів адміністрування;

визначено, що суб'єкти публічного адміністрування національно-безпековою сферою – це система носіїв публічної влади, які забезпечують вироблення та реалізацію загальнодержавної (як внутрішньої, так і зовнішньої) та місцевої політики в національно-безпековій сфері;

організують виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівні; надають публічні послуги, а також здійснюють іншу діяльність, що забезпечує існування держави та її ефективне функціонування;

через ретроспективний аналіз законодавства виокремлено та охарактеризовано п'ять періодів становлення законодавства у сфері публічного адміністрування національно-безпековою сферою;

удосконалено:

розуміння правового регулювання публічного адміністрування, що розглядається як певний вид трансформації існуючих в суспільстві відносин через наділення учасників цих відносин правами та обов'язками, які відповідатимуть встановленому правовому режиму, що здійснюється уповноваженими органами публічної адміністрації на підставі принципів верховенства права та законності;

визначення правових засад публічного адміністрування національно-безпековою сферою як сукупності нормативно-правових актів, прийнятих у встановленому порядку уповноваженими суб'єктами, які регулюють здійснення завдань та функцій галузей, що становлять національно-безпекову сферу публічного адміністрування;

поділ публічного адміністрування обороною шляхом виокремлення двох видів – адміністрування, яке здійснюється у мирний час (проведення превентивних та підготовчих заходів), та адміністрування, яке здійснюється при введенні особливого стану (часу);

класифікацію суб'єктів публічного адміністрування національно-безпековою сферою із застосуванням критерію територіальності на вищі, центральні та місцеві;

систему принципів публічного адміністрування національно-безпековою сферою, до якої включено наступні принципи: а) політичної незалежності; б) поділу влади; в) субсидіарності; г) субординації та чіткої ієрархії; г) поєднання імперативного та диспозитивного методів публічного

адміністрування; д) професійного виконання функцій адміністрування; та е) стабільності управлінської системи;

дістали подальшого розвитку:

характеристика правового статусу Президента України шляхом визначення особливостей його компетенції: а) найзначущі повноваження в національно-безпековій сфері; б) найбільший обсяг повноважень у порівнянні з іншими сферами публічного адміністрування; в) стабільність повноважень у вказаній сфері; г) спрямованість повноважень на забезпечення існування самої держави Україна, її територіальної цілісності, суверенітету та незалежності;

підходи до взаємозв'язку правового регулювання та публічного адміністрування, який простежується на двох рівнях: на першому правове регулювання полягає у встановленні державою принципів публічного адміністрування, на другому рівні правове регулювання здійснюється суб'єктами публічного адміністрування щодо фізичних, юридичних осіб та суспільства в цілому;

дослідження змісту правового регулювання публічного адміністрування національно-безпековою сферою з урахуванням соціологічного (експертиза правових актів органами юстиції), нормативного (встановлення єдиних у державі вимог до процесу правотворчості, суб'єктів правотворчості та загального механізму реалізації; наявність спеціальних суб'єктів правотворчості, зокрема РНБО, як особливого суб'єкта правотворчості) та практичного (наявність системи органів публічного адміністрування, що здійснюють реалізацію приписів та мають контрольньо-наглядові повноваження) аспектів;

характеристика правового статусу Секретаря РНБО України; запропоновано класифікацію його повноважень на три групи: організаційно-розпорядчі, представницькі та правотворчі;

дослідження правового статусу місцевих органів публічного адміністрування шляхом класифікації їх повноваження щодо публічного адміністрування національно-безпековою сферою на: а) повноваження виконавчого характеру; б) безпосередньо управлінські повноваження; в) повноваження забезпечувального характеру; г) сервісні повноваження; г) організаційні повноваження; д) контрольні повноваження;

співвідношення понять: «механізм держави» (у вузькому розумінні) та «суб'єкт публічного адміністрування», «суб'єкт владних повноважень» та «суб'єкт публічного адміністрування»;

особливості системи суб'єктів публічного адміністрування галузями національно-безпекової сфери;

характеристика галузей національно-безпекової сфери шляхом виокремлення їх особливостей;

дослідження е-урядування шляхом віднесення його до форм публічного адміністрування, зокрема, національно-безпековою сферою.

Практичне значення одержаних результатів полягає в їх як науково-теоретичному, так і в практичному інтересі для:

– науково-дослідної сфери – у цілях подальшого розвитку наукових положень теорії адміністративного права, теорії публічного адміністрування, публічної і державної служби, здійснення подальших спеціальних наукових досліджень у цих галузях (Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в наукову діяльність Науково-дослідного інституту інформатики і права Національної академії правових наук України від 10 січня 2020 р.);

– правотворчості – можливість внесення змін і доповнень до Конституції України, Законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», «Про дипломатичну службу», «Про Службу безпеки України», «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

– правозастосування – удосконалення організаційно-правових засад здійснення службової кар’єри (Довідка про впровадження результатів дослідження в діяльність юридичного департаменту Одеської міської ради від 7 лютого 2020 р., Довідка про впровадження результатів дослідження в діяльність Регіонального управління Морської охорони Адміністрації Державної прикордонної служби України від 24 березня 2020 р.);

– навчального процесу – підготовка підручників та навчальних посібників «Адміністративне право України», «Публічне адміністрування в Україні», «Проблеми сучасного адміністративного права України», «Публічна служба в Україні», «Юрисдикційна діяльність поліції в Україні» (Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у навчально-методичну роботу кафедри цивільного і трудового права Національного університету «Одеська морська академія» від 27 серпня 2019 р.);

– правовиховної сфери – підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців, які проходять професійну підготовку в магістратурі державної служби університетів, патріотизму та правосвідомості громадян, а також правової культури населення загалом.

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, усі сформульовані в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. Розділи і глави монографій, навчальних посібників та практикумів, опубліковані у співавторстві, виконані здобувачем особисто. Самостійно підготовлено робочу програму з курсу лекцій англійською мовою (Administrative law: working programme on the course of lectures. – Odessa: Feniks, 2010.). У навчальному посібнику «Адміністративне право України в умовах реформування» (С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, О.В. Бачеріков, К.В. Бондаренко – О.: Фенікс, 2012) самостійно підготовлено робочу програму Особливої частини дисципліни «Адміністративне право України в умовах реформування»; у монографії «Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання,

практика» (за заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової – О.: Фенікс, 2013) самостійно підготовлено главу 1, розділу IV «провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень»; у монографії «Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства» (за заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової – О.: Фенікс, 2013) самостійно підготовлено главу 4.1 розділу 4 «Теоретико-правові засади управління державною службою»; у практикумі «Адміністративне судочинство України» (С.В. Ківалов, О.В. Бачеріков, К.В. Бондаренко, С.В. Осауленко – О.: Фенікс, 2014) самостійно підготовлено задачі з адміністративно-процесуального права; у навчально-методичному посібнику «Адміністративне право України» (2015) самостійно підготовлено робочу програму з особливої частини дисципліни.

Ідеї та розробки, які належать співавторам, у дисертації не використовувалися.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми загалом, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки оприлюднено дисертантом у формі доповідей на науково-практичних конференціях та круглих столах: «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 20–21 квітня 2012 р.); «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права» (м. Одеса, 30 листопада 2012 р.); «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.); «Развитие учений о государстве и праве: от античности до современности» (м. Москва, 20 липня 2013 р.); «Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства» (м. Донецьк, 17-18 серпня 2013 р.); «Современные тенденции правовых исследований» (м. Санкт-Петербург, 17 серпня 2013 р.); «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16-17 травня 2014 р.); «Становлення громадянського суспільства в Україні» (м. Дніпропетровськ, 6-7 червня 2014 р.); «Сучасний стан і перспективи розвитку

держави і права» (м. Львів, 27-28 червня 2014 р.); «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16-17 травня 2014 р.); «Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції» (м. Одеса, 20 травня 2016 р.); «Юридическая наука в условиях евроинтеграции Украины и Молдовы: современные ориентиры правового развития» (м. Кишинів, Молдова, 24-25 березня 2017 г.); «Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє» (м. Одеса, 19 травня 2017 р.); «Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах Європейської інтеграції» (м. Одеса, 18 травня 2018 р.); «Право, економіка та управління: генезис, сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Одеса, 14-15 вересня 2018 р.); «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 17 вересня 2018 р.); «Актуальні проблеми юридичної науки. «Сімнадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 19-20 жовтня 2018 р.); «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 17 травня 2019 р.); «Актуальні проблеми захисту інформаційних прав особи в умовах технологічних викликів та цифрової реальності» (м. Київ, 17-18 вересня 2019 р.); «Правові засади діяльності правоохоронних органів» (5-6 грудня 2019 р., м. Харків), «Морське право та менеджмент: еволюція та сучасні виклики» (м. Одеса, 9-10 квітня 2020 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено в трьох монографіях (дві з яких підготовлено у співавторстві, одна є зарубіжною (Республіка Польща), двадцяти шести наукових статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав (Республіка Польща, Республіка Словаччина, Республіка Молдова, Республіка Вірменія), а також у тезах наукових повідомлень на двадцяти одній науково-практичній конференції і круглих столах.

Структура дисертації зумовлена метою й завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, п'яти розділів, що включають двадцять один підрозділ, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний

обсяг дисертації становить 512 сторінок, з яких основного тексту – 499 сторінок. Список використаних джерел налічує 484 найменування та становить 43 сторінки, додатки – 13 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНО-БЕЗПЕКОВОЮ СФЕРОЮ

1.1. Генеза розвитку наукових поглядів та понятійно-категоріального апарату публічного адміністрування національно-безпековою сферою

Дослідження публічного адміністрування національно-безпековою сферою має ґрунтуватися на сучасних наукових здобутках вітчизняної та зарубіжної науки адміністративного права, теорії державного управління, галузевих правових наук. Сучасне переосмислення базових наукових категорій (у тому числі категорій «державне управління», «публічне адміністрування», «сфера державного управління/публічного адміністрування» та «галузь державного управління/публічного адміністрування»), інтеграція в науково-дослідницьке поле понять, якими оперують в американських та європейських наукових роботах [355; 357; 369; 383; 387; 390; 391; 404; 409; 435; 441; 445; 446] (як шляхом буквального, так і змістовного перекладу), адаптація радянського та зарубіжного досвіду на проблеми сьогодення вимагають виокремлення усталених позицій учених та дослідників.

К. Худ розглядає появу категорії «нове публічне управління» як наслідок чотирьох тенденцій в адміністративному праві:

спроби уповільнити або зменшити зростання уряду за умови відкритих державних видатків та персоналу;

переорієнтація на приватизацію та квазіприватизацію, віддаленість від основних державних інститутів з наголосом на «субсидіарності» у наданні послуг;

розвиток автоматизації, особливо в ідентифікації, у наданні та розподілі державних послуг;

зосередження міжнародного співтовариства на загальних питаннях державного управління, розробці змін, стилі рішень та міжурядовому

співробітництві в доповненні до більш старих традицій окремих напрямів державного управління [390, с. 3].

Перш за все, необхідно звернути увагу на сучасний стан розуміння категорій «державне управління» та «публічне адміністрування».

Б. Гай Петерс та Дж. П'єрр зазначають, що частина поглядів, які характеризують публічне управління як «управління без урядування», підкреслюючи важливість мереж, партнерських відносин та ринків (особливо, міжнародних), має тенденцію до зростання [435, с. 223]. При цьому зарубіжні дослідники застосовують декілька підходів до визначення категорії «публічне адміністрування», «публічне управління». Зокрема, Д. Розенблум виокремлює три підходи: адміністративний, політичний та правовий. Кожен із них має відносно окреме походження, підкреслює різні цінності, пропагує відмінні організаційні структури, а також розглядає індивідів у різних статусах. Ці підходи відображають конституційний розподіл повноважень, який має тенденцію до переходу в адміністративну галузь. Розвиток адміністративної теорії має визнати корисність кожного із зазначених підходів, оскільки вони застосовуються до різних аспектів управління [445, с. 219].

Згадані вище підходи мають різне походження, підкреслюють різні цінності та структурні механізми, кожен з яких підкреслює іншу функцію державного управління. Однак, під час пошуків шляхів об'єднання теорії та практики, постає питання в можливості синтезу цих підходів, що дозволить створити єдиний, замінивши три існуючі.

Д. Розенблум вважає, що такий підхід може бути втілено. По-перше, теоретики управління повинні визнати обґрунтованість і корисність кожного з підходів. Не виключено, що в майбутньому буде розроблено й інші підходи, проте існування кожного з них не підлягає сумніву. Отже, визначення сфери державного управління має містити у собі результати розгляду управлінських, політичних та юридичних підходів. По-друге, необхідно визнати, що кожен із зазначених підходів може мати різне значення в

залежності від установ, адміністративних функцій і галузей політики. Наприклад, регулювання судового процесу не повинно бути організовано тільки відповідно до управлінських або політичних підходів. По-третє, слід звернути увагу на досвід практиків державного управління, які часто закликають інтегрувати усі три підходи до державного управління [445, с. 225].

Сучасні зарубіжні дослідники відзначають поступовий перехід від усталеного термінологічного словосполучення «публічне адміністрування» до термінологічного словосполучення «нове публічне управління», визначаючи його особливості та характерні риси через функціональне навантаження та механізм реалізації. Зокрема, П. Данлеві та К. Худ наголошують на необхідності урахування такого переходу як своєрідної реформи, закликаючи до сприйняття категорії «нове публічне управління» як результату синтезу традиційних та сучасних підходів [369, с. 9-16].

Водночас, існуюче термінологічне словосполучення «нове державне управління» є досить суперечливим. Він використовується, головним чином, як зручний, стислий опис способу реорганізації органів державного сектору з метою наближення їх управлінського, звітного та облікового підходів до бізнес-методів. Взагалі, це передбачає зміну двох основних конструктивних координатів організації державного сектору, що робить його менш відмінним від приватного (у кадрах, структурі винагороди, методах ведення бізнесу), означає зменшення обсягу дискреційних повноважень та обмеження єдиними та загальними правилами процедури. На відміну від «нового державного управління», традиційне державне управління спиралося на ідею чітко окресленої «групи» державного сектора та щільну структуру загальних правил ведення бізнесу [369, с. 9].

Традиційна модель державного управління, яка переважала протягом більшої частини ХХ ст., почала зазнавати змін із середини 80-х рр. минулого століття, перетворюючись на гнучку модель ринкової форми управління. Зазначена трансформація була не просто реформою чи незначною зміною

стилю управління, вона передбачала зміну ролі влади в суспільстві та відносин між урядом та громадянами. Традиційне державне управління було теоретично та практично дискредитовано, а прийняття нових форм державного управління означає виникнення нової парадигми у державному секторі – вважає О. Хеджес [393, с. 11].

Зазначена нова парадигма являє собою прямий виклик тому, що раніше розглядалося як основні принципи традиційного державного управління. Перший принцип – це бюрократія, коли уряди повинні організовуватися відповідно до ієрархічних принципів. Хоча це й було прийнято в ділових та інших установах, згадані заповіді виконувалися набагато старанніше та довше в державному секторі. Другий принцип – наслідування одного зі встановлених способів роботи, процедури якого було викладено в комплексних посібниках для адміністраторів. Суворе дотримання цих принципів наукового менеджменту забезпечить єдиний найкращий спосіб керування організацією. Третій принцип – бюрократична доставка; коли уряд самостійно залучив себе до сфери політики, а також став безпосереднім постачальником товарів та послуг через бюрократію. Четвертий принцип – загальне переконання серед адміністраторів у дихотомії політики/адміністрації, тобто де політичні та адміністративні питання могли та мають бути розділені. Управління було інструментом, призначеним для виконання інструкцій, тоді як будь-які питання політики чи стратегії є запорукою політичного керівництва. П'ятий принцип – мотивації окремих державних службовців, яка вважалася такою, що стосується суспільних інтересів. Шостий принцип – державне управління тривалий час було визнано особливим видом діяльності, а отже, вимагало професійної бюрократії, нейтрального, анонімного, зайнятого життя, із рівною можливістю служити будь-якому політичному керівникові. Сьомий принцип – завдання, пов'язані з державною службою, дійсно були адміністративними у фактичному сенсі, тобто відповідно до інструкцій, наданих іншими особами, без особистої відповідальності за результати [393, с. 11-12].

Незважаючи на те, що поняття «управління» та «державне управління» широко досліджувалися за радянської доби, науковий інтерес до цієї категорії, у тому числі, її природи та визначення, до теперішнього часу не втрачаються. Наукові праці цьому питанню присвячували В.Б. Авер'янов, Б.П. Курашвілі, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, В.Ф. Опришко, Г.П. Ситник, Ю.О. Оболенський та ін. У публікаціях останніх років зазначалося, що сутність державного управління полягає в тих функціях, на виконання яких його спрямовано [369; 393; 398; 431]. Зазначається, що зазначені функції становлять зміст державного управління як самостійної форми діяльності, що має певну мету, однак запланований результат може бути досягнутим лише в разі правильного встановлення завдань управління, забезпечення матеріальними, людськими ресурсами, законодавчою основою, об'єктивною інформацією. У зв'язку з цим зазначається, що сутність державного управління в стислому вигляді полягає у виконанні законів та інших правових актів органів державної влади. Із цього погляду виконання є основною ознакою державного управління, здійснення якого покладено на органи виконавчої влади (у широкому розумінні – на органи державного управління). Притаманною рисою для державного управління виступає виконавча діяльність, котра є його основним призначенням і становить важливу сторону характеристики змісту цього виду управління, яка органічно пов'язана зі здійсненням безпосереднього керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом і, отже, водночас є розпорядчою діяльністю [186, с. 13].

Є.В. Додін доречно зазначає, що здобуття Україною незалежності, подальші зміни в її політичному та соціально-економічному житті обумовили необхідність нових правових норм для регулювання як нових суспільних відносин, так і тих, що розвиваються [68, с. 273]. О.П. Рябченко, у свою чергу, зауважує, що необхідність новелізації доктринальних підходів у визначенні предмету адміністративного права обумовлена декількома

чинниками, пріоритетне значення серед яких має активізація впливу інститутів громадянського суспільства на державотворення [271, с. 68].

Водночас, на співвідношення категорій «державне управління» та «державне виконання» сформувалися різні точки зору. Свого часу ще Є.Б. Кубко та В.Б. Авер'янов наголошували на тому, що державне управління в сучасних умовах є категорією більш широкою, ніж категорія «державна виконавча влада», оскільки державне управління здійснюють також органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Як зазначається в науковій літературі, сучасні умови розвитку держави обумовлюють необхідність розгляду державного управління як форми практичної реалізації виконавчої влади, що, як зазначає В.Б. Авер'янов, є неприйнятною для потреб цілісного доктринального оцінювання співвідношення цих понять, але цілком допустимою в окремих випадках [63, с. 44; 348, с. 55].

В.К. Колпаков зазначав, що термін «державне управління» широко використовується в законодавстві (зокрема й конституційному), а також у науковій та навчальній літературі колишнього СРСР і ряду зарубіжних країн. Після розпаду Радянського Союзу виникли незалежні держави, які почали будувати свої правові системи на нових принципах. Учений звертав увагу на те, що постає питання: чи правомірним є застосування термінологічного словосполучення «державне управління» і чи не існує необхідність замінити його на словосполучення «державна виконавча влада», та зазначав, що поняття «державне управління існує і є правомірним». Він також зауважував, що найчастіше виокремлюють п'ять ознак державного управління: 1) виконавчо-розпорядчий характер; 2) підзаконність; 3) масштабність і універсальність; 4) ієрархічність; 5) безпосередньо організуючий характер [108, с. 17-18].

У свою чергу, Н.Р. Ніжник та С.П. Мосов ще на початку 2000-х рр. запропонували розглядати державне управління як «діяльність органів усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) щодо вироблення

та здійснення регулюючих, організуючих та координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються.» У подальших роботах автори зазначали, що це визначення не є вичерпним, та має бути додано, наприклад, що зазначена діяльність органів державної влади, яка складається зі сукупності багатьох процесів, є цілеспрямованою та взаємопов'язаною в часі. Невичерпність доповнень до змісту терміна «державне управління» обумовлено, насамперед, об'єктивним існуванням відомого принципу «зовнішніх доповнень». Проте, автори акцентують увагу на діяльності органів державної влади щодо вироблення та здійснення координуючих впливів на всі сфери суспільства [171, с. 111].

Ю.Б. Битяк вважає, що державне управління – це самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [186, с. 12].

В.Я. Малиновський погоджується з висловленими в науці пропозиціями та зазначає, що на сучасному етапі розвитку управлінської науки існують різні підходи до розуміння поняття «державне управління». Серед їх різноманіття слід виокремити основні: державне управління як уся діяльність держави в цілому; державне управління як одна з головних функцій держави в цілому; державне управління як неполітичне (позаполітичне) підґрунтя діяльності виконавчих органів або ж неполітизованої частини апарату іншої гілки державної влади, а також управління державними та напівдержавними організаціями; державне управління як діяльність виконавчої влади в цілому.

Водночас, сам дослідник вважає, що аналіз характерних ознак державного управління дає підстави визначити його як багатогранну організуючу діяльність держави, спрямовану на виконання її завдань та функцій, що здійснюється через практичну діяльність органів виконавчої

влади. Управлінська діяльність органів виконавчої влади, яку називають виконавчо-розпорядчою, полягає в наступному: 1) діяльності щодо виконання законів; 2) діяльності з використання владних повноважень, наданих органів виконавчої влади чи посадовій особі. Організуючи виконання законів, суб'єкти управління розпоряджаються – видають владні акти управління, які набирають форми нормативно-правових актів [143, с. 166-167].

С.В. Ківалов і Л.Р. Біла-Тіунова зазначають, що державне управління – це самостійний вид державної діяльності, що має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами. Сутність державного управління має прояв у його особливостях, а саме: а) другорядний, підзаконний характер; б) організуючий характер; в) систематична, безперервна діяльність, спрямована на збереження соціальної системи, її зміцнення та розвиток; г) універсальний характер у часі та просторі, тобто здійснюється завжди й усюди, де функціонують людські колективи; г) суб'єкти державного управління використовують наявні в них правові та фактичні можливості для застосування позасудового, тобто адміністративного примусу; д) у віданні органів державного управління знаходиться фактична державна міць: правові, інформаційні, економічні, технічні, ідеологічні, організаційні ресурси, якими вони розпоряджаються; ж) наявність великого державного апарату; з) підконтрольний характер діяльності [101, с. 20].

Загалом учені погоджуються із тим, що теорія адміністративного права виробила два підходи до визначення державного управління:

1) державне управління в широкому розумінні – це сукупність усіх видів діяльності всіх органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади загалом. Стаття 6 Конституції України встановлює, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу

на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Інакше кажучи, державне управління в широкому розумінні характеризує всю діяльність держави за організуючим впливом з боку спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини.

2) державне управління у вузькому розумінні – це сукупність державних органів, між якими певним чином розподілено різні види діяльності держави. Відтак категорія державного управління у вузькому розумінні відображає відносно самостійний вид діяльності держави, що здійснюється певною частиною державних органів [6, с. 97; 369; 424; 457].

І практики, і вчені все більше зацікавлені в реалізації ідеї суспільної цінності як способу розуміння державної діяльності, інформування про розробку політики та побудову надання послуг. Частково це відображає занепокоєння щодо категорії «нове державне управління», а також забезпечує спосіб перегляду того, що фактично здійснюють державні організації та державні менеджери. Зазначене створює основу для концептуального обговорення розбіжностей у підході, а також указує на деякі практичні наслідки як для управління державним сектором, так і для його керівників [426, с. 353].

Категорія «нове державне управління» може мати три конструктивні наслідки для сфери державної адміністрації: 1) сильна основа на мотиваційному управлінні організаційних заходів, структурні форми та управлінські доктрини, пристосовані до певних контекстів, іншими словами, досягнення мети державного управління; 2) міжнародний діалог щодо посилення порівняльного виміру вивчення державного управління та адміністративної реформи; 3) інтегроване використання економічних, соціологічних, соціально-психологічних та інших передових концептуальних моделей та евристики при вивченні державних інститутів та управління, з

перспективою посилення можливостей теоретично обґрунтованої практики [416, с. 231–238].

У науковій літературі зазначається також, що для адміністративного права найбільш прийнятним є використання вузького тлумачення державного управління з виокремленням двох його аспектів: 1) діяльність органів виконавчої влади; 2) внутрішньоорганізаційна діяльність усіх державних органів [101, с. 20; 347, с. 115–137; 390, с. 3–19].

Представники науки державного управління зазначають, що «державне управління» як дефініція – це управління, що здійснюється в загальнодержавному масштабі спеціальним суб'єктом – органами державної влади. Таке управління, будучи механізмом реалізації державної влади, і є власне процесом реалізації політичної влади. У цьому аспекті простежується певне співвідношення влади й управління [136].

Однак, категорія «державне управління» та її розуміння не є статичними. Протягом останніх років у науковий обіг вводяться поняття «публічне управління» та «публічне адміністрування».

Так, Т.Б. Семенчук (представник науки менеджменту), досліджуючи співвідношення державного управління та публічного адміністрування, вважає, що управління – це цілеспрямований вплив на суб'єкт для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. У залежності від суб'єкта управління визначають такі види управління: державне управління, суспільне (або громадське) управління та менеджмент [280, с. 387].

В.М. Мартиненко зазначає, що публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури.

Так, О.А. Таньчук у дисертації «Ефективні рішення у публічному управлінні» [303, с. 13] доходить висновку, що саме публічне управління є новою моделлю управлінської діяльності держави, яке передбачає багатополосність у прийнятті рішень, зміст яких визначається взаємодією різноманітних акторів публічної політики. Розроблено авторський підхід до

розуміння сутності публічного управління, яке визначається автором як зовнішньоорієнтована діяльність уповноважених суб'єктів (органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій), пов'язана з реалізацією управлінських рішень та втіленням у життя політичної волі, шляхом застосування сукупності методів з метою досягнення цілей суспільного розвитку. Виокремлено відмінності між публічним та державним управлінням. Публічне управління, на відміну від класичного прямого адміністрування (державного управління), здійснюється не лише у вертикальному вимірі (органами виконавчої влади) політичного процесу, але й також у горизонтальному, який доповнює ієрархічність та інструментальність вертикального виміру комунікативністю, тобто наголошує на необхідності врахування зв'язків між зацікавленими акторами, які пропонують альтернативи публічного рішення. Дослідник доводить, що ефективно публічне управління є можливим лише тоді, коли воно залучає до процесу прийняття рішень ключових акторів, які утворюють горизонтальну складову. Демонструється, що публічне управління здійснюється колективно, з урахуванням легітимних інтересів різних груп суспільства через діалог між владними структурами та громадянським суспільством.

Застосування категорії «публічне управління» як нової сучасної моделі державного управління простежується також у наукових статтях, здебільшого представників науки державного управління, тоді як фахівці в галузі юридичних наук застосовують категорію «публічне адміністрування». У даному контексті на увагу заслуговують наукові роботи Н.І. Обушної, яка зокрема, зазначає, що публічне управління є складним видом діяльності, який здійснюється за допомогою численних засобів, що призводить до різних юридичних наслідків для об'єктів управлінського впливу. Надзвичайно важливою функцією публічного управління є публічна послуга. Дослідниця розглядає публічне управління в трьох аспектах: структурному, функціональному та компетенційному. Компетенційний аспект (можливість примушувати) не матиме жодного значення без структурного аспекту

(органів публічного управління), який, у свою чергу, може отримати реальне втілення тільки у функціональному аспекті (здійснення діяльності органами публічного управління). Взявши до уваги згадані аспекти, можна констатувати, що публічне управління – це складна система, функціонування якої пов'язане з великою кількістю суперечностей.

Т.О. Карабін зазначає, що у зв'язку із загальними трансформаційними процесами, що відбуваються нині в нашій державі, правова регламентація побудови та діяльності органів публічної адміністрації вимагає звернення до міжнародних стандартів, особливого значення серед яких набувають європейські принципи права та *acquis* Європейського Союзу. Встановлено, що орієнтиром для формування та реформування правових засад здійснення публічного урядування в Україні повинні стати принципи належного урядування (*good governance*) та належного адміністрування (*good administration*). Дослідник зауважує, що незважаючи на використання терміну *good governance* широким колом публічних інститутів у міжнародному співтоваристві в цілому та європейському співтоваристві зокрема, дана категорія не має чіткого визначення, вичерпних характеристик, рамок та цілей. Належне урядування має бути об'єктом постійного прагнення, тому формування його моделі, рамок та характеристик має бути здійснене по можливості з використанням конкретних показників [88, с 98]. У свою чергу, визначено, що належне адміністрування передбачає задоволення основних потреб суспільства, наявність балансу між правами й інтересами тих, на кого спрямовані дії публічної адміністрації, та інтересами суспільства в цілому, а процедури, призначені для захисту інтересів фізичних осіб у відносинах із державою, повинні в деяких випадках захищати інтереси інших осіб та суспільство в цілому, націлюючи на збалансований підхід до захисту суспільних інтересів та сприяючи встановленню і підтримці довіри суспільства до влади [88, с. 125].

Ю.В. Якимець у дисертаційному дослідженні «Публічне адміністрування сферою культури» пропонує розуміти публічне

адміністрування сфери культури як діяльність публічної адміністрації, спрямовану на створення сприятливих умов національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини. Адміністративно-правові засоби публічного адміністрування сфери культури – це сукупність способів, за допомогою яких публічна адміністрація впливає на суспільні відносини в зазначеній сфері з метою створення, використання, розповсюдження, збереження культурної спадщини та культурних цінностей, а також забезпечення вільного доступу до них. Дослідник вважає, що галузь – це система різноманітних ланок і відносин, пов'язаних з адмініструванням певної групи споріднених об'єктів, об'єднаних за їх практичним призначенням, а сфера – це реальний процес людської життєдіяльності. Відповідно, автор доводить, що культура – це сфера, яка має складну структуру і належить до соціально-культурної галузі [336, с. 5].

І.П. Яковлев у дисертації «Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі» робить висновок, що публічне адміністрування у державній митній справі – це самостійний вид публічної діяльності, що охоплює розроблення та практичне втілення владно-впорядковуючого впливу на суспільні відносини, має підзаконний виконавчо-впорядковуючий характер, здійснюється суб'єктами владних повноважень на засадах гласності та спрямована на реалізацію митних інтересів України шляхом організаційно-правового забезпечення відносин, які виникають у зв'язку з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон, владно-установчим або статусним супроводженням такого переміщення. «Публічне адміністрування» відрізняється від свого еволюційного попередника – «державне управління» – рядом кількісних (охоплює муніципальну і закордонну складові адміністрування; стосується неуправлінських видів владної активності, зокрема, сервісної та юрисдикційної) та якісних показників (задоволення публічних, а не державних, інтересів; широке

забезпечення прозорості та відкритості; актуалізація нерозпорядчої комунікації).

У державній митній справі до суб'єктів публічного адміністрування, на думку дослідника, належать: 1) державні органи, серед яких як органи виконавчої влади, так і органи, що формально не належать до жодної з гілок влади (Президент України, Національний банк України, Рахункова палата); 2) муніципальні органи, які покликані організовувати прикордонну торгівлю та створювати умови для діяльності органів доходів і зборів; 3) міжнародні міжурядові організації та суб'єкти владних повноважень іноземних держав, які мають вплив на порядок адміністрування державної митної справи України в рамках міжнародних зобов'язань держави; 4) підприємства, установи, організації та окремі фізичні особи, що реалізують делеговані повноваження, залишаючись в інших аспектах свого правового буття поза адмініструванням [337, с. 42].

На дисертаційному рівні розкрито також тему «Публічне адміністрування сферою оборони в Україні» [291, с. 24]. У роботі аргументовано, що оборона є не лише ефективним засобом забезпечення безпеки суспільства та держави, але є й формою реалізації її права на самооборону в міжнародному праві, яку можна розглядати в таких аспектах: функціональному – як одну з головних 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 Україні.

Інтерес викликає також дисертаційне дослідження О.В. Золотоноши на тему «Організаційно-правові засади публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні» [76, с. 3], у якому автором обґрунтовано сутність та зміст публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому

рівні як регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність органів державної влади, а також інших суб'єктів у разі делегування їм публічних повноважень, спрямовану на виконання повноважень публічного змісту щодо забезпечення місцевих фінансів, бюджету та податків, використання природних ресурсів, впровадження цільових програм з метою забезпечення соціально-економічних процесів на певній адміністративно-територіальній одиниці.

У наявності також наукові роботи, присвячені державному управлінню в окремих галузях. Так, у дисертаційному дослідженні Д.В. Балуха «Управління державною службою в Україні» зроблено висновок, що управління державною службою – це підзаконна, цілеспрямована, розпорядча, організаційно-владна діяльність державних органів, основним змістом якої є: а) визначення і реалізація єдиної державної кадрової політики; б) формування кадрового корпусу державних службовців; в) встановлення державних посад та визначення їхнього статусу; г) встановлення класних чинів, військових звань, спеціальних звань і порядку їх присвоєння; визначення порядку і правил проходження державної служби; г) оцінювання діяльності державних службовців; д) встановлення соціально-правових гарантій для державних службовців; ж) встановлення та реалізація умов функціонування державних службовців тощо [18, с. 13]. Дослідник вважає, що суб'єкти управління державної служби – це спеціальні органи виконавчої влади або підрозділи державних органів, до компетенції яких належать визначення, забезпечення й реалізація правових та організаційно-процесуальних засад організації та діяльності державної служби. Серед них виокремлено: 1) органи управління державною службою (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади); 2) органи управління персоналом державної служби (органи управління державною службою, місцеві органи центральних органів виконавчої влади, територіальні відділення Голодержслужби, кадрові служби).

О.О. Кравченко в дисертації «Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади», зі свого боку, дійшов виснову, що як об'єкт управління державна служба України являє собою складне комплексне утворення, яке увібрало в себе багато аспектів свого існування. Її трактують і як професійну службову діяльність державних службовців, і як комплекс інститутів (правового, організаційного, соціального тощо). Підкреслено, що виокремлення цих або інших сторін ні в якому разі не розриває цілісності державної служби як об'єкта управління. Саме поєднання названих, а, можливо, й інших сторін надає найбільш повне уявлення про таке складне явище, яким є державна служба. Дослідник визначає управління державною службою як цілеспрямований, організуючий вплив суб'єктів управління в особі відповідних державних органів (посадових осіб), що здійснюється в межах компетенції, встановленої законами та іншими нормативно-правовими актами, на державну службу з метою забезпечення її цілісного та якісного функціонування, практичного виконання завдань і функцій держави [125, с. 9].

На дисертаційному рівні досліджено також адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави [197, с. 6]. Слід враховувати, що в роботі внутрішню безпеку держави визначено в широкому та вузькому розумінні. У широкому – як захищеність від усіх можливих видів внутрішніх загроз [356, с. 385-404; 418], у вузькому – лише від тих, які є наслідком вчинення правопорушень [359; 374, с. 125; 437; 472]. Саме вузьке розуміння внутрішньої безпеки держави взято за основу під час визначення предмета дослідження особливостей управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Важливе значення має для внутрішньої безпеки держави врахування вразливостей під час оцінки спроможності відповідної країни реагувати на існуючі або потенційні ризики. Після цього їх слід порівнювати так, ніби вони є каталізатором активного прояву деяких ризиків та загроз. Не прораховані заздалегідь вразливі місця можуть посилюватися,

перетворюючись на ризики, якщо вони не зможуть пристосуватися до методів профілактики та адекватних і гнучких дій. Ризики, у свою чергу, за певних умов, переходять від прихованого до активного стану, стаючи загрозою для середовища національної безпеки. Наприклад, країни, які не мають власних енергетичних ресурсів, вразливі перед країнами, які такими ресурсами володіють. Але ця вразливість стає ризиком лише тоді, коли країна або країни, у яких наявні енергетичні ресурси, вступають у конфлікт із державою або державами, котрі є залежними від них. Цей ризик, у свою чергу, перетворюється на реальну економічну загрозу, коли застосовуються засоби обмеження доступу держави або інших держав до енергетичних ресурсів [346, с. 60].

Отже, уразливість розкривається через процеси або явища внутрішнього життя, які зменшують здатність реакції до існуючих чи потенційних ризиків або сприяють появі або ж розвитку таких ризиків. За сучасних умов уразливість як джерело потенційного небажаного впливу на національну, регіональну і світову безпеку сприймається неоднаково в залежності від країни. Це сприйняття визначається, головним чином, рівнем економічного розвитку відповідної держави, її військовою силою (кількістю військовослужбовців, сучасністю озброєння, наприклад, наявність інтелектуальної зброї, чистого озброєння, супутників зв'язку тощо), способом визначення основних інтересів, передбачуваною роллю і статусом у відповідній зоні, регіоні та світі [346, с. 61].

Забезпечення внутрішньої безпеки держави розуміється як необхідна умова життєдіяльності людини, суспільства та держави, система правових, організаційних, кадрових, інформаційних та інших заходів, що реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами з метою охорони та захисту людини, суспільства і держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень. Аналіз сформульованих у літературі дефініцій «державне управління» дозволив визначити управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави як діяльність взаємопов'язаних між собою

суб'єктів загальної та спеціальної компетенції, які здійснюють управлінський вплив на відповідні об'єкти для досягнення загальної мети – охорони та захисту людини, суспільства і держави від внутрішніх загроз.

У науковій літературі також надається визначення управлінню внутрішніми справами як діяльності компетентних органів держави щодо забезпечення охорони громадського порядку і громадської безпеки, охорони власності, особи, прав і законних інтересів громадян, захисту їх від злочинних та інших протиправних посягань, а також створення нормальних умов для діяльності державних і громадських організацій, праці і відпочинку громадян [103; 468].

Загалом цікаві висновки запропоновано також у дисертаціях Г.П. Ситника «Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика» [281], В.Л. Зьолки «Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері оборони» [79].

Міститься визначення державного управління галуззю також у дисертації А.Л. Калімбета «Державне управління у галузі телебачення в Україні» [85, с. 14–15]. Сформульовано, що галузь телебачення як об'єкт державного управління – це сукупність суспільних відносин, пов'язаних із виробництвом аудіовізуальних програм та передач, у тому числі, їх змістовним наповненням, а також із їх поширенням серед широких мас населення. Зі свого боку, державне управління у галузі телебачення – це підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність уповноважених державних органів, їх посадових осіб щодо практичної реалізації функцій і завдань держави у процесі регулювання галузі телебачення. Телебачення розуміється як виробництво аудіовізуальних програм та передач або комплектування (пакування) придбаних аудіовізуальних програм та передач та їх поширення серед широких мас населення (на необмежене коло осіб) незалежно від технічних засобів розповсюдження.

Державне управління в галузі юстиції характеризується як виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів державного управління, яка полягає в

організаційному забезпеченні функціонування судів, державного нотаріату, органів запису актів громадянського стану, судово-експертних установ та організацій адвокатів [109; 470, с. 98; 475].

На дисертаційному рівні С.А. Федчишин сформулював визначення поняття «управління закордонними справами» як самостійного виду державної діяльності особливої групи державних органів – органів управління закордонними справами (посадових осіб) щодо реалізації зовнішніх завдань і функцій держави, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер та ґрунтується на принципах верховенства права, ефективності, відкритості і прозорості, підзвітності, дотримання і забезпечення прав громадян та їх реальної участі у формуванні та реалізації зовнішньої політики держави. До того ж, у дисертації проаналізовані неправові форми, характерні для управлінської діяльності дипломатичних представництв: проведення нарад, дипломатичне листування, збирання інформації у країні перебування, інформаційна аналітична і роз'яснювальна робота тощо.

Розгляд сучасного стану організації діяльності дипломатичних представництв у межах реалізації моделі «електронного урядування» виокремлює існуючі проблеми цієї сфери, зокрема, недосконалість правового забезпечення, невпорядкований характер наповнення веб-сайтів дипломатичних представництв у різних державах, невикористання повною мірою їх можливостей тощо. Науковцями запропоновано закріпити їх типову структуру шляхом внесення змін до Порядку оприлюднення в мережі Інтернет інформації щодо діяльності органів виконавчої влади, також як і підкреслюється, що активне запровадження та використання сучасних інформаційних технологій сприятиме підвищенню ефективності як внутрішньої управлінської діяльності дипломатичних представництв, так і виконанню їх зовнішніх завдань, забезпеченню якісного обслуговування громадян, зміцненню позитивного іміджу України у світі [317, с. 15].

У зарубіжній доктрині публічного управління виокремлюється концепція електронного урядування (е-управління, *e-government*). Розвиток електронного урядування часто розглядається як результат появи ідеології в державному секторі під назвою *new public management* (нове державне управління), хоча цю реформу уже було реалізовано наприкінці 80-х рр. минулого століття. Зростає визнання того, що в епоху е-урядування існують вимоги щодо поліпшення доступу, прозорості та гнучкості місцевих та регіональних органів державної влади, які часто бувають пов'язані з цією реформою [354].

Дж. Гарсон стверджує, що теорії структур електронного уряду містять кілька теоретичних сфер, таких як потенціал використання *IT* у процесах децентралізації та демократизації, теорії двосторонньої взаємодії технологій та організаційного/інституційного середовища, а також теорії глобальної інтеграції [378, с. 598]. Електронне урядування в дослідницькому середовищі значною мірою співпадає з урядом, новим державним управлінням, політикою підприємництва та планування, а також пов'язане з іншими галузями досліджень, такими як мережі, сфери перекладу та реалізації [354].

Таким чином, аналіз наукових напрацювань дозволяє виокремити напрямки, які не охоплювалися та не охоплюються наявними дослідженнями, а саме:

сутнісно-правова характеристика публічного адміністрування;

визначення національно-безпекової сфери;

генеза та система законодавства щодо регулювання публічного адміністрування національно-безпековою сферою;

поняття та зміст об'єкта публічного адміністрування національно-безпековою сферою;

суб'єкти публічного адміністрування національно-безпековою сферою;

зміст публічного адміністрування національно-безпековою сферою.

1.2. Методологічні засади вивчення проблем публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні

У науковій літературі зазначається, що для наукового дослідження важливо майже все: методика вибору проблеми та теми дослідження, збір та систематизація фактів, з'ясування історії розвитку проблеми, в основі якої знаходиться задум (ідея) дослідника. У філософському визначенні ідея – це продукт людського мислення, форма відображення дійсності, у ній міститься усвідомлення мети пізнання, перспектив дослідження та його практичне значення. Ідеї народжуються з практики спостереження навколишнього світу й потреб життя. Нова ідея – це якісний стрибок думки за межі сприйнятих почуттями даних. Але при цьому стадію ідей, концепцій часто називають «нечітким стартом» розробки нового продукту, оскільки зазвичай вони не мають чітко визначених процесів, надійної інформації та перевірених правил прийняття рішень [365, с. 48; 467, с. 261].

Складність, багатогранність та міждисциплінарний статус будь-якої наукової проблеми приводять до необхідності її вивчення у системі координат, що задається різними рівнями методології науки [327, с. 77].

Методологія (грец.: *μεθoδoλoγία* – вчення про метод) – це сукупність прийомів дослідження, що застосовуються в науці; учення про методи пізнання та перетворення дійсності. Основу методології становлять мислення та світогляд як операційне середовище самодисципліни та роботи з інформацією, моделями, алгоритмами. При цьому з методології має бути повністю виключено ідеологізовані підходи, способи рольового відігнання та позиція «судді» у дослідженнях [442, с. 20].

«Юридична енциклопедія» визначає методологію юридичної науки як систему підходів, методів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх використання при вивченні державно-правових явищ. Водночас, методологію визначають ще як науку про методи дослідження явищ, як галузь знання, що вивчає засоби, передумови та принципи організації теоретико-пізнавальної і практично-перетворюючої діяльності. Методологія

– наука, що вивчає пізнання і наукову діяльність. Її розвиток є однією зі сторін удосконалення наукового пізнання в цілому [307; 399, с. 683].

Філософський рівень методології функціонує у вигляді загальної системи принципів діалектики. Вона формує світоглядну концепцію світової науки, тобто основні вихідні теоретичні положення, які затвердилися в науці та які рівною мірою необхідно знати: і філософію, і правознавство, і туризмологію, і філологію. У кожній галузі науки є, крім загальних, ще й свої специфічні теоретичні вихідні положення, які становлять її теоретичний фундамент. Наприклад, правова наука вирізняється величезним різноманіттям поглядів на право, суспільство, державу тощо [420, с. 869]. Водночас із цим, центральним для юриспруденції є «вічний» диспут про право у суб'єктивному та об'єктивному значеннях [371, с. 31].

Питання методології є досить складним, оскільки саме це поняття тлумачиться різноманітно. Багато зарубіжних наукових шкіл не розмежовують методологію і методи дослідження [412; 447; 469, с. 354]. Загалом, зарубіжна доктрина розглядає теоретичні основи, які широко використовуються вченими, що займаються доктринальним аналізом, як складові самої правової системи. Правова система є не тільки предметом дослідження – її категорії та поняття одночасно утворюють концептуальні основи правових доктринальних досліджень. Тому методологічні питання, як правило, розглядаються шляхом залучення уваги до характеру самої правової системи. З одного боку, існує окрема методологія для правового доктринального дослідження, яка принципово відрізняється від методології соціальних наук, яка стверджує, що право є автономною системою, що повинна бути диференційована з моралі, політики чи економіки. З іншого ж боку, юридичні дослідження створюють умови для інших перспектив (соціологічних, філософських, економічних чи політичних), підкріплюють їх аргументи з погляду питань, що стосуються самої правової системи, стверджуючи, що правова система є відкритою. У цілому ж, у зарубіжних

дослідженнях увага акцентується на бажаності емпіричного підходу до права [477].

У вітчизняній науковій традиції методологію розглядають як учення про методи пізнання або систему наукових принципів, на основі яких базується дослідження і здійснюється вибір сукупності пізнавальних засобів, методів, прийомів. Найчастіше методологію тлумачать як сукупність прийомів дослідження, що застосовуються у певній науці. Методику у цьому контексті розуміють як сукупність прийомів дослідження, зараховуючи техніку та різноманітні операції з фактичним матеріалом.

Методологія виконує наступні функції: визначає способи здобуття наукових знань, які відображають динаміку процесів та явищ; передбачає особливий шлях, за допомогою якого може бути досягнуто науково-дослідну мету; забезпечує всебічність отримання інформації щодо процесу чи явища, що вивчається; допомагає введенню нової інформації; забезпечує уточнення, збагачення, систематизацію термінів і понять у науці; створює систему наукової інформації, яка базується на об'єктивних явищах, і логіко-аналітичний інструмент наукового пізнання [327, с. 78–79].

Методологія як учення про систему наукових принципів, форм і способів дослідницької діяльності, має чотирирівневу структуру. Нині розрізняють фундаментальні, загальнонаукові принципи, що становлять власне методологію, конкретно-наукові принципи, що лежать в основі теорії тієї чи іншої дисципліни або наукової галузі, і систему конкретних методів і технік, що застосовуються для вирішення спеціальних дослідницьких завдань [330].

Під методологічною основою дослідження слід розуміти основне, вихідне положення, на якому базується наукове дослідження. Методологічні основи цієї науки завжди існують поза нею, за її межами і не виводяться із самого дослідження.

На підставі наявних думок щодо поняття методології в цілому та методології наукового дослідження зокрема, методологію дослідження

публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні можна визначити як сукупність загально-наукових методів пізнання й спеціальних технік, завдяки яким вирішуються завдання дослідження, що пов'язані з дослідженням поняття, особливостей, об'єктів, суб'єктів та змісту особливого виду діяльності держави та суспільства – публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні.

Метод (грец.: *μέθοδος*) у широкому розумінні слова – «шлях до чого-небудь», спосіб соціальної діяльності в будь-якій її формі, а не лише у пізнавальній. Проте, не слід зводити весь арсенал методів до раціонального, оскільки існують ще й інші засоби та прийоми пізнання.

Проблема методу завжди була й залишається в центрі уваги філософської та наукової думки й обговорюється в рамках різноманітних учень. Особливо питання методу й методології широко ставилось і розв'язувалося філософами Нового часу, діалектичного матеріалізму, феноменології, структуралізму, постструктуралізму, постпозитивізму тощо. Специфіка соціальної методології досліджується в сучасній герменевтиці, теорії інтерпретації текстів та інших філософських концепціях [350, с. 34; 363, с. 303; 351, с. 16; 395, с. 83; 461, с. 10].

Дослідження в публічному управлінні та в державному управлінні мають відмінні риси, що має вплив на вибір та застосування методів дослідження. Періоди змін і потрясінь у державному секторі надають широких можливостей та прикладів для досліджень, але стандартні методи дослідження в галузі соціальних наук можуть бути складними у заплутаному світі державного сектора. У динамічному політичному середовищі основна увага приділяється вирішенню соціальних проблем, а також використанню методологічних принципів, необхідних для проведення науково обґрунтованих досліджень [462, с. 12].

Таким чином, метод (у тій чи іншій формі) зводиться до сукупності визначених правил, прийомів, способів, норм пізнання та діяльності. Він є системою принципів та вимог, які орієнтують суб'єкта на вирішення

конкретного завдання, досягнення результатів у певній сфері діяльності. Метод дисциплінує пошук істини, дозволяє зекономити сили і час, рухатися до мети найкоротшим шляхом, регулюючи пізнавальну та інші форми діяльності людини [320].

Метод – це спосіб побудови й обґрунтування системи філософського і наукового знання, це шлях дослідження і практичного перетворення дійсності. Це система правил, принципів і прийомів підходу до вивчення явищ і закономірностей розвитку природи, суспільства і мислення або практичної перетворювальної діяльності людини. Зміст методу становлять деякі прийоми дослідження або практичної діяльності, які забезпечують пізнання чи зміни предмета, що визначаються закономірностями самого об'єкта. Таким чином, будь-яка розумна дія обов'язково пов'язана з певними прийомами її рішення, тобто з певним методом. Будь-який науковий метод не є вільним вибором прийомів дослідження: його прийоми і принципи визначаються особливостями і закономірностями самого предмета дослідження. Метод лише тоді є правильним, науковим, коли він вірно відображає об'єктивні закономірності явища або предмета, що вивчається [192, с. 599].

Лауреат Нобелівської премії, фізик Р. Фейман висловив думку, що метод «живого» дослідження є таким індивідуальним і неповторним, як і його предмет, чи особа дослідника. Таке розуміння пізнавальної діяльності призводить до методологічного релятивізму, оскільки методи, прийоми, що застосовуються в одному випадку (при вирішенні певної проблеми), є не придатними в іншому. Це означає, що неможливо створити загальний метод пізнання, а необхідно, кожного разу шукати новий шлях дослідження, тобто кожне нове відкриття вимагає застосування нових методів і нової методології дослідження [320, с. 185].

Зрозуміло, що така позиція має як свої переваги, так і недоліки, оскільки розвиток і ускладнення процесу пізнання вимагають усе нових, більш досконалих методів дослідження. Проте, навколишній світ і кожний

об'єкт, зокрема, є діалектичною єдністю індивідуального (неповторного) й загального (типового, повторюваного). Тому й методологія їх дослідження спирається як на традиційний арсенал методів, прийомів, засобів дослідження, так і на новітній. Більше того, практика наукового пізнання підтверджує цю методологічну тезу, оскільки об'єктивному світові притаманні не лише індивідуальні, одиничні властивості та характеристики, але й загальне, закономірне. У пізнавальному процесі постійно відбувається екстраполяція результатів, отриманих при дослідженні обмеженого числа об'єктів, на великі класи чи пласти природної й соціальної дійсності [320, с. 185].

Пристаючи до питання системи методів наукового дослідження загалом, і методів цього дослідження, зокрема, варто розпочати із загальнофілософського та загальнонаукового, водночас, діалектичного методу пізнання (або всезагального методу).

Діалектика, вивчаючи не конкретні форми і види розвитку, а загальні моменти, зв'язки, закономірності будь-якої зміни, є не тільки загальною теорією розвитку, але й універсальним методом пізнання об'єктів, що розвиваються. Діалектичне мислення зазвичай характеризують як гнучке нестандартне творче збагнення світу [53, с. 242].

Всезагальний метод – це метод пізнання світу і конкретних об'єктів у ньому, метод матеріалістичної діалектики. Головні риси методу полягають у тому, що об'єкти, процеси, явища розглядаються у взаємообумовленості та взаємозв'язку, у динаміці та розвитку, у перетворенні постійних кількісних змін на докорінні якісні, які викликають різкі переходи від одного стану до іншого у властивих внутрішніх протиріччях, боротьбі протилежностей.

Всезагальний метод повинен враховуватися, у першу чергу, при вирішенні проблем у фундаментальних дослідженнях, а взагалі – при дослідженнях у всіх галузях науки [157]. Як зазначається у науковій літературі, у структурі методології загальної теорії права, як правило, виокремлюють, серед іншого, філософські підходи – найбільш загальні

принципи пізнання, що вироблені філософією та використовуються всіма науками. Розрізняють «класичні» методологічні підходи та світоглядні орієнтири, до яких належать діалектичний, метафізичний, матеріалістичний, ідеалістичний, та сучасні методологічні підходи (феноменологічний, герменевтичний, синергетичний, антропологічний, комунікативний та ін.) [72, с. 6].

Діалектичний підхід до аналізу об'єкта характеризується трьома основними принципами:

1. Принцип розвитку (або принцип історизму). Виходить із того, що будь-яке явище, подія – це процес, у якому завжди є народження (виникнення), становлення, загибель (знищення) і поява на старій основі нової якості і т.д.

2. Принцип загального зв'язку. Для розуміння суті об'єкта необхідно досліджувати різноманіття його зовнішніх та внутрішніх зв'язків, виокремити серед нього закони, тобто суттєві, загальні, необхідні, повторювані зв'язки. Зв'язок визначається як взаємозумовленість існування явищ, поділених у просторі та часі. Із виявлення закономірних зв'язків починається наукове пізнання. Для філософського пізнання характерним є вивчення універсальних зв'язків, наприклад, детермінізму – причинно-наслідкового зв'язку.

3. Принцип протиріччя. Дослідник керується зазначеним принципом при вивченні сутності об'єкта, що допомагає проаналізувати його основні протиріччя. З усього різноманіття зв'язків виокремлюються основні суперечливі зв'язки, тому що вони, з погляду діалектики, є джерелом розвитку об'єкта. Протиріччя – це взаємодія протилежних, взаємовиключних сторін і тенденцій в об'єкті, які разом із тим перебувають у внутрішній єдності та взаємопроникненні, будучи джерелом саморозвитку буття. Протиріччя – це одночасно і єдність, і боротьба протилежностей [53, с. 243; 465, с. 167–195].

Зрозуміло, що саме діалектичний метод пізнання й має бути загальним методом будь-якого наукового дослідження, і це дослідження також базується на всезагальному методі.

Саме з позицій діалектичного розвитку будь-якого явища і було охарактеризовано категорію «публічне адміністрування»; аналіз об'єкта здійснювався на підставі вже зазначених вище принципів діалектичного підходу – застосування принципу розвитку дозволило висвітлити появу самого термінологічного словосполучення «публічне адміністрування», його виникнення на підставі категорії «державне управління»; принцип загального зв'язку допоміг здійснити аналіз суміжних понять як із публічним адмініструванням, так і з суміжними із національно-безпековою сферами; принцип протиріччя дозволяє яскраво продемонструвати наявні протиріччя національно-безпекової сфери та її галузей у своїй внутрішній єдності (протиріччя застосовуваних методів адміністрування, наявність суворої ієрархії, субординації в одних галузях та диспозитивної побудови інших тощо).

Кожна наука застосовує певні методи дослідження, їх поділяють на загальні, характерні для більшості наук, і конкретні, які використовуються окремими науками [407, с. 34–41; 455, с. 13–22; 484, с. 42–47]. До методів, які застосовуються майже в усіх науках, належать: 1) аналіз – поділ певного явища на окремі властивості чи відношення; 2) синтез – поєднання різних елементів, сторін, властивостей об'єкта в єдине ціле; 3) індукція (лат.: *inductio* – проведення, представлення) – логічний висновок від часткового до загального, від окремих фактів до узагальнень; 4) дедукція (лат: *deductio* – відведення) – логічний висновок від загального до часткового, від загальних суджень до часткових висновків; 5) моделювання – заміна реального об'єкта вивчення об'єктом-замінником (моделлю), який містить у собі риси, зв'язки, відношення досліджуваного об'єкта; 6) гіпотетичний метод – висування на основі дедукції наукового припущення для пояснення певного явища; 7) системний метод – пов'язаний із побудовою системи взаємозв'язків

елементів, складових об'єкта; 8) теоретичні загальнонаукові методи, які містять: а) узагальнення – мисленнєвий перехід від емпіричного аналізу окремих об'єктів на більш високий ступінь абстракції шляхом виокремлення спільних ознак, що є в наявності в розглянутих об'єктах; б) формалізацію (лат.: *formalis* – складений за формою) – метод відбиття результатів мислення в точних поняттях, виражених у формулах чи знаковій формі тощо; в) абстрагування – метод наукового пізнання, заснований на формуванні образу реального об'єкта за допомогою мисленнєвого виокремлення ознаки, яка цікавить дослідника [71, с. 315].

Водночас, деякі вчені пропонують інший поділ методів дослідження. До загальнонаукових методів дослідження включають методи, що використовуються в окремих галузях науки та на окремих етапах дослідження. Вони поділяються на емпіричні, емпірико-теоретичні та теоретичні [360, с. 11; 483]. Такий поділ загальних методів дослідження пов'язаний з існуванням двох рівнів пізнання світу: емпіричного, пов'язаного з чуттєвим знанням людини (через відчуття, сприйняття, уявлення), і теоретичного, пов'язаного з науковим знанням теорії (через вивчення теоретичних надбань у різних галузях науки). Емпіричне пізнання дає основу для теоретичного і навпаки. Наприклад, для формулювання певних теоретичних узагальнень (висновків) спочатку є необхідним збір інформації, який відбувається емпірично. Далі дослідник, спираючись на відповідні дані, що мають емпіричний характер, опрацьовує їх аналітично і видає систематизовані результати у вигляді певної теорії [148, с. 58]. Емпіричний метод полягає у послідовному здійсненні таких п'яти операцій: спостереження, вимірювання, моделювання, прогнозування, перевірка прогнозу.

У науці основними формами емпіричного дослідження є спостереження та експеримент. Крім того, до них зараховують також численні вимірювальні процедури, які хоча і ближче примикають до теорії,

все ж здійснюються саме в рамках емпіричного пізнання і особливо експерименту [33, с. 25].

До емпірико-теоретичних методів відносять: абстрагування; аналіз і синтез; індукцію і дедукцію; моделювання; історичний підхід; логічний підхід. Теоретичними методами наукових досліджень вважають узагальнюючі методи (сходження від абстрактного до конкретного; ідеалізація; формалізація; аксіоматичний метод) та часткові методи (визначення, опис, інтерпретація) [148, с. 59].

Учені виокремлюють також, окрім загальнонаукових методів дослідження, ще й конкретні методи юридичних наук. Конкретними методами юридичних наук є сукупність принципів, прийомів, правил, способів і засобів дослідження конкретних об'єктів (явищ, предметів, фактів). Вони також включають спеціально-юридичний метод, теоретико-юридичний метод, конкретно-соціологічні методи, математичні методи, статистичні методи тощо [55, с. 88].

При дослідженні публічного адміністрування національно-безпековою сферою було використано масив методів наукового пізнання, окрім уже згаданого вище діалектичного методу. Тут слід зупинитися на основних.

Як загально-засадничий підхід до цього дослідження було використано системний підхід (системний метод), котрий є напрямоком методології наукового дослідження, в основі якого лежить розгляд складного об'єкта як цілісної безлічі елементів у сукупності відносин і зв'язків між ними [430, с. 203–216; 471, с. 11].

Сутність системного підходу багато авторів зводять до наступного:

- 1) формування цілей і з'ясування їхньої ієрархії до початку будь-якої діяльності, пов'язаної з управлінням, особливо з прийняттям рішень;
- 2) досягнення поставлених цілей при мінімальних витратах на засоби порівняльного аналізу, альтернативні шляхи і методи, досягнення мети і здійснення відповідного вибору;

3) кількісна оцінка (квантифікація) мети, методів і засобів їхнього досягнення, заснована не на часткових критеріях, а на широкій та всебічній оцінці усіх можливих результатів діяльності [47, с. 56].

За допомогою системного підходу було сформульовано цілі та завдання цього дослідження, поставлено мету дослідження та обрано методологію дослідження.

Науковий метод дозволив автору розробити власні визначення окремих понять, що стосуються теми дослідження – це метод абстрагування, сутність якого полягає у виокремленні певної властивості предмета і послідовному планомірному відшаруванні від другорядних неіснуючих властивостей, зв'язків, відносин об'єкта пізнання. Під абстрагуванням розуміють відхилення несуттєвих думок, властивостей, зв'язків та відносин реальних об'єктів і, водночас, виокремлення однієї із декількох сторін. Так, наприклад, було визначено, що об'єктом публічного адміністрування є специфічна система, яка складається зі соціально-організованого суспільства (фізичних осіб та їх колективів, а також юридичних осіб та органів держави), відносин всередині такого суспільства між його членами, а також правових станів (наприклад, внутрішня безпека, національна безпека).

За допомогою історичного підходу (або історичного та логічного підходів) досліджувалися генеза законодавства щодо адміністрування національно-безпековою сферою та стан наукових досліджень відповідної проблематики. У межах цього підходу було застосовано історико-матеріалістичний та порівняльно-історичний методи. Історико-матеріалістичний метод розглядає суспільство як цілісну соціальну систему, загальні закони та рушійні сили історичного процесу, що розвивається. Історичний матеріалізм дуже тісно пов'язаний із діалектичним матеріалізмом.

За допомогою історико-матеріалістичного методу досліджено історичні витоки та генезу законодавства щодо адміністрування національно-безпековою сферою, історію становлення суб'єктів адміністрування галузями

національно-безпекової сфери, а також досліджувалося суспільство в цілому як об'єкт публічного адміністрування.

Порівняльно-історичний метод дозволяє виявляти шляхом порівняння загальне й особливе в історичних явищах, досягти пізнання різних історичних рівнів розвитку одного і того ж явища або двох різних явищ, що співіснують; різновид історичного методу [203].

При дослідженні публічного адміністрування національно-безпековою сферою порівняльно-історичний метод допоміг виявити і зіставити рівні розвитку публічного адміністрування, зміни в суспільстві, які обумовили перехід від державного управління до публічного адміністрування, та визначити тенденції розвитку адміністрування саме в національно-безпековій сфері.

Досліджуючи поняття та особливості принципів, форм та методів публічного адміністрування застосовано метод аналізу та синтезу. Аналіз і синтез – комплексний метод дослідження, що базується на послідовному поділі об'єкта на елементи чи властивості (аналіз) та з'єднанні окремих його частин у єдине ціле (синтез). Саме таким чином і досліджувалися ці поняття – від філософських категорій «принцип», «форма», «метод», «публічний», «адміністрування» до визначення принципів, форм та методів саме публічного адміністрування, тобто поєднання раніше роз'єднаних понять у єдине поняття.

У процесі всього дослідження було застосовано також метод сходження від абстрактного до конкретного, який є методом пізнання в русі думки від абстрактних визначень конкретного об'єкта, отриманих у результаті його поділу та опису за допомогою понять, до конкретного цілісного знання про об'єкт. Від абстрактних понять об'єктів та суб'єктів публічного адміністрування здійснено перехід до опису та характеристики конкретних галузей національно-безпекової сфери та конкретних суб'єктів, що здійснюють адміністрування в окремих галузях; у результаті зіставлення теорії як абстрактного опису й практики як конкретного опису об'єкта

дослідження було сформульовано висновки щодо функціонування системи публічного адміністрування у визначеній сфері.

Метод формалізації, який розуміють як метод відбиття результатів мислення в точних поняттях, формулах тощо, було використано під час вироблення дефініцій досліджуваних понять. Так, наприклад, зазначено, що контрольна-наглядова діяльність можна визначати як правову форму публічної діяльності, спрямовану на забезпечення законності і правопорядку в різних сферах суспільного життя, що здійснюється суспільством, а також спеціально уповноваженими органами держави, і яка полягає у використанні різноманітних форм та методів контролю і нагляду для перевірки законності та доцільності діяльності об'єктів такої діяльності.

При визначенні особливостей окремих галузей національно-безпекової сфери було застосовано метод індукції та дедукції, у результаті чого автором сформульовано висновки про наявність характерних рис, що притаманні сфері в цілому (метод індукції), а також під час аналізу таких категорій як «публічне адміністрування», «контрольно-наглядова діяльність», і поступове вивчення цих категорій саме в національно-безпековій сфері (метод дедукції).

Разом із методом індукції було також застосовано метод узагальнення, який допоміг здійснити перехід від аналізу окремих галузей національно-безпекової сфери на такий ступінь абстракції, який дозволив говорити не лише про суто теоретичну конструкцію «національно-безпекова сфера», але й наповнити її реальним змістом шляхом виокремлення рис цієї сфери, системи суб'єктів адміністрування, притаманних принципів публічного адміністрування тощо.

Серед методів юридичних наук варто виокремити спеціально-юридичний метод, який використано під час опису явищ публічно-владної дійсності за допомогою юридичної термінології, а також діяльності суб'єктів публічного адміністрування з позицій доцільності та законності, що і передбачає спеціально-юридичний метод [55, с. 95]. Здійснено юридичну

оцінку трансформаційних процесів публічного адміністрування національно-безпековою сферою, було виявлено тенденції та закономірності у розвитку правових засад здійснення публічного адміністрування галузей цієї сфери.

У процесі дослідження обраної теми використано понятійний апарат, розроблений наукою адміністративного права, державного управління, менеджменту, філософії тощо. Саме на підставі існуючих теорій та понять, а також внутрішнього логічного зв'язку, що існує між ними, було проаналізовано основоположні категорії і сучасні правові явища, а також здійснено теоретичний аналіз об'єкта дослідження, що передбачено теоретико-юридичним методом дослідження.

1.3. Сутнісно-правова характеристика категорії «публічне адміністрування»

Трансформаційні процеси, які на теперішній час відбуваються в Україні, об'єктивно зумовлені багатьма факторами, серед найголовніших можна виокремити: спрямування Української держави на інтеграцію до Європейського Союзу, що вимагає величезних змін теоретичних положень, законодавства, органів публічного адміністрування, механізму здійснення публічного адміністрування тощо; необхідність змін, що викликана внутрішніми обставинами (стрімкий розвиток існуючих та поява нових – нерегульованих раніше – суспільних відносин; незадоволення населення якістю здійснення публічного адміністрування та низький відсоток довіри громадян до інституцій держави; наявність органів публічного адміністрування з функціями, що дублюються тощо).

Варто погодитися з позицією Є.В. Курінного, на думку якого міжнародне право України без особливих застережень можна визнати «титальною» галуззю у процесах правового забезпечення реалізації зовнішньої державної політики. Аналогічну характеристику можна застосувати і до адміністративно-правової галузі, але уже стосовно відповідного внутрішнього вектора [133, с. 5-15].

Саме тому слід звернути увагу на деякі аспекти реформування галузі адміністративного права України, адже саме вона (поряд із конституційним правом) має забезпечити теоретичне та практичне втілення в життя механізму публічного адміністрування.

Реформування адміністративного права бере свій початок від часів отримання Україною своєї незалежності. У той самий час історичний підрахунок реформування фундаментальної науки починається зі створення робочих груп для підготовки Концепції адміністративної реформи та Концепції реформи адміністративного права та проекту Адміністративного кодексу України (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 травня 1997 р.), за результатами роботи яких Указом Президента України від 22 липня 1998 р. було затверджено «Концепцію адміністративної реформи в Україні» та підготовлено Концепцію реформи адміністративного права (проект), зміст якої обговорюється, згадується і до теперішнього часу на різних наукових конференціях. За роки існування суверенної Української держави не вдалося досягти такого рівня організації виконавчої влади, який достатньою мірою задовольняв би потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, формування прогресивного соціально-економічного укладу та демократичної правової держави. Не в останню чергу це пов'язано зі станом адміністративного законодавства, яке відстає від вимог сьогодення, непевно і суперечливо регулює суспільні відносини, не забезпечує утвердження пріоритету прав і свобод людини в її стосунках з державою [135, с. 128; 396, с. 28; 408; 436, с. 325–353].

Радикально покращити стан організації виконавчої влади, перетворити її на один із визначальних чинників прискорення економічних, соціальних і державно-політичних перетворень в Україні покликано адміністративну реформу, розпочату в Україні.

Реформа адміністративного права має на меті:

переосмислити принципові науково-методологічні засади цієї фундаментальної галузі права з урахуванням наслідків руйнування

колишньої тоталітарно-державної системи і утвердження нових політико-ідеологічних та соціально-економічних орієнтирів історичного розвитку українського суспільства;

трансформувати зміст і систему чинного адміністративного законодавства відповідно до потреб якісної зміни ролі адміністративного права в регулюванні взаємовідносин між державою і людиною, а також більш ефективного здійснення державного управління в різних сферах суспільного життя;

сприяти більш ефективному використанню адміністративного законодавства як основи правового супроводження самої адміністративної реформи [2, с. 35].

Реформування адміністративного права в основі мало двояке спрямування. З одного боку, воно відображало потреби юридичного супроводження конкретних заходів самої адміністративної реформи. І в цьому разі завдання реформування адміністративного права змістовно, так би мовити, було підпорядковано завданням здійснення адміністративної реформи.

З іншого боку, реформування адміністративного права мало на меті здійснення необхідних перетворень у самій галузі адміністративного права як складовій частині правової системи. І в цьому разі реформування адміністративного права – це конкретний напрям, або самостійний елемент, адміністративної реформи [2, с. 35]. А.Т. Комзюк вказує на підстави, завдяки яким можна вважати, що виявлення напрямків та форм подальшого розвитку сучасного адміністративного права України в контексті пріоритету утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, відповідно до яких будується діяльність органів виконавчої влади, є одним з актуальних завдань вітчизняної правової науки [110, с. 207].

За радянських часів адміністративне право визначалося як право державного управління. Так, в одному з останніх підручників з радянського адміністративного права, підготовленого колективом українських учених-

адміністративістів за редакцією Р.С. Павловського, предмет радянського адміністративного права становив «широкий комплекс суспільних відносин, що складаються у зв'язку з реалізацією політики КПРС, функцій державного управління, з приводу здійснення широкої та різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності» [133, с. 6].

В академічному курсі з адміністративного права України до предмета цієї галузі права, окрім відносин державного управління, було запропоновано зараховувати суспільні відносини, що формуються під час: надання різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; проходження державної (публічної) служби; реалізації функцій адміністративного судочинства, а також адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб. Такий підхід остаточно закріпив поліструктурність предмета сучасного українського адміністративного права та фактично сприяв початку своєрідного наукового кастингу на краще коригування визначення суспільної сутності цієї галузі права. О.П. Рябченко цілком слушно зазначає, що мета адміністративно-правових норм полягає в забезпеченні організації та впорядкованості дій суб'єктів управлінської діяльності, створенні умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян, щодо яких така управлінська діяльність здійснюється [273, с. 7].

У контексті нової доктрини українського адміністративного права суспільна роль цієї галузі права, на думку В.Б. Авер'янова, вбачається не суто «управлінською», а переважно «обслуговуючою», «публічно-сервісною», а суспільна (соціальна) цінність адміністративного права в сучасному європейському розумінні полягає в тому, що воно є основним регулятором гармонійних взаємовідносин між публічною адміністрацією, суб'єктами (органами і посадовими особами) виконавчої влади й місцевого самоврядування та громадянами [3, с. 11–12]. Р.С. Мельник зазначав з цього приводу, що влада далеко не завжди пов'язана з примусом. Нерідко вона реалізується через застосування інших механізмів – переконання, надання

(виділення) матеріальних чи фінансових ресурсів тощо. Виходячи із зазначеного, управління, яке має на меті досягнення певного стану суспільних відносин (вчинення дій або утримання від дій), також може здійснюватися в позапримусовому порядку. Учений пропонує диференціацію єдиної за своєю сутністю управлінської діяльності на власне управлінську та публічно-сервісну [152, с. 95–98]. Водночас, О.І. Миколенко зазначає, що предмет адміністративного права набагато різноманітніший і класифікація його лише на два види «державно-управлінські» чи «публічно-сервісні», «управлінські» чи «неуправлінські» відносини, є методологічно неефективною [159, с. 38]. Таким чином, питання предмета сучасного адміністративного права є дискусійним та налічує багато підходів до вирішення.

Процеси оновлення змісту адміністративного права в сучасних умовах, окрім трансформації предмета цієї галузі, відбувалися також стосовно методів адміністративного права.

До спеціальних методів адміністративного права включають такі методи як: субординація, координація, реординація, адміністративний договір, стимулювання, інвестиції, заохочення, реєстрація тощо [7, с. 34]. Відразу помітно, що серед згаданих вище методів лише методи субординації та реординації (із певними застереженням) є імперативними та такими, що будуються на відносинах влади-підпорядкування та обов'язкових для виконання приписах. З іншого боку, усі інші спеціальні методи адміністративного права мають диспозитивний характер, будуються на можливості вибору варіанту поведінки та використання адміністративного розсуду.

Отже, процеси трансформації сутності адміністративного права можна чітко простежити в теорії адміністративного права та адміністративній правозастосовній діяльності у двох найголовніших елементах, які, власне, і дозволяють виокремлювати галузь правової системи як самостійну – предметі та методі правового регулювання.

Водночас, важливим є усвідомлення того, що адміністративне право, як і будь-яка інша галузь права, оперує деякими категоріями, правильне розуміння яких у сучасних умовах є сутнісно-важливим, адже ці категорії й становлять сутність адміністративного права. Для конституційного права – це такі категорії як «людина і громадянин», «вибори», «референдум», «парламентаризм», «президентство»; для цивільного права – «договір», «зобов'язання», «власність»; для кримінального права – «злочин», «відповідальність», «вина», «судимість»; для фінансового права – «бюджет», «податок», «державні грошові засоби» тощо.

Якщо наявність предмета і методів правового регулювання є підставами для самостійності галузі права, то наявність і всебічне розуміння особливостей центральних категорій галузі дозволяють усвідомити сутність та зміст галузі. В умовах трансформації та реформування адміністративного права, вироблення підходів для надання йому новітнього значення, що фактично означатиме можливість продовження регулювання відповідних груп суспільних відносин, важливим є також переосмислення ролі, сутності та значення основних категорій галузі. У першу чергу, такою категорією для адміністративного права є державне управління.

Державне управління є одним із найскладніших інститутів та категорій адміністративного права через свій комплексний характер, специфіку суб'єктів та об'єктів державного управління і взаємозв'язків між ними. У найбільш загальному вигляді державне управління тривалий час визначалося як виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади, яка виявляється в безпосередньому повсякденному й оперативному впливі на різноманітні суспільні відносини в країні. У політологічній, юридичній та філософській літературі як національній, так і зарубіжній, ще не сформовано остаточного та загальновизнаного поняття державного управління. Існує два підходи стосовно його визначення: одна трактує це явище за його суттю та реальним змістом, інша – за формами, у яких воно існує та функціонує. Значною мірою поширеним підходом до дефініції державного управління є

зарахування до нього діяльності держави, яка не належить до компетенції інших видів державної діяльності – представницької та судової. Таке досить просте визначення все ж таки не розкриває призначення та матеріальної суті державного управління. Адміністративне право визначає управління як виконавчу та розпорядчу діяльність держави. Проте й таке визначення повністю не розкриває змістовного характеру та суті управлінської діяльності [145, с. 18], адже інші науки (державне управління, менеджмент, економіка тощо) розглядають державне управління з різних боків, зосереджуючи свою увагу на окремих аспектах цієї категорії.

Крім того, важливо усвідомлювати, що адміністративне право не є суто національним. В основі виникнення глобального адміністративного права лежить широке збільшення та охоплення форм трансдержавного регулювання й управління для вирішення наслідків глобалізованої взаємозалежності у таких сферах, як безпека, умови розвитку та фінансова допомога для розвинення країни, охорона навколишнього середовища, банківське та фінансове регулювання, правоохоронні органи, телекомунікації, торгівля продуктами та послугами, інтелектуальна власність, трудові норми та транскордонні переміщення населення, у тому числі, біженці. Ці наслідки все частіше не можуть вирішуватися ефективно шляхом виокремлення національних регуляторних та адміністративних заходів. У результаті створено різноманітні транснаціональні системи регулювання або регуляторного співробітництва через міжнародні договори та більш неформальні міжурядові мережі співробітництва, які переносять багато регуляторних рішень із національного на глобальний рівень. До того ж, більша частина деталізації та здійснення такого регулювання визначається транснаціональними адміністративними органами, зараховуючи міжнародні організації та неформальні групи чиновників, які виконують адміністративні функції, але не підпадають безпосередньо під контроль національними урядами або внутрішніми правовими системами, або у випадку договірних режимів, держав-учасниць договору. Такі регуляторні рішення можуть бути

впроваджені безпосередньо проти приватних сторін глобальним режимом або, більш загально, шляхом здійснення заходів на національному рівні. Усе більш важливим стає також регулювання приватних міжнародних органів стандартизації та гібридних державно-приватних організацій, учасниками яких можуть бути представники бізнесу, неурядових організацій, національних урядів та міжурядових організацій.

Зазначена вище ситуація створила дефіцит підзвітності в зростаючому впровадженні транснаціональної регуляторної влади, яка почала стимулювати два різних підходи: 1) спроба розширити національне адміністративне право на міжурядові регуляторні рішення, які впливають на націю; 2) розробка нових механізмів адміністративного права на глобальному рівні для рішень і правил, прийнятих у рамках міжурядових режимів [405, с. 28].

Одне з найбільш змістовних визначень державного управління з точки зору науки адміністративного права розроблено Ю.П. Битяком. Так, автор визначає державне управління як самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [186, с. 12]. Є.В. Курінний стверджує, що державним управлінням слід вважати особливу, універсальну діяльність держави, основну складову владно-управлінської діяльності, що має підзаконний характер і здійснюється в межах усіх владних рівнів уповноваженими на те державно-владними суб'єктами відповідно до визначених засад внутрішньої та зовнішньої політики з метою забезпечення повної, всебічної та своєчасної реалізації суспільних потреб та інтересів, що мають або повинні мати відповідну нормативно-правову регламентацію [132, с. 26].

Теорія адміністративного права виробила два підходи до визначення державного управління:

1. Державне управління в широкому значенні – сукупність усіх видів діяльності всіх органів держави. Іншими словами, це означає фактично усі форми реалізації державної влади в цілому. Стаття 6 Конституції України встановлює, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Інакше кажучи, державне управління в широкому розумінні характеризує всю діяльність держави за організуючим впливом з боку спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини.

2. Державне управління у вузькому розумінні – сукупність державних органів, між якими певним чином розподілено різні види діяльності держави. Відтак категорія державного управління у вузькому розумінні відображає відносно самостійний вид діяльності держави, що здійснюється певними державними органами [6, с. 97].

Категорія «державне управління» базується на загальному понятті «управління», що широко використовується майже всіма галузями знань, і яке означає цілеспрямовану сукупність дій, забезпечуючих узгодженість та координацію спільних робіт з метою досягнення суспільно-важливих цілей та вирішення завдань. Підходи до розуміння державного управління зазнавали змін, адже разом з трансформацією соціально-економічної та політичної систем змінювався підхід і до сутності управління в цілому. Державне управління перестає ототожнюватися лише з прямим управлінням, безпосереднім розпорядництвом, імперативними приписами тощо.

Запропонована Максом Вебером модель ідеальної бюрократії, що була основою науки про державне управління, зазнала великої критики уже в другій половині ХХ ст. [385, с. 34; 473, с. 19–21]. Використання цієї моделі на практиці показало, що лише завдяки чіткій управлінській ієрархії та дотриманню жорстких правил не можна очікувати значного підвищення

ефективності управління. На подальший розвиток науки управління значною мірою вплинула поведінкова теорія менеджменту, яка приділила велику увагу значенню людського фактора в управлінні. Представниця цієї школи – американка Мері Паркер Фоллетт визначила управління (англ.: *management*) як «мистецтво виконувати роботу через інших людей» [376; 452, с. 218]. Це визначення вказує на те, що підвищити дієвість управління можна шляхом підвищення ефективності використання людських ресурсів. Відповідно до неокласичної теорії менеджменту в центрі уваги перебуває людина, а не організаційна структура [37].

Отже, відповідно до зазначеного вище підходу, центром державного управління має бути саме людина та її потреби, а не держава. Відтак, і державне управління дедалі більшою мірою здійснюється у формі нормативного регулювання, використання дозволів і рекомендацій, надання допомоги, сприяння й координації. О.І. Миколенко в цьому контексті слушно зауважує, що зважаючи на трансформаційні процеси в державі та свідомості сучасного українського суспільства, а також враховуючи зміни, які відбуваються в соціально-економічній сфері суспільних відносин, до управління справами держави та суспільства все більше залучаються громадяни та їх об'єднання [158, с. 75].

Багато науковців намагаються наповнити цю категорію новим змістом, але, в будь-якому разі, виходять з організуючого впливу держави та її органів на колективи людей для досягнення певної мети. В українських підручниках з адміністративного права поряд із поняттям «державне управління» для позначення організуючого впливу з боку органів місцевого самоврядування використовується термін «громадське управління», при цьому іноді допускається змішування діяльності органів місцевого самоврядування з діяльністю об'єднань громадян.

У зарубіжній (зокрема, російській) літературі окремими фахівцями також порушувалося питання, що поняття «державне управління», яке своїм корінням сягає ще доби абсолютизму, а найбільшого розквіту досягло за

радянського періоду, на теперішній час не відповідає тому змістові, який у нього намагаються вкласти. Цілком обґрунтовано ставиться під сумнів сама можливість пристосувати вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави, де однією з ключових засад є принцип розподілу влади [4, с. 113].

Неможливо обмежитися лише заміною поняття «державне управління» на поняття «виконавча влада» або «апарат державного управління» на «органи виконавчої влади». Конституція України не лише закріпила принцип розподілу влади, але й визнала і гарантувала місцеве самоврядування (стаття 7). Звідси увага акцентується ще й на тому, що категорія «державне управління» не дає змоги на теоретичному рівні раціонально обґрунтувати засади відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування, і особливо природу місцевого самоврядування. Тому для адміністративного права поняття «державне управління» як методологічна основа не лише не відповідає сучасному стану суспільного розвитку в ідеологічному плані, але й є недостатнім для змістового наповнення [362, с. 29].

Водночас, адміністративна реформа, теоретичним підґрунтям (а на думку деяких вчених – складовою частиною) якої є адміністративно-правова реформа, має на меті, як визначалося Концепцією адміністративної реформи в Україні, поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у Європі й у світі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народіві, національним інтересам [163, с. 21; 438, с. 214; 480]. Звичайно, що таке визначення, хоча й оперує поняттям «державне управління», наповнює цю категорію принципово новим змістом. Нині, наприклад, український національний інтерес дуже чітко усвідомлюється закордонними дослідниками й явно простежується в

нормативних документах. Проте, заявлена «європеїзація», яка декларується в документах, майже не отримує практичного втілення, хоча й відображається в реформуванні публічного сектору [481, с. 12].

На думку С.Г. Стеценка, зміна «державоцентристської» ідеології на «людиноцентристську», пріоритет служіння з боку держави людині (публічно-сервісна діяльність) є, безумовно, позитивними демократичними досягненнями як українського суспільства, так і правового наукового усвідомлення зазначених успіхів. Водночас, дослідник зазначає, що державне управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах життя суспільства не може бути знято з порядку денного адміністративного права. Попри всі позитивні досягнення державотворення та правотворення в Україні останнього десятиліття, реальний стан справ та практика західних розвинених країн свідчать про неможливість обійтися без державного управління. Можуть змінюватися пріоритети, ступінь прояву того чи іншого аспекту управління з боку держави, але державне управління не має викликати ніяких сумнівів як явище суспільного життя, та в якості складового предмета адміністративного права [295].

На наш погляд, питання не має ставитися так, щоб обирати між включенням категорії «державне управління» (або суміжної категорії, яка також оперує наявністю владного впливу, застосуванням імперативних методів, примусових заходів), до предмета адміністративного права, та невживанням такої категорії взагалі й виключенням цієї сфери з кола відносин, що належать до предмета адміністративного права.

Найперше питання полягає в тому, чи відповідає сама категорія «державне управління» новітнім поглядам на сутність адміністративного права, а також чи знаходиться категорія «державне управління» у відповідності до мети адміністративної реформи. Існує припущення негативної відповіді, що підтверджується напрацюваннями вітчизняних дослідників (деякі погляди наводилися вище). Водночас, це не повинно означати, що предмет адміністративного права має бути звужено (наприклад,

лише до публічно-сервісних відносин). Безперечно, відносини щодо справляння пануючого впливу держави в особі уповноважених органів публічного управління на суспільні процеси та відносини були і залишаються основним об'єктом адміністративного права. У такому разі мова має йти про наповнення категорії «державне управління» новим змістом, який може сутнісно змінити її таким чином, щоб державне управління відповідало людиноцентристській концепції держави та адміністративного права, як галузі публічного права. Концепцію людиноцентризму в адміністративному праві також поступово відстоює у своїх наукових працях і Р.С. Мельник, який зазначає, що пріоритетним завданням вітчизняної науки адміністративного права має стати концентрація навколо вивчення змісту кожного з тих прав (свобод), які реалізуються приватними особами у сфері публічного адміністрування [151, с. 165]. Крім того, і це головне, останнім часом людиноцентризм отримав визнання на рівні влади. Усе частіше від політиків і чиновників, суддів і депутатів можна почути заклики до орієнтації держави в процесі її функціонування на людину, громадянина, на їх запити і очікування [153, с. 7].

Подібні процеси відбуваються й стосовно інших категорій та галузей державного управління. Так, наприклад, трансформаційні процеси в усіх сферах суспільної життєдіяльності зумовили зміну характеру управлінського впливу держави на економічні відносини. Вплив держави на розвиток економіки в умовах розвитку ринкових відносин набув характеру загального регулювання. При цьому державне управління (яке найчастіше визначається як державне регулювання, через притаманні йому особливості) економіки є загальним упорядкуванням економічної діяльності в певній сфері, яке здійснюється відповідно до вимог законодавства шляхом впливу на господарську діяльність суб'єктів економічних відносин – встановлення загальних правил, нормативів, стандартів, яких повинні дотримуватись усі учасники господарської діяльності в даній сфері [169, с. 67]. Інакше кажучи, фактично, пануючий/регулюючий вплив держави залишається дієвим, але

змінюються підходи до здійснення, методи та навіть сам механізм, що означає зміну сутності, яка також відобразилася в зміні категорії – замість «державне управління економікою» використовується термін «державне регулювання економікою».

Таким чином, можна дійти висновку, що невід’ємною складовою адміністративно-правової реформи (а відтак, й адміністративної реформи) є якісне та сутнісне оновлення базової категорії адміністративно-правової науки – «державне управління» – з метою надання їй нового змісту заради відповідності новим поглядам на сутність, роль та значення адміністративного права для будівництва демократичної та правової держави. Так, О.І. Миколенко також зазначає, що в науці адміністративного права виникла ситуація, коли, по-перше, є необхідність переосмислення поняття «державне управління» і визначення сфери його використання в адміністративному праві України, по-друге, є необхідність розробки та впровадження нової термінології, яка б змогла стати системо-утворюючою категорією адміністративного права [160, с. 103]. На думку А.Т. Комзюка не викликає сумнівів, що від використання терміна «державне управління» як узагальнюючого необхідно відмовитися, оскільки сучасне адміністративне право не обмежується регулюванням лише цих відносин [112, с. 16].

Вище вже було згадано про підходи до визначення державного управління, розроблені різними галузями знань. Важливо при цьому зазначити, що науковці з різноманітних сфер не просто досліджують поняття державне управління, але ще й досліджують його зв’язок із суміжними поняттями, особливу увагу приділяючи поняттю «публічне адміністрування», його сутності, особливостям та можливостям застосування в українському правовому та економічному просторі.

Так, Т.Б. Семенчук (представник науки менеджменту), досліджуючи співвідношення державного управління та публічного адміністрування, вважає, що управління – це цілеспрямований вплив на суб’єкт для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. У залежності від

суб'єкта управління визначають такі види управління: державне управління, суспільне (або громадське) управління та менеджмент [280, с. 387]. Враховуючи наукову цінність аналізу автора, не можна погодитись із таким підходом, вважаючи, що поділ на види управління обумовлюється не лише суб'єктом, але ще й методами, формами управління, примусовістю самого управління тощо.

Державне управління як особливий феномен співвідносять із різними поняттями, які певним чином можна вважати суміжними, наприклад, державне регулювання, публічне управління, менеджмент, публічне адміністрування тощо. Серед усіх цих понять найбільший інтерес викликає публічне адміністрування, яке дедалі частіше використовується у вітчизняному правовому та науковому просторі [415, с. 583; 443, с. 90; 448, с. 191].

Категорія «публічне адміністрування» виникла із зарубіжної літератури. Спочатку переклад термінологічного словосполучення «*public administration*» був однозначним – «державне управління»; згодом було досліджено, що це поняття має полісемантичний характер і, залежно від контексту, перекладається ще як «публічне адміністрування» та «публічна адміністрація» і навіть «суспільне управління», «управління на державному та місцевому рівні», «громадська адміністрація» [106, с. 113].

Цікавим є той факт, що вперше поняття «публічне адміністрування» і «публічне управління» у 1887 р. увів майбутній 28-й президент США Вудро Вільсон у своєму есе під назвою «Вивчення адміністрації» («*The Study of Administration*»), за допомогою якого було сформовано окремий науковий та освітній напрямок, який набув свого подальшого розвитку. У цій роботі Вудро Вільсон писав: «Мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, у чому полягає діяльність уряду, а, по-друге, як він повинен здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними витратами» [341], тобто, поняття «публічне адміністрування» має значне історичне підґрунтя.

«*Oxford Wordpower Dictionary*» (1998), який пропонує такі 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 США. «*Longman Exams Dictionary*», виданий в Единбурзі 2006 р., подає 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 перевірок [280, с. 388].

Відразу помітна різниця в тлумаченнях поняття публічного адміністрування різними словниками, так, «*Oxford Wordpower Dictionary*» у першому значенні розуміє публічне адміністрування як масштабну діяльність, тоді як «*Longman Exams Dictionary*» – скоріше як метод, або процес суб-управління.

Розглянемо складові поняття «публічне адміністрування». У словнику слів іншомовного походження зазначено, що «публічний» походить від лат. «суспільний», «народний» і має такі дефініції: 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. Таким чином, до терміна «*public*» у вживанні категорії «*public administration*» більш логічно та обґрунтовано вживати переклад за допомогою «калькування» – публічний, адже управління та адміністрування стають більш публічними, залучаючи громадян до сфери управління, надаючи їм послуги та захищаючи їх інтереси [390, с. 314].

Адміністрування саме по собі є управлінською діяльністю, оскільки латинське слово «*administratio*» означає «служіння», «допомога», «управління». Адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державного службовця) [446, с. 125].

Поняття «*administration*» у контексті «*public administration*» слід перекладати тим самим методом як «адміністрування», адже адміністрування

є складовою управління й є процедурою втілення рішень, запроваджених у системі управління.

Згідно з енциклопедією державного управління, публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку. Таку думку підтримує і ряд зарубіжних дослідників, згаданих вище [361; 369, с. 11; 398, с. 190].

В.М. Мартиненко слушно зазначає, що публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури. На думку автора вище згадуваної статті Т.Б. Семенчука, адміністрування – це дії державних службовців у частині надання громадянам країни послуг щодо чинного законодавства. Вважаємо, що звуження публічного адміністрування лише до надання публічних послуг є не зовсім виправданим підходом, і, допускається, що ця діяльність є значно ширшою.

Відповідно до глосарію ООН, публічне адміністрування має багато визначень. На думку деяких авторів, публічне адміністрування полягає в централізованій організації виконання державної політики та програм, а також координації діяльності персоналу. Інші фахівці галузі державного управління визначають, що публічне адміністрування пов'язане із втіленням у життя законів та інших норм, прийнятих законодавчими органами держави. Треті стверджують, що публічне адміністрування використовується в управлінській, політичній та правовій теорії і є процедурою у виконанні дій законодавчої, виконавчої та судової гілок влади з метою здійснення державного регулювання та надання послуг населенню. За даними ООН публічне адміністрування має два тісно пов'язаних 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, а

також взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління і реалізація всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, пов'язаних із наданням публічних послуг [107, с. 42]. Необхідно зазначити, що друге значення поняття «публічне адміністрування» максимально наближене до поняття «державне управління», але з особливим наголосом на здійсненні сервісної діяльності.

В англо-українському глосарії термінів і понять з аналізу державної політики та економіки (2003 р.) О.І. Кілієвич з'ясовує сутність цього поняття так:

по-перше, *public sector* містить інститути як загальнодержавні, так і регіональні, а також інститут місцевого самоврядування;

по-друге, поняття *public policy*, як компромісний варіант між державною і публічною краще перекладати як «суспільна політика», тобто політика, що проводиться в суспільстві і для суспільства;

по-третє, під *public administration* слід розуміти державне управління, або впровадження державної політики, переважно виконавчою гілкою влади [102].

В енциклопедичному словнику з державного управління 2010 р. зміст цього поняття розглядається як «теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян» [261].

У процесі еволюціонування публічного адміністрування сформувалося три основні моделі: «*old public management*» – класична бюрократична форма організації зазначеним вище М. Вебером, «*new public management*» – сукупність адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу якої покладено переважно тлумачення адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки (походить від теорії суспільного вибору (*public*

choice) і менеджералізму) та «*good governance*» – найвищий розвиток соціально-економічної системи, що характеризує соціально орієнтоване управління та визначає управління на розвинених демократичних засадах [341; 388, с. 27–34].

Розвиток сфери суспільного вибору (*public choice*) проходить паралельно з розвитком галузей економіки – при постійному поступовому використанні складної математики в теоретичному моделюванні та безперервному використанні більш складних економетричних методів, що застосовуються до великих і більших наборів даних при оцінці цих моделей. Дві тенденції є очевидними. Політичні інститути достатньою мірою відрізняються від ринкових інститутів, вимагаючи важливих змін у припущеннях, що висуваються про цілі раціональних суб'єктів у політиці та про обмеження, за якими вони прагнуть досягти цих цілей. Однак, припущення щодо того, що люди раціонально переслідують конкретні цілі, виявилися такими могутніми при розробці тестових гіпотез про їх поведінку, що ця методологія – методологія публічного вибору – має рівномірно перемогти в певній формі в усій області. Другою визначною тенденцією є повна інтернаціоналізація суспільного вибору. Нині суспільний вибір можна назвати як міждисциплінарним, так і міжнародним полем досліджень [423, с. 43].

Як наслідок підвищення ролі суспільного вибору отримує розвиток концепція належного врядування. Оскільки належне врядування стало важливою складовою міжнародного співробітництва, дискурс про належне врядування (*good governance*) було пов'язано з новою політикою в країнах, що отримують допомогу в галузі розвитку або інвестиції з міжнародних кредитних агенцій. Належне врядування стало політичним та економічним, невіддільним від дебатів про відповідні дво- та багатосторонні фінансування для країн, що розвиваються, та країн колишнього соціалістичного блоку. Таким чином, міжнародні зусилля останніми десятиліттями сприяли

політичній демократизації (враховуючи вибори, відповідальність та права людини) та економічну лібералізацію [474, с. 803].

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють усю систему адміністративних інститутів з ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу, тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які: пов'язані з трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою; мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; пов'язані з багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах. У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як: професійна діяльність державних службовців, яка містить усі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики [107, с. 43].

Публічне адміністрування розуміється також як діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму [131, с. 23]. Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн здебільшого визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи, тобто за такого підходу, діяльність із публічного адміністрування пов'язується з діями конкретних органів держави, що, на наш погляд, не звужує її, але конкретизує, і висвітлює її сутність. Х. Кауфман вважає, що витoki теорії публічної адміністрації можна знайти в процесі експериментів з державною структурою, яка передувала появі публічної адміністрації як предмета систематичного вивчення і, ймовірно, триватиме до тих пір, поки існуватиме необхідність дослідження [402, с. 1064].

Термін «публічна адміністрація» уперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що в європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та в широкому сенсі. У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Органами публічної влади є «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначено в законі (причому ці завдання належать до сфери функціонування держави)». У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, зараховують ті органи, які не належать до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [32, с. 14; 425, с. 74].

Через переговори про приєднання та умови, що висувуються до розширення Східного партнерства, Європейський Союз впливає на деякі аспекти управління в Центральній та Східній Європі, зокрема, у процесі державного політичного процесу та внутрішньодержавних відносин. ЄС має величезний потенціал у Центральній та Східній Європі: кожен уряд у кожній державі-заявниці стверджує, що членство є його першим зовнішньополітичним пріоритетом. На додаток, ЄС має певні шляхи впливу, завдяки яким він може формувати політичний вибір: бенчмаркінг, моделі, фінанси тощо. Проте, чому ЄС не використовує свій повний потенціал для ефективного формування результатів, а також основні результати в країнах Центральної та Східної Європи є різним через дві основні причини: поширення його впливу, що частково обумовлено різноманітністю його нинішніх держав-членів, а також взаємодії європеїзації з іншими процесами змін.

Країни ЦСЄ усе ще перебувають у стані переходу, а їх структури управління ще не досягли стабільної форми, тому можна лише робити проміжні висновки щодо того, як процеси європеїзації формують управління, та якою мірою ЄС відповідатиме за результати. Проте, огляд умов та процедур вступу до ЄС надав підстави виділити три широких аспекти управління, які безпосередньо впливають на процес вступу до ЄС. Один із них – відносини між виконавчою та законодавчою гілками влади, де процес вступу сприяє концентрації ресурсів та влади у виконавчій владі, тоді як законодавчий орган маргіналізується. Другий – структура самої виконавчої влади, де процес вступу сприяє появі сильної центральної команди для управління процесом вступу, посилюючи тенденцію до «основного виконавчого». Останній аспект полягає в ролі центрального та регіонального уряду, де процес вступу формує стимули для створення нових регіональних органів, одночасно виключаючи процеси суб-державної реформи.

Кожен із цих аспектів управління представляє інший бік одного і того ж парадоксу: зусилля ЄС щодо сприяння демократичному розвитку суперечать стимулам, створеним у процесі вступу, де ЄС надає пріоритет ефективності законності. Зокрема, стабільність демократичних інституцій є однією із трьох загальних умов для вступу, і ЄС сприяє залученню політичних інституцій за межі виконавчої влади для впровадження та забезпечення виконання *acquis* [381, с. 1028–1029].

Варто також звернути увагу на той факт, що поняття «адміністрація» та «адміністрування» на англійській мові пишуться однаково – «*administration*», тому при перекладі іноземних наукових напрацювань дуже важливим є вірне розуміння контексту застосування цих понять.

Узагальнення підходів науковців дозволяє виокремити такі складові змісту публічного адміністрування:

одночасні процеси формування політики і керування в рамках даного політичного курсу;

розгляд – у сфері державного життя – закону, його реалізація і перегляд; ухвалення постанов із приводу тих питань цієї сфери, які підпорядковані органам державної влади;

організація, кадри, політика та інші заходи, що є суттєвими для ефективного виконання цивільних функцій, прописаних для виконавчих органів влади;

формування, впровадження, оцінювання та модифікація публічної політики;

процес управління, що здійснюється під контролем політичного керівника, яке базується на бюрократичних принципах управління та наявності в органах управління постійних, нейтральних співробітників, які мотивуються лише суспільними інтересами, однаково служать будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують визначену ними політику, не привносячи в неї нічого свого;

діяльність щодо збирання та обробки інформації (статистика), контролю виконання бюджету, підготовки проектів законів, проведення законних урядових заходів, виконання широких повноважень від надання послуг населенню (поліцейський наглядач або прикордонник) до аудиту, аналізу (політологи), діяльності урядових агенцій [373, с. 43; 403, с. 114].

Науковці зазначають, що модель публічного адміністрування («бюрократична модель») у державному секторі трансформувалася в модель публічного управління («ринкова модель»): акценти змістилися з виконання роботи згідно з інструкціями та чіткими правилами на роботу, що спрямована на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів [37], тобто такий підхід означає розуміння публічного адміністрування як «застарілого» та бюрократичного державного управління та його поступову трансформацію в публічне управління, із чим важко погодитися з огляду на сутність публічного управління, що містить у собі публічне адміністрування.

Відсутність категорії «публічне адміністрування» в Україні та в усіх пострадянських країнах має своє підґрунтя. Для тоталітарного режиму притаманним було саме державне управління як керуючий вплив на всі боки суспільного життя (виробництво, сільське господарство, освіту, культуру, мистецтво, соціальну сферу і навіть приватне життя). В умовах ринкової економіки така ситуація є неможливою. Підприємства, організації недержавної форми власності функціонують у межах існуючих у державі законів, але самостійно формують політику, стратегію і тактику дій. Їх структурні підрозділи повністю підпорядковані центральному офісу, у якому здійснюються функції планування, організації, мотивації і контролю в повному обсязі. Між державою і приватним підприємством формуються інші відносини, які пов'язані з контролем за дотриманням законів, удосконаленням державної політики, створенням умов для роботи таких підприємств у напрямках, які є дійсно адмініструванням (або регулюванням певної сфери життєдіяльності).

В Україні на теперішній час відбувається становлення ринкових відносин, тобто сутнісно державне управління вже відійшло в минуле і більш доречним є використання терміна «публічне адміністрування». Але це потребує його формалізації у нормативно-правових документах – чіткого визначення кола учасників цього процесу, їх повноважень тощо. На практиці ще дуже часто здійснюється саме державне управління, тому є багато прикладів у відносинах органів влади з підприємницькими структурами, з громадським сектором, місцевим самоврядуванням тощо. Але розвиток ринкових відносин і демократизації суспільства є незворотним, що підкреслює актуальність нового терміна. На теперішній час публічне адміністрування в Україні перебуває на етапі активного становлення та розвитку, що пов'язано з соціально-політичним становищем у країні, зміною законодавчих нормативно-правових актів.

Таким чином, майже вся різноманітність поглядів на публічне адміністрування зводиться до декількох основних підходів: 1) публічне

адміністрування розуміється як один з методів державного управління, або як діяльність, що є частиною (етапом, стадією) державного управління; 2) публічне адміністрування розглядається як управлінська діяльність щодо задоволення потреб та інтересів соціуму (тобто публічних інтересів), і яка здійснюється, фактично, усіма органами держави; 3) публічне адміністрування зводиться майже повністю до надання публічних послуг; 4) публічне адміністрування визначається як державне управління, але із зазначенням певних особливостей, які є властивими саме публічному адмініструванню.

Таким чином, виходячи із викладеного вище, публічне адміністрування можна визначити як окремий вид діяльності, здійснюваний особливими суб'єктами (публічна адміністрація) з реалізації всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, а також із наданням публічних послуг.

Однак, на нашу думку, таке розуміння не охоплює всього змісту сучасного публічного адміністрування. Так, державою визнано, що вирішення питань місцевого значення належить до компетенції місцевого самоврядування, окремі повноваження передано (делеговано, закріплено законом) державою на рівень муніципальних утворень. Виконання, окрім законів, постанов і рішень уряду та управління, підлягають їй інші акти. З іншого боку, публічне адміністрування не вичерпується формальною організацією та забезпеченням виконання рішень та актів. Важливим є те, що публічне адміністрування спрямовано на задоволення публічних (державних, місцевих) та приватних (індивідуальних) інтересів, що й визначає діалектичний розвиток державного управління шляхом трансформації в публічне адміністрування. При цьому публічні та приватні інтереси, як правило, не мають бути антагоністичними, оскільки створення системи, за якої буде забезпечено правові механізми задоволення інтересів осіб приватного сектора, цілком відповідає публічним (у першу чергу, державним) інтересам. Крім того, розвиток суспільних відносин та розбудова

демократичної держави змінює також характер взаємозв'язків між державою та громадянином. Запровадження законодавства у сфері державної регуляторної діяльності (про звернення громадян, публічну інформацію, адміністративні послуги) закріпило механізми зворотного зв'язку між громадянином та державою, а точніше – органами публічної влади. Публічне адміністрування, у свою чергу, на відміну від державного управління, полягає не лише в реалізації волі владних органів, але й містить посилений зворотний зв'язок між приватним сектором та державою. Окремим проявом у цьому сенсі є надання публічних послуг, що в загальному вигляді виражається як здійснення владних повноважень за заявою фізичної або юридичної особи, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Таким чином, публічне адміністрування слід розуміти як спрямовану на задоволення публічних та приватних інтересів діяльність та взаємодію визначених державою суб'єктів (суб'єктів публічного адміністрування), змістом якої є вироблення та реалізація політики, здійснення управлінського впливу шляхом організації та забезпечення виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному та місцевому рівні, а також надання публічних послуг та забезпечення зворотного зв'язку між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування.

Огляд наукових та енциклопедичних джерел, безумовно, свідчить, поперше, про тісний зв'язок державного управління та публічного адміністрування, оскільки їх сутністю є управлінський вплив, здійснюваний на суспільство. Однак, ці категорії визначають сутнісно різні типи діяльності. Помітною відмінністю між поняттями, є більша демократичність та відкритість публічного адміністрування, його націленість на справляння регулюючого впливу, а також зосередженість на сервісній складовій цього поняття – на наданні публічних послуг фізичним та юридичним особам. На наш погляд, відмінності між державним управлінням та публічним

адмініструванням полягають скоріше не у площині термінів або визначень, а у площині тенденцій.

У науковій літературі виокремлюють такі відмінності. Так, І.П. Яковлев слушно зазначає, що різниця між «публічним» та «державним» міститься як у кількісній, так в якісній площині. Перша значною мірою є очевидною для публічно-правової науки, виявляється вже на рівні етимологічних порівнянь та полягає в традиційному судженні про відносно більший обсяг публічного. Суб'єктами публічної владної діяльності є органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, організації, наділені делегованими повноваженнями, і не виключено, що й інші носії публічної влади. Так, в українській адміністративістиці набула широкого застосування категорія «публічна служба», а «державне» є однією зі складових «публічного». Варто зазначити, що наведене підтверджує більший обсяг другого терміна, якщо базувати судження на вітчизняній правовій системі. Якісне розрізнення публічного управління/адміністрування від державного полягає в декількох аспектах.

По-перше, публічне управління/адміністрування містить указівку 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 у відносинах між державою та громадянином, становлення людиноцентристського типу владно-суспільної взаємодії та концепції «сервісної» держави дозволяє стверджувати, що основною метою правозастосовчої діяльності є досягнення верховенства права, а управлінського впливу – гарантування загального блага громадянського суспільства, його стабільного розвитку, поєднаного із забезпеченням і підтриманням ефективних інститутів саморегулювання. По-друге, у довідниковій літературі «публічний» (лат.: *publicus* – суспільний, народний) визначається як відкритий, гласний, тобто цей термін додатково

констатує необхідність інформаційної взаємодії суб'єктів владних повноважень із суспільством, що стало однією з якісних ознак адміністрування. При цьому оперативне поширення достовірних даних про цілі та методи управлінського впливу, права громадян і порядок їх втілення має відбуватися не лише за ініціативи громадськості (як відповідь на запити її окремих представників чи організацій (вимушене інформування), але й за ініціативи владних інституцій (добровільне інформування) [337, с. 26].

На нашу думку доцільним буде виокремлення таких критеріїв розмежування категорій «державне управління» та «публічне адміністрування»:

1. Суб'єкти здійснення. Державне управління та публічне адміністрування здійснюються специфічними, спеціальноуповноваженими на це суб'єктами. Однак, суб'єктами державного управління є, передусім, органи державної виконавчої влади, а також інші суб'єкти, які задіяні у виконавчо-розпорядчій діяльності. Наприклад, органи місцевого самоврядування можуть вважатися суб'єктами державного управління в разі виконання делегованих повноважень. Натомість публічне адміністрування здійснюється як органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування, як ключовими суб'єктами. При цьому роль органів місцевого самоврядування в управлінських процесах протягом останніх років значно зросла та продовжує зростати. Фактично, децентралізація у сфері державного управління/публічного адміністрування, про яку йшлося у проектах 2012 – 2013 рр., набуває реального втілення протягом останніх трьох-чотирьох років та є загальнодержавним завданням «номер один» на сьогодні.

Органам місцевого самоврядування передано повноваження у сферах державного архітектурно-будівельного контролю, надання адміністративних послуг, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб тощо (2015 – 2017 рр.).

Роль та повноваження органів виконавчої влади загальної компетенції на місцевому рівні скорочується на користь органів місцевого самоврядування. Процеси децентралізації супроводжуються передачею місцевому самоврядуванню бюджетних ресурсів.

Водночас, твердження, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління, не є достатньо обґрунтованим; також спірною є теза, що органи місцевого самоврядування здійснюють державне управління. Так, згадані органи здійснюють повноваження, нехай і делеговані, однак це не становить державне управління в класичному розумінні. При цьому, при здійсненні повноважень органами вони володіють адміністративним розсудом, враховують місцеві інтереси, спостерігається організаційна підпорядкованість місцевим радам та головам. Таким чином, за суб'єктним складом управлінська діяльність усе далі й далі виходить за межі державного управління. Водночас реалізація органами місцевого самоврядування таких повноважень, безумовно, має загальнодержавне значення та задовольняє публічні інтереси. Згадані інтереси задовольняються також здійсненням органами місцевого самоврядування й власних повноважень.

До управлінських процесів долучаються юридичні особи публічного права. Зокрема, відбувається створення комунальних підприємств та установ, діяльність яких пов'язана з охороною адміністративних будівель, національних комісій тощо (приблизно з 2014 р.).

Спостерігається залучення громадськості до управлінських процесів через конституювання правового статусу відповідних суб'єктів. Наприклад, Громадська рада доброчесності утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності в цілях кваліфікаційного оцінювання. Членами Громадської ради доброчесності можуть бути представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними

фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності (судова реформа 2016 – 2017 рр.).

Таким чином, склад суб'єктів, які в сучасній Україні беруть участь у процесах управлінської діяльності на рівні держави та суспільства, є ширшим за перелік суб'єктів державного управління. Оновлена категорія – публічне адміністрування – дозволяє охопити такий суб'єктний склад.

2. Зміст. Змістом державного управління є повсякденне і безпосереднє керівництво – безперервний організуючий, впорядковуючий вплив, сутністю (ядром) якого є пряме управління, безпосереднє розпорядництво, імперативні приписи, що, безперечно, не виключає використання й інших методів – непрямого впливу, координації тощо.

Змістом публічного адміністрування (основним, але не єдиним) є також здійснення управлінського впливу (окрім цього, публічне адміністрування містить вироблення та реалізацію політики тощо) шляхом:

- а) організації та забезпечення виконання правових актів на загальнодержавному та місцевому рівні;
- б) надання публічних послуг;
- в) забезпечення посиленого зворотного зв'язку між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування.

Таким чином, державне управління повною мірою охоплює лише одну зі складових публічного адміністрування.

Надання публічних послуг створює доволі суперечливу ситуацію. Дійсно, концепція адміністративних послуг, у цілому, є інтегрованою до державного управління. Однак, до публічних послуг належать і послуги місцеві, послуги, які належать до місцевого самоврядування., а також ті, що надаються органами місцевого самоврядування в порядку делегованих повноважень. При цьому не всі публічні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, є адміністративними послугами (наприклад,

видача довідок з адресного реєстру про резервування або підтвердження адреси).

І.П. Голосніченко слушно зауважує, що в майбутньому може виникнути проблема надання адміністративних послуг за адміністративним договором з органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування. Для вирішення нормотворчої проблеми Україна може запозичити досвід Федеративної Республіки Німеччина, де Законом про адміністративну процедуру в редакції від 21 вересня 1998 р. передбачається можливість укладання публічно-правового договору замість прийняття адміністративного акта [52, с. 46], що також, як вбачається, за сутністю виходило би за межі державного. В.М. Гаращук задля поліпшення роботи державного апарату взагалі пропонує істотно скоротити сам перелік тих дій громадян, які потребують дозволу з боку держави, та максимально скоротити «дозвільний» характер одержання або реалізації відповідного права, тобто максимально запровадити заявний характер [49, с. 112].

З іншого боку, на наданні публічних послуг сфокусована чи не вся увага публічних діячів. Відкриття центрів надання адміністративних послуг оцінюється як значення державного масштабу, ідея «прозорого офісу» є лейтмотивом урядової діяльності. Однак, як виявляється, зміст державного управління не повною мірою охоплює надання публічних послуг. Водночас, саме запропонована концепція публічного адміністрування містить зазначені види діяльності.

До змісту публічного адміністрування належить також забезпечення зворотного зв'язку між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування. Зворотній зв'язок забезпечувався, у тому числі, й у пострадянський період, зокрема, шляхом звернень громадян. Однак, забезпечення такого права не можна було назвати елементом змісту державного управління. На сьогодні запровадження в Україні окремих елементів е-урядування, яких стає дедалі більше, є оновленням інструментарію форм публічного адміністрування. Зазначене нововведення

надає змогу взаємодії суб'єктам публічного адміністрування як один з одним, так і з приватними особами; на додаток, з'являється можливість доступу до державних електронних реєстрів суб'єктів публічного адміністрування та приватних осіб.

Якщо декілька років тому «проявом» електронної взаємодії між фізичною особою та органом державної влади був обмін електронними листами, то нині, використовуючи електронний цифровий підпис (оформлення якого не перевищує й десяти хвилин) можливим є отримання окремих публічних послуг фактично без участі органу влади. Приватна особа безпосередньо має реальну можливість отримання довідок з єдиних державних реєстрів. Забезпечення зворотного зв'язку між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування стало самостійним напрямом управлінської діяльності.

3. Сутність. Державне управління становить діяльність, спрямовану на реалізацію державою функцій як універсального регулятора й полягає в реалізації владних повноважень. У свою чергу, публічне адміністрування є управлінською та організуючою діяльністю, що визначає взаємодію визначених державою суб'єктів (суб'єктів публічного адміністрування), спрямовану на задоволення публічних (державних, місцевих) та приватних (індивідуальних) інтересів.

Державне управління врегульовано актами вищого рівня й спрямовано виключно на виконання нормативних актів. Публічне адміністрування має системо організуючий характер, охоплює не тільки реалізацію, але й формування та вироблення політики, забезпечує взаємодію держави та громадянського суспільства шляхом здійснення управлінського впливу (організація та забезпечення виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному та місцевому рівні; надання публічних послуг; забезпечення посиленого зворотного зв'язку між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування). Еволюція державного управління в публічне адміністрування, до якого зараховується, у тому числі, вироблення

та реалізація політики, здійснення управлінського впливу, неодмінно обумовлює зміни й об'єкта адміністрування.

4. Суттєві ознаки. Історично державне управління характеризувалося закритістю, що означало максимальну обмеженість інститутів впливу громадянського суспільства. Звичайно, розвиток та демократизація держави вплинули й на розуміння цієї категорії та процес здійснення державного управління, однак, такі ознаки державного управління як домінуюча імперативність, превалюючий субординаційний характер зв'язків між учасниками, залишаються суттєвими, тоді як публічне адміністрування відрізняє відкритість, посилення політичного та громадського впливу та вагома сервісна складова.

У цьому розділі вже згадувалось як про відмінності суб'єктного складу, так і про відмінності змісту. Законодавство про доступ до публічної інформації гарантує можливість ознайомлення громадянського суспільства з прийнятими актами, а також з проектами, що розглядатимуться, що означає залучення громадськості до процедури прийняття рішень. Сучасні інформаційні технології гарантують швидкий обмін інформацією з приводу прийнятих рішень, надають можливість їх обговорення, у тому числі, з авторами, дозволяють використовувати судове оскарження. Однак, така відкритість надає можливості для тиску, як політичного, так і суспільного. Зазначені процеси не є характерними для державного управління.

За допомогою сучасних електронних засобів громадянське суспільство широко залучається до здійснення публічного адміністрування та здатне виробляти «публічні замовлення», ставити «запитання, що мають публічний інтерес», які потім вирішуються суб'єктами публічної адміністрації. Саме активна позиція громадянського суспільства змусила органи влади вживати заходів щодо врегулювання правового статусу автівок на єврономерах.

Насправді, політико-правові процеси, що відбуваються в Україні, дозволяють однозначно стверджувати про перехід від «державного управління» до «публічного адміністрування» у владних відносинах.

Державна управлінська діяльність, яка сприймалась як «державне управління» сутнісно та якісно змінюється. Це відбувається як завдяки розвитку самої держави та громадянського суспільства, так і завдяки стрімкому розвитку інформаційних технологій і підвищенню рівня відкритості державного апарату. Протягом останніх років стрімко відбуваються процеси децентралізації, змінюються підходи до управлінської діяльності, її суб'єкти та зміст. Адміністративно-правова наука не може знаходитись осторонь процесів, що об'єктивно відбуваються, або заперечувати їх, тим більше, що вони ґрунтуються на вітчизняних наукових доробках.

Таким чином, позиція автора цього дослідження полягає в тому, що публічне адміністрування є тією категорією та тим феноменом, що замінює державне управління, є продуктом розвитку державного управління, про що окремо свідчить той факт, що донедавна поняття «*public administration*» перекладалося на українську мову саме як «державне управління», що не зовсім відповідало сутності публічного адміністрування, однак, свідчило про тенденції розвитку української науки та її тяжіння до європейського розуміння державного управління. Додатково, публічне адміністрування є державним управлінням у його розвитку, тобто тим державним управлінням, до якого прагнуть українське суспільство і держава. Навіть стрімкий розвиток інституту надання публічних послуг (і найчисельнішого їх виду – адміністративних) свідчить про таку ж тенденцію – до зміни поняття «державне управління» на поняття «публічне адміністрування». На думку автора, така зміна уже фактично відбулася, незважаючи на процеси реформування державного апарату та державної управлінської діяльності, що тривають і дотепер.

1.4. Зміст та особливості національно-безпекової сфери

Галузь права – це самостійна частина системи права, сукупність правових норм, що регулюють певну сферу якісно однорідних суспільних

відносин (наприклад, цивільне право регулює майнові відносини) [307]. Однією з самостійних комплексних галузей права є адміністративне право України, що опосередковує масив норм права, які регулюють відносини у сфері публічного адміністрування.

У літературі стверджується, що державне управління також поділяється на сфери і галузі. До сфери належать питання управління загального, надвідомчого характеру (планування, стандартизація). До галузі належить організація управління однорідними, об'єктивно пов'язаними між собою підприємствами, установами, організаціями, що функціонують у тій чи іншій сфері господарського, соціально-культурного чи адміністративно-політичного життя [103, с. 343]. На нашу думку, не зовсім коректним є визначення галузі управління як сукупності однорідних підприємств, установ та організацій. У теорії права галузь права визначається як система правових норм, об'єднаних на підставі спільного предмета та методів правового регулювання, що регулює певну сферу суспільних відносин. Відтак, до галузі державного управління можна включити організацію управління однорідними, об'єктивно пов'язаними між собою правовідносинами, що виникають, змінюються та припиняють своє існування в тій чи іншій сфері економічного, соціально-культурного чи адміністративно-політичного життя.

Вважаємо, що схожий поділ на сфери та галузі доцільно застосовувати й до публічного адміністрування.

Традиційно система адміністративного права України набуває свого вираження в поділі на дві частини: загальну та особливу (спеціальну). Загальна частина адміністративного права складається з підгалузей та правових інститутів, а особлива – тільки з правових інститутів. У науковій літературі, присвяченій державному управлінню, стверджується, що воно здійснюється в трьох основних сферах: національно-безпековій, економічній та соціально-культурній.

Управління економічною сферою становить складний процес цілеспрямованого впливу держави на всі компоненти економічної системи з

метою її удосконалення. Його основою є своєчасне і правильне врахування об'єктивних економічних законів, характеру суспільних відносин у конкретний історичний період, особливостей розвитку продуктивних сил, ступеня інтегрованості держави у світове економічне співтовариство [127]. Економічна сфера є особливим поєднанням методів управління та регулювання. Держава створює і гарантує рівні умови господарювання, встановлює правила поведінки суб'єктів економічних відносин і забезпечує їх стабільність.

Однак, здійснення такого особливого виду управління – державного регулювання – не є можливим без використання примусових заходів, за допомогою яких обмежуються і припиняються небажані з точки зору соціально-економічного погляду форми господарювання, встановлюються бар'єри на шляху монополізму, криміналізації, деформації економіки. Отже, управління економікою містить у собі елементи соціально-економічного аналізу і розрахунку, організаційно-технічні дії та інженерну практику, правове регулювання та різноманітні організаційно-правові форми, а також комплекс методів впливу на керовані об'єкти [127].

Характерною особливістю соціально-культурної сфери є те, що вона пов'язана не тільки з матеріальними цінностями, але й, значною мірою, з духовними потребами громадян. Законодавство в цій сфері покликано забезпечити естетичне і моральне виховання людини, її навчання, охорону здоров'я, задоволення соціально-культурних потреб. Спільність галузей законодавства у сфері соціально-культурного будівництва має прояв у єдності мети, принципів, методів правового регулювання, у єдиній їх службовій ролі в суспільстві [62].

У літературі зазначається, що державне управління адміністративно-політичною сферою має вираження в особливому виді діяльності, здійснюваної особливими суб'єктами (публічною адміністрацією) з реалізації всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, від якого може залежати існування

незалежної, демократичної, суверенної України. Галузі адміністративно-політичної сфери мають політичний і захисний характер та прямо пов'язані з головними й фундаментальними функціями держави. Це, у першу чергу, оборона, національна безпека, закордонні та внутрішні справи, юстиція.

Однак, якщо в попередньому підрозділі зроблено висновок щодо, фактично, якісної трансформації державного управління в публічне адміністрування, оскільки змінилися сутність та зміст державної управлінської діяльності, то виникає запитання, чи не зазнали відповідних змін сфери державно-суспільного життя, які зазнають управлінського впливу від суб'єктів публічного адміністрування, чи залишилися вони такими як двадцять чи десять років тому.

Зазначене особливо стосується адміністративно-політичної сфери, зважаючи як на науково-категоріальні, так і на практичні зміни, що відбулися протягом останніх років. З одного боку, адміністративно-політична сфера втратила такий атрибут як «виключна політичність», оскільки так чи інакше політична складова з'явилася наскрізно у публічному адмініструванні всіма сферами. Не має вирішального значення й «адміністративність» сфери, оскільки державна управлінська діяльність не зводиться суто до адміністративної діяльності. Змінюється й зміст сфери, що донедавна визначалася як адміністративно-політична (галузевий зміст сфери буде розкрито у відповідному підрозділі). З іншого боку, якими б системними не були зміни, вони жодним чином не впливають на те, що завжди буде специфічний вид державної діяльності, суспільних відносин, спрямованих на забезпечення існування держави в цілому.

Незалежність та суверенність української держави має прояв як у відносинах з іншими країнами, так й у внутрішньополітичному житті. Історично галузями державної діяльності, що гарантують незалежність, стали наступні:

публічна діяльність у галузі закордонних справ, завдяки якій інструментами дипломатії забезпечується функціонування України як суб'єкта міжнародних відносин та сприйняття її іншими державами;

галузь національної безпеки та оборони, що забезпечує національну безпеку, збройний захист та застосування сили для гарантування цілісності держави та захисту від зовнішнього нападу;

сфера внутрішніх справ забезпечує організацію правопорядку та має прерогативу на застосування сили (примусу) всередині держави;

галузь юстиції – забезпечення правової стабільності, видання та легітимації правових актів, визнання державою юридичних фактів, а в цілому – забезпечення правової визначеності;

інститут публічної служби гарантує функціонування механізмів держави та публічної влади.

Публічна діяльність у вказаних галузях характеризується підвищеною стабільністю, захистом та низкою інших спільних рис; іншими словами, існує специфічний вид державної діяльності, необхідність здійснення якої випливає зі самого існування держави та забезпечення її існування (міжнародне визнання, оборона). Однак, саме по собі існування держави (статика) втрачає будь-який сенс без здатності держави здійснювати ефективне регулювання суспільних відносин у суспільстві (динаміка), що забезпечується, у першу чергу, правовим регулюванням, організацією правопорядку, застосуванням примусу, функціонуванням інститутів взаємодії людини і держави тощо.

Подальше осмислення цієї тези дає можливість стверджувати, що на сучасному етапі розвитку держави та суспільства така діяльність виходить за межі державної. Якщо дипломатичні зносини та оборона країни були та залишаються загальнодержавною справою, то, наприклад, до діяльності в галузі юстиції широко залучаються органи місцевого самоврядування в цілях підвищення її ефективності та якості. Отже, враховуючи раніше сформоване визначення публічного адміністрування, можна стверджувати про

необхідність виокремлення публічного адміністрування в специфічній сфері для забезпечення існування та функціонування самої держави.

Донедавна відповідну сферу називали адміністративно-політичною. Однак, поширення політичності на публічне адміністрування, залучення органів місцевого самоврядування до здійснення публічного адміністрування, включення до відповідної сфери публічної служби, вимагають нового підходу до її визначення.

На сьогодні раніше використовувана назва «адміністративно-політична» сфера вже не відповідає її сутності. У найбільш загальному вигляді термін «адміністративний» означає управлінський, організаторський, тобто такий, що упорядковує, організовує та управляє або керує. Термін «політика» означає діяльність з управління та керівництва суспільством на основі публічної влади, тобто «політичний» має означати певне явище, що є дуже наближеним до управління суспільством на основі володіння публічною владою. Дійсно, на певному етапі розвитку української держави можливим та доцільним було виокремлення адміністративно-політичної сфери як сфери управління «державницькими», «державно-політичними» справами. Таким чином, існує два терміни, що використовуються для дефініції явищ, безпосередньо пов'язаних з організуючим та керуючим впливом на суспільство шляхом публічної влади. Можна стверджувати, що обидва терміни відповідають сутності специфічної організуючої діяльності, що здійснюється в межах усіх галузей публічного адміністрування, незалежно від сфери.

Однак, еволюція державного управління в публічне адміністрування, до якого належать, у тому числі, вироблення та реалізація політики, здійснення управлінського впливу, неодмінно обумовлює зміни й об'єкта адміністрування. Вироблення та реалізація політики при здійсненні публічного адміністрування як такого виключає необхідність та можливість визначення як політичної жодної зі сфер. Аналогічно, не є сприйнятою й «адміністративна» сфера, оскільки з наповненням новим змістом публічного

адміністрування, визначення «адміністративна сфера» втрачає змістовне навантаження.

Загальною метою публічного адміністрування сфери є підтримка та забезпечення існування та функціонування української держави. Важливо зазначити, що ця сфера не є однорідною, так само, як і економічна та соціально-культурна сфери. Так, наприклад, якщо галузі національної безпеки і оборони, закордонних та внутрішніх справ безпосередньо спрямовані на захист держави та гарантування її безпеки на різних рівнях, то галузі юстиції та публічної служби опосередковано забезпечують досягнення цієї мети, створюючи належну правову базу для здійснення публічного адміністрування, а також здійснюючи публічне адміністрування високопрофесійним корпусом публічних службовців.

З огляду на викладене вище, а також на ті завдання, якими визначено діяльність цієї сфери, є підстави стверджувати, що зазначену сферу можна визначити як національно-безпекову сферу публічного адміністрування.

Із цією метою необхідно, щонайменше, оглядово розглянути галузі, які становлять основу існування української держави, гарантують захист її суверенітету, незалежності, територіальної цілісності, дотримання прав та свобод громадян та інтересів юридичних осіб, із виокремленням рис, притаманних цим галузям. Усі галузі адміністративно-політичної сфери як складові родового об'єкта адміністрування (тобто сфери в цілому) буде більш детально охарактеризовано в наступних розділах цього дослідження.

О.Г. Данільян, О.П. Дзьобань та М.І. Панов характеризують поняття національної безпеки як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави та людства в цілому від внутрішніх і зовнішніх загроз. Таке формулювання національної безпеки, хоча і викликає дискусії, проте стало класичним та було використане законодавцем у Законі України «Про основи національної безпеки України» [138, с. 20] (не чинний) та новому Законі України «Про національну безпеку України».

Так, відповідно до зазначеного Закону, національна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [245].

Оборону України визначають як систему політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних та інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Метою оборони України є створення всіх необхідних умов для запобігання воєнному нападу та збройної відсічі можливій агресії проти України в будь-який час і за будь-яких обставин [248].

Галузь закордонних справ розглядають як комплексну систему органів виконавчої влади (суб'єктів та об'єктів управління) та відносин між ними, які, у свою чергу, складаються у процесі здійснення управлінської діяльності, спрямованої на реалізацію зовнішньої політики України. Визначалося, що державне управління закордонними справами – це діяльність органів держави, спрямована на здійснення зовнішньої політики України. Відповідно до ст. 18 Конституції України, зовнішньополітичну діяльність України спрямовано на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права [11, с. 358].

Державним управлінням в галузі юстиції визначають виконавчо-розпорядчу діяльність суб'єктів державного управління, яка полягає в організаційному забезпеченні функціонування судів, державного нотаріату, органів запису актів громадянського стану, судово-експертних установ та організацій адвокатів [109, с. 406].

Зміст галузі «внутрішні справи» має складний багатоструктурний характер. До неї належать: а) охорона громадського порядку і боротьба зі злочинністю; б) гарантування безпеки дорожнього руху; в) охорона

власності; г) гарантування пожежної безпеки; д) здійснення дозвільної системи; е) виконання кримінальних покарань тощо. Управління внутрішніми справами – це діяльність компетентних органів держави із забезпечення охорони громадського порядку і громадської безпеки, охорони власності, особи, прав і законних інтересів громадян, захисту їх від злочинних та інших протиправних посягань, а також створення нормальних умов для діяльності державних і громадських організацій, праці і відпочинку громадян [103, с. 343].

Таким чином, публічну управлінську діяльність у відповідних галузях спрямовано на забезпечення: 1) захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави та людства в цілому від внутрішніх і зовнішніх загроз; 2) створення всіх необхідних умов для запобігання воєнному нападу та збройної відсічі можливій агресії проти України в будь-який час і за будь-яких обставин; 3) національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права; 4) функціонування судів, державного нотаріату, органів запису актів громадянського стану, судово-експертних установ та організацій адвокатів; 5) охорони громадського порядку і громадської безпеки, охорони власності, особи, прав і законних інтересів громадян, захисту їх від злочинних та інших протиправних посягань, а також створення нормальних умов для діяльності державних і громадських організацій, праці і відпочинку громадян. Можна стверджувати, що усі галузі, які належать до складу цієї сфери публічного адміністрування, мають єдину мету – це, фактично, забезпечення існування самої держави Україна у відповідності до проголошення і конституційного закріплення її незалежності, суверенності, демократичності, правової, соціальної спрямованості, існування у встановленому державному кордоні.

Тією чи іншою мірою публічному адмініструванню національно-безпековою сферою притаманні ознаки, які виділяються для державного управління адміністративно-політичною сферою, а саме:

1) виконавчо-розпорядчий характер. Органи, які здійснюють державне управління – це, насамперед, виконавчі структури, на яких покладено обов'язок реалізації (виконання) рішень, які приймаються законодавчою владою. Розпорядча діяльність управлінських структур проявляється в прийнятті загальнообов'язкових приписів (закріплених в указах, постановах, інструкціях, протоколах тощо), в організації виконання цих приписів, а також у здійсненні контролю за цим процесом;

2) підзаконність, під якою розуміють те, що цілі, сфери впливу, основні форми і методи державного управління визначаються на законодавчому рівні;

3) масштабність та універсальність, котрі проявляються в здійсненні державними органами управлінської діяльності та впливі на всі сфери соціального життя;

4) ієрархічність полягає в наявності системи нижніх, підпорядкованих органів та інстанцій при здійсненні державного управління;

5) безпосередньо організаційний характер, що характеризується організацією спільної діяльності людей в процесі виконання і розпорядження на різних рівнях державно-управлінської діяльності [98, с. 54].

Аналіз категорії «публічне адміністрування» свідчить, що всі перераховані вище ознаки державного управління можна відносити й до публічного адміністрування, за виключенням виконавчо-розпорядчого характеру цієї діяльності, яка, через ознаку публічності, є притаманною публічному адмініструванню на противагу рисі «державність» державного управління, та обумовлену цією рисою особливу систему органів публічного адміністрування.

Крім того, у літературі виокремлюють такі особливості, притаманні державному управлінню адміністративно-політичною сферою, які можна відносити до публічного адміністрування національно-безпековою сферою: 1) більш яскраво виражене політичне спрямування (наприклад, управління в галузях оборони, національної безпеки, зовнішньополітичної діяльності тощо); 2) більш виразна централізація вертикалі відомчих територіальних органів виконавчої влади окремих галузей (зокрема, більшість регіональних галузевих органів цієї сфери не перебуває в так званому подвійному підпорядкуванні); 3) здійснення виконавчої влади в сфері національно-безпекової діяльності супроводжується більш широким застосуванням примусових заходів, оперативно-розшукових заходів; 4) використання спеціальних правових режимів (прикордонний режим, режим надзвичайного стану тощо); 5) перевага застосування більш жорстких, командно-адміністративних методів прямого впливу, односторонньо-владного волевиявлення керівних суб'єктів (особливо це стосується сфери оборони, внутрішніх справ, національної безпеки тощо); 6) для особового складу органів виконавчої влади в сфері адміністративно-політичної діяльності законодавством України, як правило, встановлюється особливий режим проходження служби; 7) для працівників цієї управлінської сфери встановлюється спеціальний правовий статус, а також закріплюється особливий порядок адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

Вважаємо, що ці риси є характерними і для публічного адміністрування, адже більшою мірою характеризують національно-безпекову сферу, ніж діяльність щодо впорядкування відносин всередині неї. На думку автора, виокремлені в літературі особливості хоч і характеризують деякі спільні риси публічного адміністрування галузями сфери, однак, не повністю розкривають зміст та сутність публічного адміністрування національно-безпековою сферою.

Варто зупинитися й на інших особливостях відповідної сфери публічного адміністрування.

Так, наприклад, метою оборони України є створення всіх необхідних умов для запобігання воєнному нападу та збройної відсічі можливій агресії проти України у будь-який час і за будь-яких обставин [248]. Відповідно до ст. 18 Конституції України, зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права [11, с. 358]. Як уже було зазначено, під державним управлінням у галузі юстиції прийнято розуміти виконавчо-розпорядчу діяльність суб'єктів державного управління, яка полягає в організаційному забезпеченні функціонування судів, державного нотаріату, органів запису актів громадянського стану, судово-експертних установ та організацій адвокатів [109, с. 406].

Отже, фактично, здійснення публічного адміністрування галузями національно-безпекової сфери має забезпечити стабільний розвиток держави – її захист від можливих зазіхань з боку інших держав та окремих осіб чи їх груп; охорона державної, політичної, економічної, соціальної, інформаційної безпеки; ефективна співпраця з іншими членами міжнародного співтовариства; захист громадської безпеки та спокою громадян, їх особистості, майна та інших цінностей. Окрім цього, до цієї сфери належать галузі юстиції та публічної служби, які мають забезпечити, відповідно, належну правову базу для здійснення функцій держави, а також апарат висококваліфікованих службовців для практичної реалізації завдань та функцій держави.

Неможливо не зазначити, що для адміністрування національно-безпековою сферою характерним є використання імперативного методу адміністрування як основного, тоді як інші сфери (економічна та соціально-культурна) використовують імперативний та диспозитивний методи адміністрування як рівнозначні. Вважається, що при здійсненні державного управління економічною сферою доцільніше використовувати термін

«регулювання», а не «управління», що більше відповідатиме призначенню державних інституцій у цій сфері. Під державним регулюванням розуміють лише загальне впорядкування суспільних відносин у конкретній галузі економічної сфери, що здійснюється відповідно до вимог законодавства шляхом прямого впливу на господарську діяльність суб'єктів економічних відносин – встановлення загальних правил, нормативів, стандартів того чи іншого виду діяльності, що їх повинні дотримуватися рівною мірою всі учасники суспільних відносин у даній сфері, так само як і правових засад відповідальності за їх порушення, контролю за їх виконанням і реального притягнення порушників до відповідальності тощо [5, с. 342].

Безумовно, неможливо не звернути увагу на особливу роль Президента України в процесі формування органів публічного адміністрування національно-безпековою сферою та здійснення ними управлінських функцій. Президент має найбільш значущі повноваження в цій сфері, у порівнянні з іншими сферами публічного адміністрування. Так, Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, очолює Раду національної безпеки і оборони, представляє державу в зовнішніх зносинах, здійснює загальне керівництво державною службою, тобто фактично здійснює керівництво галузями національної безпеки і оборони, закордонними справами та державною службою. Незважаючи на значне реформування системи органів виконавчої влади та внесення змін до положень Конституції України, які встановлюють повноваження Президента України, система органів публічного адміністрування національно-безпековою сферою та повноваження глави держави в цій сфері залишилися майже незмінними.

Однією зі специфічних рис аналізованої сфери публічного адміністрування є чітка централізація та субординація органів, які здійснюють управлінські функції. Органи публічного адміністрування галузями національно-безпекової сфери становлять чіткі ієрархічні системи з єдиним керівним центром та субординаційними зв'язками між окремими

ланками цих систем. Так, суб'єкти публічного адміністрування в галузі оборони, окрім спеціального органу РНБО, утворюють єдину систему з центром в особі Міністерства оборони України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, а також у формуванні державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, гідрометеорологічної діяльності. Подібним чином, наприклад, управляються з єдиних центрів і галузі внутрішніх та закордонних справ – центральних органів виконавчої влади, відповідно, Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства закордонних справ України.

Окрім згаданих вище спеціального правового статусу та особливого порядку адміністративної та дисциплінарної відповідальності службовців, які здійснюють публічне адміністрування в зазначеній сфері, встановлено особливі (підвищені) вимоги до публічних службовців (вимоги, встановлені при вступі на відповідні посади публічної служби та вимоги для проходження різних видів публічної служби). Так, відповідно до Закону України «Про дипломатичну службу», дипломатичними працівниками можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову вищу освіту, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження. Отже, окрім загальних вимог, передбачених законодавством про державну службу, до службовців дипломатичної служби встановлюються додаткові вимоги, пов'язані зі знанням іноземних мов та станом здоров'я.

Закон України «Про Національну поліцію» встановлює, що на службу в поліції можуть бути прийняті громадяни України віком від 18 років, які

мають повну загальну середню освіту, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які володіють українською мовою. Вимоги щодо рівня фізичної підготовки для поліцейських та кандидатів, які вступають на службу в поліцію, затверджує Міністерство внутрішніх справ України. Громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліцію, з метою визначення стану їхнього здоров'я зобов'язані пройти медичні обстеження, а також перевірку рівня фізичної підготовки, психофізіологічне обстеження, обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності. Таким чином, додатковою вимогою при прийнятті на службу до правоохоронних органів є вимога щодо відповідного стану здоров'я та фізичної підготовки.

Щодо особливостей проходження різних видів публічної служби у вищезазначених галузях, варто зазначити, наприклад, що відповідно до Закону «Про військовий обов'язок та військову службу» військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає в професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і за віком громадян України, пов'язаній із захистом Батківщини. Строкова військова служба в Збройних Силах України починається з призову громадян на військову службу відповідно до Указу Президента України щодо проведення чергового призову. Проходження строкової військової служби за загальним правилом розпочинається з дня відправлення громадянина у військову частину з обласного збірного пункту. Закінченням проходження військової служби вважається день виключення військовослужбовця зі списків особового складу військової частини (військового навчального закладу, установи тощо) у порядку, встановленому законодавством.

На увагу заслуговує також стабільність управлінської системи, яка, незважаючи на реформування органів публічного адміністрування і динамічний розвиток, залишається стабільною та майже незмінною.

22 липня 1998 р. Президентом України було прийнято Указ «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», яким було прийнято і впроваджено Концепцію адміністративної реформи в Україні. Слід зазначити, що адміністративна реформа має здійснюватись у кількох напрямках: 1) створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; 2) формування нових інститутів, організаційних структур та нової системи публічного управління; 3) кадрове забезпечення нової системи публічного управління; 4) зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування публічного управління; 5) наукове та інформаційне забезпечення системи публічного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування [229]. З моменту прийняття зазначеної Концепції й дотепер можна простежити здійснення дієвих та ефективних окремих етапів адміністративної реформи, зокрема, прийняття указів Президента України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. та від 6 квітня 2011 р., прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р.

Зазначені нормативно-правові акти внесли значні зміни до самої побудови та функціонування системи органів виконавчої влади, однак, саме система публічного адміністрування галузями національно-безпекової (донедавна – адміністративно-політичної) сфери, хоч і зазнала змін, але залишилася стабільною зі збереженням основних органів публічного адміністрування та напрямів їх діяльності. Цікавим також є той факт, що із прийняттям змін до Конституції України, Президент України втратив повноваження з призначення Прем'єр-міністра України та міністрів, за виключенням Міністра оборони та Міністра закордонних справ, які очолюють центральні органи виконавчої влади, що входять до національно-безпекової сфери.

Під час розгляду цього питання, неможливо не зупинитися на таких поняттях та явищах як «інформація», «інформаційна сфера», «інформаційна безпека», які наразі невідворотно інтегровані як у державницьку, так і в приватну діяльність, а отже пов'язані з національно-безпековою сферою та публічним адмініструванням. Водночас, незважаючи на те, що протягом останніх років як в офіційних заявах, так і в засобах масової інформації йдеться, передусім, про інформаційну безпеку, при дослідженні національно-безпекової сфери та публічного адміністрування варто констатувати, що інформаційна складова є набагато ширшою та всеохоплюючою.

Інформація нині є категорією багатofункціональною, що постійно розвивається і видозмінюється, і за своїм змістом та призначенням стає більш складним об'єктом як для її створення, так і для її реалізації. Однією з властивостей сучасної інформації як важливої складової безпекової функції держави, що реалізується шляхом формування і реалізації державної політики, шляхом регулювання та розвитку суспільних відносин в інформаційній сфері, є забезпечення та захист об'єктивно вагомих інформаційних потреб людини та громадянина, суспільства і держави, а також сприяння їх розвитку. Зазначене складає відповідну сукупність дій та застосування спеціальних механізмів держави, які забезпечують та захищають національні інтереси в інформаційній та інших сферах життєдіяльності [122, с. 102].

Саме інформаційна складова національно-безпекової сфери та публічного адміністрування національно-безпековою сферою є одним з чинників, які обумовили якісний перехід від адміністративно-полічної сфери до національно-безпекової та від державного управління до публічного адміністрування. При розгляді інформаційної складової, необхідно зазначити, що в науковій літературі хоча і зустрічається формулювання «інформаційна складова», однак загальноприйняте визначення відсутнє. Таке визначення застосовується в дослідженні умовно, беручи до уваги

необхідність прослідковування зв'язку між інформацією та процесом інформатизації в цілому.

У монографії «Інформаційна складова державної політики та управління» відповідна «складова» розкривається через характеристику інформації як об'єкта державної політики та управління, доступу до публічної інформації, комунікації та комунікативних зав'язків у публічному управлінні, інформаційної війни як інструменту міждержавних політик, державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства [80].

Оскільки дисертацію не присвячено комплексному вивченню зазначеної проблематики, вважатимемо, що зміст інформаційної складової національно-безпекової сфери та публічного управління національно-безпековою сферою розкривається в окремих аспектах, через декілька категорій.

Базовим є поняття інформаційного суспільства. У науковій літературі зазначається, що незважаючи на широке поширення терміну «інформаційне суспільство», учені й фахівці ще не прийшли до єдиного розуміння його основного змісту. Одні вважають, що це суспільство, у якому забезпечується «легкий і вільний доступ до інформації з усього світу», інші — що це суспільство, у якому «основними об'єктами й результатами праці більшості є інформація й знання» [80, с. 5]. Додатково, у дискурсі існують думки, що визначальними рисами інформаційного суспільства можуть бути високий рівень розвитку інформаційно-телекомунікативних технологій або наявність розвиненої інформаційної інфраструктури суспільства [186]. Окрім того, зазначається, що інформаційне суспільство – це стан розвитку суспільних і, насамперед, виробничих відносин, при якому основна частина валового продукту виробляється не за рахунок матеріального виробництва, а на основі створення й продажу наукомістких технологій, інформаційних продуктів, тобто результатів інтелектуальної праці громадян [80, с. 5].

Ю.Е. Петрухно узагальнює, що термін інформаційне суспільство вперше з'явився в 60-х роках ХХ ст., та визначається як якісно новий етап

розвитку людства, у якому будь-яка людина за допомогою інформаційно-комунікативних технологій може отримувати, переробляти, розповсюджувати інформацію, а держава забезпечує високий рівень інформатизацій усіх галузей. Основними складовими інформаційного суспільства є людина, інформація, інформаційні ресурси та інформаційно-комунікаційні технології. Основними ознаками інформаційного суспільства є вільний доступ будь-якої людини до будь-якої інформації, високий рівень розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та наявність розвиненої інформаційної інфраструктури суспільства [186, с. 127–133].

Варто погодитися з твердженням, що інформаційне суспільство є якісно новим етапом розвитку людства, а точніше, суспільства. Водночас, суперечливим є твердження, що пов'язує наявність або відсутність інформаційного суспільства з основною частиною валового продукту. Однак, не викликає сумнівів, що інформаційне суспільство означає можливість кожного вільно за допомогою інформаційно-комунікативних технологій у будь-якому місці держави та світу отримувати інформацію, де б вона не знаходилася та була вироблена, обробляти та поширювати її. Безумовно, у таких умовах інформація та знання стають об'єктом виробництва. Виникнення інформаційного суспільства пов'язано, у тому числі, з розвитком людства в цілому: розвитком інформаційних глобальних мереж, бездротових мереж зв'язку, розвитку персональних засобів оброблення інформації. Однак, це не означає, що кожне суспільство в наш час є інформаційним, оскільки його виникнення не є можливим без розвитку та сприяння держави, яка, з одного боку, має дозволити вільний (з урахуванням необхідних обмежень) обіг інформації, з іншого – створити інформаційну інфраструктуру, тобто належний інформаційний зв'язок держави та суспільства, кожного громадянина, інформатизувати галузі, забезпечити захист інформації, оскільки інформаційна безпека в інформаційному суспільстві набуває неабиякого значення.

Отже, виникнення та розвиток інформаційного суспільства обумовлюють необхідність розвитку інформаційної безпеки, що є наступним аспектом інформаційної складової національно-безпекової сфери та публічного адміністрування нею. Визначенню та змісту інформаційної безпеки також присвячено численні наукові роботи, кількість яких продовжує зростати з кожним роком. В одній з останніх монографій запропоновано інтерпретувати інформаційну безпеку України як сукупність життєво важливих умов функціонування суб'єктів (особи, суспільства, держави) в інформаційній сфері та суб'єктивних (правових, політичних, інформаційних, наукових, оперативно-розшукових) можливостей їх усвідомлення й контролю [169].

Варто поглянути на питання інформаційною безпеки також з дещо іншого боку. Відмінною рисою сьогодення є інформаційно-психологічна війна, яка торкається і зовнішньополітичної, і внутрішньополітичної сфери. Очевидно, що несвоєчасне розпізнавання замаскованих деструктивних впливів у інформаційному просторі та відсутність відповідних навичок для протистояння і нейтралізації інформаційної агресії в об'єктів інформаційно-психологічної обробки в майбутньому можуть стати причиною небажаної поразки. Отже, країни, котрі матимуть гармонійно розвинуте та надійно захищене інформаційне суспільство, матимуть більші шанси на успіх у відстоюванні своїх позицій в інформаційному просторі [119, с. 92–98]. Більше того, складна воєнно-політична, оперативно-стратегічна та економічна ситуація, яка склалася внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти нашої держави, набула загрозливих проявів у інформаційному просторі [64, с. 100].

Реальність навколо людини в умовах розвитку комунікативних та маніпулятивних можливостей інформаційного суспільства та звичної довіри до повідомлень телебачення як «четвертої гілки влади» сьогодні в нашій країні стали причиною того, що населення послідовно перетворюється на жертву негараздів зовнішнього походження. Під впливом негативних

інформаційних повідомлень українці штучно занурюються в нібито замкнуте коло суцільних негараздів, вирішення яких бажає кращого.

Утім низка рекомендацій стосовно включення їх у стратегію інформаційної політики держави можуть мати достатньо ефективний результат у разі вжиття низки заходів, спрямованих на зниження рівня віктимізації населення країни та окремих її регіонів. Говорячи про шляхи легітимного вирішення питань гуманізації новинного мовлення, слід насамперед звертати увагу на необхідність розробки загальних рекомендацій щодо формату новин для, зокрема, телевізійних каналів загальнонаціонального мовлення, а виконання таких рекомендацій має відображатися на ліцензуванні телевізійних каналів. Такі рекомендації мають включати вимоги: 1) формату подавання новин негативного змісту з урахуванням необхідності їх експертних коментарів, які включають шляхи або пропозиції виходу з відповідної проблеми; 2) демонстрації наслідків агресії будь-якого виду лише в разі необхідності підтвердження відеорядом новинного повідомлення, за умови, що така демонстрація є невід'ємною складовою репортажу й виготовлена співробітником відповідного каналу мовлення; 3) побудови новинного ефіру з урахуванням наявності в кожному блоці новин позитивних повідомлень не менше ніж негативних, їх однопорядковій відповідності та чередуванню; 4) недопустимості демонстрації принизливого ставлення до населення різних регіонів України, включаючи окуповані території та зону АТО; 5) забезпечення обов'язкового пропорційного мовлення регіональних новин у загальнонаціональному новинному ефірі [275, с. 12–13].

Варто погодитись з думкою Є.Д. Скулиша, який зазначає, що пріоритетними завданнями для суб'єктів забезпечення національної безпеки України в умовах глобального інформаційно-комунікативного суспільства є:

- стимулювання впровадження новітніх інформаційних технологій і виробництва конкурентоздатного національного інформаційного продукту, зокрема, сучасних засобів і систем захисту інформаційних ресурсів; -

забезпечення безпеки інформаційно-телекомунікаційних систем, які функціонують в інтересах управління державою, забезпечують потреби оборони та безпеки держави, кредитно-банківської та інших сфер економіки, систем управління об'єктами критичної інфраструктури; - створення національної системи кібербезпеки, що потребує залучення суспільства, бізнесу й держави до активних дій з розбудови інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури; - чітке визначення місця й ролі кожного сектору (держави, бізнесу, громадськості) в процесі розвитку інформаційно-комунікативного суспільства, адже забезпечення інформаційної безпеки вимагає об'єднання зусиль різних державних і недержавних відомств, інститутів громадянського суспільства; - підвищення рівня свідомості суспільства, зосередження ресурсів для розвитку інформаційно-комунікативного суспільства з метою досягнення національних пріоритетів [287, с. 174].

Однак, говорячи про інформаційну безпеку в контексті інформаційної складової публічного адміністрування національно-безпековою сферою, її слід сприймати не тільки на макрорівні, але й більш конкретизовано, перейшовши від макрорівня на мезо- та мікрорівень. Мається на увазі що кожний орган влади має дбати про інформаційну безпеку в усіх пов'язаних з ним процесах, зокрема, шляхом захисту інформації з обмеженим доступом, недопущення розповсюдження недостовірної інформації, захисту каналів передачі інформації з метою запобігання її зміни під час передачі або витоку конфіденційної інформації тощо. На мікрорівні обов'язком кожної особи (як посадової, так і приватної) є турбота про інформаційну безпеку, оскільки кожен пристрій, за допомогою якого особа може вільно збирати та поширювати інформацію (атрибут інформаційного суспільства), потенційно несе небезпеку для відповідної особи – з одного боку, шляхом можливої втрати персональних даних, конфіденційної інформації, з іншого боку – отримання некоректної інформації. Незабезпечення інформаційної безпеки

на всіх рівнях здатне призвести до маніпулювання громадською думкою, громадською свідомістю та штучного викривлення їх у той чи інший бік.

Наступний аспект інформаційної складової полягає в тому, що з настанням ери інформаційного суспільства інформація стає не просто «будь-якими відомостями та/або даними, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» (як це визначено в Законі України «Про інформацію»), а перетворюється на справжній нематеріальний актив. Інформація стає об'єктом та результатом праці, та, як уже зазначалося, вимагає додаткового захисту, підвищення рівня правового регулювання з метою визначення її статусу, обігу тощо. У контексті теми цього дослідження, створюється дедалі більше інформації, що використовується в публічному адмініструванні та пов'язана з національно-безпековою сферою. У першу чергу, мова йде про численні єдині державні електронні реєстри (зокрема, у галузі юстиції), які по суті є базами даних (інформацією), що підлягають особливому захисту, та є невід'ємною складовою сучасного публічного адміністрування. Наявність інформації в реєстрі стає юридичним фактом, що підтверджує, обумовлює виникнення, зміну або припинення відповідних правовідносин. Так, відповідно до статті 18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», проведення державної реєстрації прав завершується формуванням витягу з Державного реєстру прав про проведену державну реєстрацію прав для подальшого використання заявником (тобто оформленням інформації з реєстру). Водночас свідоцтво про право власності не видається. Сучасні міста обладнуються системами відеоспостереження, що використовуються органами внутрішніх справ; зібрана інформація (матеріали відеозапису) становиться цінністю (нематеріальним активом). Таку інформацію неможливо назвати об'єктом адміністрування, суб'єктом або змістом. Однак, вона є інформаційною складовою публічного адміністрування вказаної сфери.

Ще один аспект, у якому слід розглядати інформаційну складову, це як засіб (інструмент) комунікації держави та суспільства і громадянина. Саме внаслідок розвитку інформаційного суспільства бурхливо змінюються способи взаємодії між указаними суб'єктами. Формування інформаційного суспільства обумовило не лише значення існуючих і появу нових інформаційних прав людини, а й змінило змістовне наповнення усіх прав і свобод людини, а також її обов'язків, в напрямку формування інформаційної складової кожного з них.

Під інформаційними правами і свободами пропонується розуміти комплекс прав, похідних від свободи інформації, як фундаментального права людини, а саме: 1) інформаційні права, що пов'язані з особою (особистістю) людини – право на захист персональних даних, право визначати конфіденційність інформації та розпоряджатися нею; 2) право власності на інформацію; 3) право на доступ до інформації – в широкому розумінні, тобто доступ до публічної, екологічної, правової, наукової та інших видів інформації, в тому числі необхідної для реалізації інших прав та свобод – політичних прав, право на освіту, право на безпечне для життя та здоров'я довкілля, трудових та інших прав; 4) свобода поширення інформації будь-яким законним способом, яка є необхідною умовою повноцінного життя людини в демократичній державі, а також існування самого громадянського суспільства, її реалізація пов'язана з свободою думки і слова, правом на вільне вираження своїх поглядів і переконань; 5) право на безпечне інформаційне середовище [75, с. 23].

В умовах активного використання нових об'єктів інформаційної сфери (інформаційно-телекомунікаційних технологій) та формування інформаційного суспільства відбувається виникнення новітніх правовідносин, що не можуть “увійти” до меж існуючої правової системи.

Слід зазначити, що при достатньо значній кількості нормативно-правових актів з питань регулювання обігу інформації, розвиток та ступінь її розбудови в Україні слід вважати недостатнім. Причинами такого стану слід

вважати низький рівень інформатизації; повільне створення необхідної інформаційної інфраструктури для належного захисту інформації, зокрема з використанням мережі Інтернет; недостатній рівень державної підтримки запровадження зворотного зв'язку “власник (користувач) інформації – орган виконавчої влади” тощо. Тому, потребу оновлення законодавства у цій сфері обумовлює, передусім, характер суспільних відносин в Україні – відносин держави, влади і громадянина, з огляду на конституційне положення щодо того, що інформаційні права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Удосконалення відносин “інформація – людина – влада”, спрямування їх на реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб вбачаються можливими за умови внесення змін до чинного законодавства України з питань регулювання інформаційної сфери [26, с. 127–132].

Визначальними в цьому контексті стали 2010-2012 роки, коли було прийнято Закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про захист персональних даних», які для того часу стали бурхливою подією. Законом України «Про адміністративні послуги» змінився порядок державної реєстрації прав на нерухоме майно та було запроваджено єдиний державний реєстр майнових прав. Пізніше, у 2015 році, коли держава та суспільство продемонстрували свою готовність, до Закону України «Про звернення громадян» було внесено зміни щодо електронного звернення та електронної петиції. На сьогодні як на центральному, так і на місцевому рівнях триває процес створення електронних кабінетів для надання адміністративних послуг. Водночас, посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування за допомогою соціальних мереж та месенджерів оперативно та об'єктивно інформують про події, що становлять публічний інтерес. Тобто, сучасні засоби обробки та надсилання інформації змінили процес взаємодії та комунікації між суб'єктами публічної адміністрації та громадянами, що неодмінно пов'язано зі зростанням можливостей зворотнього зв'язку.

Ми цілком поділяємо думку О. Довганя, який слушно зазначає, що сьогодні в черговий раз потрібно піднімати питання щодо розробки нормативного акту (закону), яким буде визначено єдиний поняттєво-категорійний апарат, державну політику забезпечення інформаційної безпеки, об'єкти інформаційної безпеки та суб'єкти її забезпечення, правові зони відповідальності відомств, залучених до сфери забезпечення інформаційної безпеки, механізми координування їх діяльності щодо реагування на виклики та загрози національній безпеці в інформаційній сфері, порядок правового закріплення взаємовідносин державних безпекових структур із іншими органами та відомствами, віднесеними законодавством до суб'єктів забезпечення національної безпеки України тощо [65, с. 37–38]. Інакше кажучи, О. Довгань пропонує модель системи забезпечення інформаційної безпеки, яка утворюється об'єктами інформаційної безпеки та суб'єктами інформаційної безпеки відповідно [66, с. 13].

Варто підкреслити, що перехід до публічного адміністрування та його розвиток взаємопов'язаний із розвитком інформаційної культури, під якою розуміють інтегральну цілісність, що включає світоглядні, ціннісні, когнітивні, комунікативні та інструментальні компоненти життєдіяльності людини, соціальних груп та держави, які у сукупності спрямовані на формування інформаційного суспільства, виступають орієнтиром розвитку інформаційного законодавства і знаходять свій прояв в інформаційній діяльності. Інформаційна культура є елементом загальної культури, її формування та розвиток є однією з цілей інформаційної політики держави, умовою і одним із критеріїв побудови інформаційного суспільства [27, с. 139].

Таким чином, публічне адміністрування національно-безпековою сферою характеризується посиленням інформаційної складової, яка включає такі аспекти як наявність інформаційного суспільства, посилення інформаційної безпеки, зростання значення інформації як нематеріального

активу, стрімкий розвиток інформаційних засобів (інструментів) взаємодії держави, суспільства і громадянина.

Водночас навряд чи є можливим виділення інформаційної складової в окрему галузь. Інформаційна складова має вияв у зазначених вище аспектах та є всеохоплюючою й пронизує всі публічні інститути, публічне адміністрування та приватний (непублічний) сектор. Інформаційна складова певною мірою характеризує ступінь розвитку держави та суспільства, а також державних управлінських процесів.

Таким чином, можна дійти висновку, що здійснення публічного адміністрування національно-безпековою сферою має певні особливості (окрім раніше визначених науковцями), до яких можна зараховувати: наявність особливих об'єктів адміністрування, використання імперативного методу публічного адміністрування як основного, більш широкі управлінські повноваження Президента України, чітка централізація та субординація органів, які здійснюють управлінські функції в цій сфері, особливі (підвищені) вимоги до публічних службовців, специфічна стабільність управлінської системи.

1.5. Принципи публічного адміністрування національно-безпековою сферою

Публічне адміністрування є одним із найскладніших інститутів та категорій адміністративного права через свій комплексний характер, специфіку суб'єктів та об'єктів, а також взаємозв'язків між ними. Публічне адміністрування, як і будь-яка інша діяльність органів у державі, має здійснюватися на підставі певних керівних настанов, базових положень, які відображають загальні тенденції та напрямок функціонування держави в цілому. Такі базові положення є принципами публічного адміністрування, і, звичайно, їх визначення є вкрай важливим для теорії адміністративного права і правозастосовчої практики, оскільки чітке встановлення та усвідомлення

принципів публічного адміністрування є запорукою належного здійснення своїх повноважень органами публічного адміністрування.

Не менш актуальним та важливим питанням як для науковців, так і для практиків і державних службовців, є система та специфіка принципів публічного адміністрування національно-безпековою сферою, оскільки, по-перше, це питання, на жаль, не знайшло належного відображення в науковій літературі, і, по-друге, це обумовлюється особливим значенням галузей національно-безпекової сфери публічного адміністрування для функціонування держави.

Необхідно одразу зазначити, що категорія «принципи публічного адміністрування» дуже тісно пов'язана з категорією «принципи державного управління» через тісний зв'язок та схожість державного управління з публічним адмініструванням, подібно й принципи публічного адміністрування є схожими на принципи державного управління, хоча й мають свої власні особливості [344, с. 38; 347, с. 123; 366, с. 8; 379, с. 23; 450, с. 154; 478].

Зарубіжні дослідники, зокрема Р. Мое та Р. Гілмор, вважають, що назріла необхідність повного перегляду принципів державного управління. Законні принципи державного управління не перешкоджають практиці державного управління, навпаки, вони забезпечують необхідну основу для зростання та розвитку адміністративної системи. Принципи не тільки захищають громадян від можливого свавілля та примхливого використання державної влади, але й дозволяють суттєво залучити громадськість до процесу розробки правил і норм. Проблема полягає не в тому, що парадигма публічного права («старий спосіб») зазнала невдачі, а, скоріше, що найважливіші захисні сили та переваги, які вона надає, вважаються само собою зрозумілими та, як наслідок, ними нехтують. Тут формулюються принципи публічної адміністрації, але ціна за те, що вони добре працюють, є високою. Нові покоління державних адміністраторів мають бути підготовленими в теорії та практиці своєї галузі [421, с. 138].

З огляду на майже повну відсутність у теорії адміністративного права досліджень щодо особливостей принципів публічного адміністрування національно-безпековою сферою, доцільним та актуальним вважається здійснення їх аналізу з одного боку, через призму принципів державного управління та принципів публічного адміністрування та особливостей національно-безпекової сфери державного управління – з іншого.

Принципи державного управління – це фундаментальні істини, закономірності, керівні правила, основні положення, норми поведінки, виражені у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, якого повинні дотримуватися органи державного управління та державні службовці у своїй діяльності [145, с. 46]. Принципи державного управління – це керівні теоретичні ідеї, яких покладено в основу формування та функціонування органів виконавчої влади [9, с. 19].

Питанням класифікації принципів державного управління приділяли увагу багато вчених-адміністративістів, які розробили декілька класифікацій, які можна вважати базовими для теорії державного управління.

Так, принципи державного управління найчастіше поділяють на дві групи: загальні та спеціальні. Загальні принципи базуються на положеннях Конституції України, законів України (до них зараховують демократизм; законність; гласність; участь громадян у державному управлінні; відповідальність держави перед людиною за свою діяльність), тоді як спеціальні принципи враховують організаційні аспекти діяльності органів державного управління (галузевий; міжгалузевий (функціональний); територіальний; поєднання централізації та децентралізації; поєднання єдиноначальності та колегіальності) [295, с. 96].

Г.В. Атаманчук запропонував таку систематизацію принципів державного управління: 1) суспільно-політичні; 2) функціонально-структурні; 3) організаційно-структурні; 4) принципи державно-управлінської діяльності. Ще один підхід, схожий до попереднього, запропонували Н.Р. Нижник і О.А. Машков: 1) суспільно-політичні

принципи; 2) структурні принципи; 3) принципи державно-управлінської діяльності [145, с. 46]. С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова виокремлюють загальносистемні принципи (принцип об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації і децентралізації) та структурні (структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні принципи) [5, с. 101]. А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський підтримують вищезазначену класифікацію, доповнюючи її ще однією групою принципів – спеціалізованих. Групу спеціалізованих принципів державного управління утворюють принципи державної служби, принципи роботи з персоналом управління, принципи інформаційного забезпечення державного управління, принципи діяльності органу виконавчої влади та принципи прийняття управлінських рішень [150, с. 38].

Результати аналізу наявних класифікацій принципів державного управління показують, що вченими виокремлюються як перша група принципів, загальні принципи (загальні, загально-політичні, соціально-політичні, суспільно-політичні, загальносистемні, загальнофілософські тощо), до яких зараховують принципи, які мають бути основними напрямками діяльності усіх суб'єктів та об'єктів державного управління, незалежно від особливостей галузі та сфери управління, специфіки діяльності, структури, підпорядкованості та інших факторів. Це такі принципи, як демократизм, законність, гласність, участь громадян у державному управлінні, відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, принцип об'єктивності управління, публічність, правова впорядкованість, розподіл влади тощо [421, с. 138].

Необхідно також зазначити, що деякі вчені до загальних принципів включають також принцип поєднання централізації та децентралізації управління, хоча більшість науковців вважає, що цей принцип має відноситися до іншої групи – спеціальних принципів (спеціальні, структурні, організаційні тощо), що, на думку автора, є більш доцільним [347, с. 128; 394,

с. 32; 449]. При децентралізації в системі державного управління відбувається розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з вищого рівня центральних органів влади на рівень нижчих органів управлінської вертикалі та які стають власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня. Покладання адміністративної діяльності на місцеві або інші уповноважені державою суб'єкти сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп і громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій управління з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини [17, с. 213].

Загальновизнаною є думка, що всі принципи, які становлять загальні принципи державного управління, є також керівними правилами та основними положеннями, яких повинні дотримуватися у своїй діяльності органи публічного адміністрування та державні службовці національно-безпекової сфери публічного адміністрування.

Окрім загальних принципів виокремлюють також принципи, які найчастіше називають структурними (структурні, функціонально-структурні, організаційні, організаційно-структурні, спеціалізовані, часткові), та які відображають основні закономірності, на підставі яких створюються, підпорядковуються, функціонують та приймають рішення органи державного управління. До структурних принципів зараховують: галузевий; міжгалузевий (функціональний); територіальний; поєднання централізації та децентралізації; погодженості між собою цілей державного управління; взаємодоповнення цілей; підпорядкування приватних та локальних цілей загальним цілям державного управління; диференціації і фіксування функцій; концентрації; комбінування; достатньої різноманітності; єдності системи державної влади; різноманітності організаційних зв'язків; поєднання колегіальності та єдиноначальності; відповідності елементів управлінської діяльності органів державного управління їхнім функціям; конкретизації

управлінської діяльності і особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної та ефективної управлінської діяльності. Зазначена група принципів також, зазвичай, класифікується на підгрупи.

У системі публічного адміністрування принципи – це основні положення управлінської діяльності; це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріпленими в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління. Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є їх закріпленість у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи закріплюються у низці форм: у вигляді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей [326].

За таким визначенням, принципи державного управління та публічного адміністрування мають сприйматися як тотожні, однак, існуючі класифікації принципів публічного адміністрування доводять протилежне.

Так, серед принципів європейського адміністративного простору та європейських принципів діяльності публічної адміністрації необхідно зазначити: пов'язаність адміністрації законом; пропорційність; захист законних очікувань; недискримінації; бути вислуханим у процесі прийняття рішення в адміністративній справі; відшкодування завданої шкоди; рівного доступу до адміністративних судів; відповідальності публічної адміністрації. Водночас згадані принципи доповнюються стандартами, що стосуються участі юридичних осіб, виконання рішень, забезпечення прозорості та контролю [22, с. 167; 368, с. 103; 370, с. 785; 389, с. 720; 406, с. 1515; 428, с. 525].

Принципи публічного адміністрування тісно пов'язані з його суттю. Класичними є принципи, виокремлені Б.Г. Петерсом: 1) принцип територіальності (підставою для виокремлення органів та встановлення їх компетенцій є територіально-адміністративний поділ держави, а головною

проблемою – децентралізація управління); 2) принцип мериторичності (визначення типових процедур і вмінь, які становлять сутність публічного адміністрування); 3) принцип об'єктності (концентрування органів публічного адміністрування навколо визначених об'єктів діяльності, а всередині організації – концентрації за таким принципом працівників); 4) принцип функціональності (поділ завдань між суб'єктами публічного адміністрування з метою реалізації чітко визначених цілей) [413, с. 38; 433, с. 174; 434, с. 14; 435, с. 231].

Проблематичним є визначення пріоритетних цілей, а протиріччям – дилема між цілями суспільства та цілями власне адміністрації [86, с. 43].

Дослідження літератури з питань публічного управління та адміністрування доводить, що головними принципами публічного адміністрування є: 1) верховенство права, тобто діяльність органів публічного адміністрування має здійснюватися виключно відповідно до законодавчих та нормативних актів; 2) об'єктивність – максимальна безкорисливість у прийнятті адміністративних рішень, зокрема, відсутність власних інтересів у різного роду справах; 3) пропорційність, тобто масштаби адміністративних рішень і способи їх реалізації мають відповідати цілям адміністрування; 4) незловживання владою – діяльність суб'єктів публічного адміністрування має здійснюватися тільки в межах, правилах і процедурах, які дозволені і чітко прописані в чинному законодавстві; 5) службова співпраця – надання допомоги різними відомствами під час підготовки адміністративних рішень; 6) ефективність – економне використання ресурсів під час прийняття рішень з адміністрування, мінімізація витрат на прийняття рішень; 7) субсидіарність – рішення суб'єктів публічного адміністрування мають реалізовуватися на тих рівнях, на яких їх виконання є найбільш ефективним; 8) «єдине вікно» – підготовка інформації на замовлення громадян, прийом скарг, пропозицій, відповіді на них на одному робочому місці з метою усунення непорозумінь, пов'язаних із бюрократизацією вирішення тих чи інших питань; 9) пріоритет державної політики – політика

є формою узагальнення та вираження інтересів окремих соціальних груп чи суспільства в цілому; 10) зворотний зв'язок – забезпечення зворотної взаємодії органів публічного адміністрування з громадянами; 11) демократія – публічне адміністрування та управління здійснюються за згоди тих, ким управляють; 12) системний підхід – організація публічного адміністрування як системи, забезпечення її функціонування та розвитку; 13) централізм на демократичній основі – механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі поділу центрів влади і прийняття рішень; 14) соціальна справедливість – поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення [334, с. 261–262].

За критерієм універсальності принципи управління поділяються на загальні (принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, оптимальності, інформаційної достатності, демократизму, гласності, змагальності, стимулювання); часткові (принципи, що застосовуються в різних підсистемах чи суспільних сферах, приміром, економічній, соціально-політичній, духовній), і принципи, що застосовуються при аналізові різних суспільних явищ, організацій, інститутів. За критерієм спеціалізації визначають такі групи принципів публічного адміністрування: організаційно-політичні, організаційно-технічні принципи побудови апарату управління, організаційно-технічні принципи діяльності апарату управління. За критерієм функціонального призначення принципи публічного адміністрування поділяють на: 1) суспільно-політичні принципи; 2) структурні принципи; 3) принципи державно-управлінської діяльності.

Визначають також види принципів публічного адміністрування, що повністю дублюють поділ принципів державного управління: загальносистемні (законність, демократизм, публічність, єдиноначальність і колегіальність, централізація і децентралізація, плановість, ефективність), структурні (структурно-цільові, що відображають закономірності раціональної побудови дерева цілей публічного адміністрування; принципи

побудови організаційних структур, які визначають закономірності та взаємозв'язки побудови організаційної структури публічного адміністрування; структурно-функціональні, що пов'язані з організацією функціональної структури публічного адміністрування; структурно-процесуальні, що дають уявлення про основні (визначальні) закономірності та взаємозв'язки раціонального та ефективного здійснення управлінської діяльності органів виконавчої влади), спеціалізовані (принципи формування організаційних структур, принципи керування установою, принципи прийняття управлінських рішень, принципи контрольної діяльності, принципи використання методів публічного адміністрування, принципи державної служби, принципи управління персоналом, принципи діяльності органу виконавчої влади, принципи діяльності Кабінету Міністрів України, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій тощо) [115].

С.І. Чернов та С.О. Гайдученко пропонують поділ принципів публічного адміністрування на: 1) загальнометодичні принципи; 2) принципи, що регулюють адміністрування як соціально-політичний процес; 3) принципи, що регулюють адміністрування як соціально-економічний процес; та 4) принципи, що регулюють адміністрування як соціально-культурний процес.

До загальнометодичних принципів публічного адміністрування відносять:

1) пріоритет державної політики. У цьому контексті поняття політики означає спрямування діяльності держави, визначення принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. Політика є формою узагальнення та вираження інтересів і волі представників окремих соціальних груп чи суспільства в цілому. Розроблений вищими органами влади й управління політичний курс (стратегія) є найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів управління всіх рівнів. Сформульовані центральними органами держави економічна, соціальна, культурна, науково-технічна й інші види політики є основою адміністративно-державного

управління в усіх його аспектах. На важливість стратегії вказувала і Н.Г. Шукліна, зауваживши, що стратегічний план (*strategic plan*) – це загальний, не деталізований план діяльності, що розрахований на тривалий період часу, у якому передбачені способи досягнення основної, і, як правило, складної мети [333, с. 23];

2) система управління – інформаційна система, діяльність якої безпосередньо залежить від того, яка інформація використовується управляючим суб'єктом. Управляти суспільством і державою значить діяти, володіючи достовірною об'єктивною інформацією. Принцип об'єктивності – один із провідних у системі публічного управління. Дотримуватися цього принципу – значить виходити з реального стану справ, а не з умовних передбачень; постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення на предмет їх відповідності завданням держави, закону та інтересів населення;

3) принцип економії ентропії. Поняття ентропії в теорії соціального управління позначає міру невизначеності ситуації. Принцип економії ентропії характеризує умови впорядкування системи. Чим меншим є вимір ентропії, тим вищою є впорядкованість суспільної системи;

4) принцип найменшої дії. Його суть полягає в спроможності відбирати з можливого арсеналу управлінських впливів ті, у результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії. Інакше кажучи, перехід об'єкта, що управляється, у запланований стан здійснюється з найменшими руйнуваннями. Орієнтація на еволюційний розвиток суспільного життя (виключаються революції і перевороти);

5) публічне адміністрування – цілеспрямована діяльність. Він також означає раціональне використання часу одного з основних об'єктивних факторів суспільного життя;

6) публічне адміністрування – не всеохоплююча діяльність. Його сфера обмежена самоорганізацією громадянського суспільства;

7) принцип зворотного зв'язку – один із головних елементів управлінського суб'єктивно-об'єктивного відношення. Принцип потребує від

суб'єкта управління постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії [329].

Вище уже згадувалося про майже повну відсутність теоретичних положень, які стосуються принципів державного управління або публічного адміністрування національно-безпековою сферою. Дійсно, українськими науковцями при характеристиці національно-безпекової сфери вказується на належність усіх принципів державного управління та публічного адміністрування до управління цією сферою. Певні особливі принципи розкриваються в працях учених, що стосуються характеристики державного управління окремими галузями, що належать до національно-безпекової сфери – це галузі внутрішніх справ та державної служби.

Так, зазначається, що основним структурним принципом побудови органів внутрішніх справ є лінійно-функціональний принцип. Цей принцип поєднує переваги лінійного та функціонального принципів – єдиноначальництво та ефективний контроль за діяльністю усіх ланок системи органів внутрішніх справ з високим рівнем функціонального керівництва. Організаційними принципами діяльності органів внутрішніх справ є одноособова відповідальність керівників за результати роботи органів і служб, раціональний розподіл повноважень, рівномірне робоче навантаження служб і окремих працівників, поєднання єдиноначальництва і колегіальності при прийнятті найважливіших рішень [121, с. 26].

Разом з тим, суб'єкти управління внутрішніми справами – органи внутрішніх справ, з урахуванням покладених на них цілей, завдань і функцій керуються у своїй виконавчій, управлінській (адміністративній) діяльності також такими встановленими законодавством принципами: гуманізмом, соціальною справедливістю, опорою на підтримку і довіру народу, поєднанням гласності та професійної таємниці [121, с. 26].

За результатом аналізу теоретико-правових положень державної служби є підстави виокремлення таких принципів управління державною службою: 1) законності; 2) прозорості; 3) єдності державної служби; 4)

підпорядкованості вищим державним органам і посадовим особам вищого рівня державних органів і державних службовців нижчого рівня; 5) політичної незалежності державної служби; 6) стабільності державної служби [99, с. 40–42]. Принципи публічної служби в цілому відповідають принципам державної служби з окремими особливостями, що притаманні окремим видам служби.

Стосовно галузей національної безпеки, оборони, закордонних справ та юстиції, які також є частиною національно-безпекової сфери державного управління, то в науковій літературі лише підкреслюється, що вони керуються принципами державного управління взагалі.

Спеціальні принципи публічного адміністрування національно-безпековою сферою обумовлюються особливостями цієї сфери, які висвітлюють, як саме і на яких загальних ідеях здійснюється публічне адміністрування сферою. Тому вважаємо за доцільне ще раз зупинитися на найбільш особливих характерних рисах публічного адміністрування національно-безпековою сферою та виокремити на їх підставі принципи адміністрування цієї сферою.

Для національно-безпекової сфери публічного адміністрування характерним є більш яскраво виражене політичне спрямування (наприклад, управління в галузях оборони, національної безпеки, зовнішньополітичної діяльності тощо). Можна стверджувати, що одним з принципів адміністрування цієї сферою є (або має бути) принцип політичної незалежності, так як станом на сьогодні, на жаль, зміна політичного керівництва держави, або, навіть, очільника відповідного центрального органу виконавчої влади найчастіше тягне за собою черговий етап реформування, змін у функціонуванні органу, що є неприпустимим. Варто також зазначити, що недотримання принципу політичної незалежності автоматично унеможливорює дотримання принципу законності.

Неможливо не звернути увагу на особливу роль Президента України в процесі формування органів адміністрування національно-безпековою

сферою та здійснення ними управлінських функцій. Президент має найбільш значущі повноваження в національно-безпековій сфері в порівнянні з іншими сферами публічного адміністрування. З огляду на зазначене, варто підкреслити важливість принципу поділу влади для недопущення концентрування повноважень в однієї особи й забезпечення контролю з боку інших гілок влади. Цей принцип є загальним принципом здійснення публічної влади, але особливого значення набуває саме в національно-безпековій сфері. Принцип поділу влади доповнюється системою стримувань та противаг, яка передбачає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів для взаємного стримування та підтримки відносної рівноваги сил [39, с. 85].

Зважаючи на те, що для національно-безпекової сфери характерною є більш виразна централізація вертикалі відомчих територіальних органів виконавчої влади окремих галузей, особливого значення набуває принцип поєднання централізації та децентралізації, тому варто виокремити принцип субсидіарності публічного адміністрування національно-безпековою сферою. Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює в європейському законодавстві принцип субсидіарності як такий, що визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади в державі [137]. Поняття «субсидіарність» констатує, що місцеві умови та обставини не тільки різняться між собою, але й змінюються протягом певного відрізка часу. Тому обсяг послуг, що надаються, так само як і обсяг функцій місцевих органів управління весь час має відповідати змінюваним та оновлюваним потребам і умовам, враховуючи місцеві вимоги та побажання [299]. Т.О. Карабін зазначає, що політико-правовий зміст принципу субсидіарності має два виміри, які деколи характеризують як позитивну та негативну субсидіарність. У негативному сенсі субсидіарність означає заборону втручання органам чи організаціям вищого рівня в діяльність нижчого в тих сферах, де ці органи (нижчого рівня) можуть та здійснюють діяльність ефективно та досягають поставлених цілей економічно виправданими засобами. Принцип

субсидіарності набуває позитивного змісту як обов'язку вищих організаційних рівнів брати на себе вирішення тих питань, які не можуть бути ефективно вирішеними на інших рівнях [90, с. 61]. Вважаємо, що саме завдяки принципові субсидіарності є можливим досягнення співвідношення централізації та децентралізації, яке відповідало б реаліям сучасної України.

Однією зі специфічних рис сфери, що аналізується, є чітка централізація та субординація органів, які здійснюють управлінські функції в ній. Особливо це є характерним для галузей оборони, національної безпеки та внутрішніх справ. Тому варто виокремлювати принцип субординації та чіткої ієрархії при здійсненні публічного адміністрування. Взагалі, субординація визначається і як принцип, і як метод державного управління. Принцип ієрархії системи органів виконавчої влади є одним із найважливіших принципів побудови організаційної структури апарату державного управління. Його значення пояснюється тим, що на більшості ділянок суспільної праці, особливо в діяльності системи органів виконавчої влади, лише субординаційні відносини можуть забезпечити стабільність, ритмічність та ефективність управлінського процесу [144, с. 75].

Для цієї сфери характерним є використання імперативного методу управління як основного, тоді як інші сфери (економічна та соціально-культурна) використовують імперативний та диспозитивний методи управління як рівнозначні. Через більш активне використання саме імперативного методу управління варто говорити про доцільність введення принципу поєднання імперативного та диспозитивного методів публічного адміністрування національно-безпековою сферою. Цей принцип має важливе значення, з одного боку, через тяжіння національно-безпекової сфери до використання саме імперативного методу управління, що особливо яскраво відчувається під час здійснення управління галузями оборони, національної безпеки, внутрішніх справ, публічної служби, з іншого – розвиток та реформування адміністративного права передбачає серед іншого більш активне застосування диспозитивного методу управління, особливо у

відносинах органів держави з фізичними та юридичними особами. Тому, на думку автора, виокремлення та дотримання принципу поєднання імперативного та диспозитивного методів публічного адміністрування національно-безпековою сферою дозволить зберегти ефективне управління сферою з урахуванням усіх особливостей та надати нового змісту певній частині правовідносин, що регулюються в її межах.

Однією з особливостей національно-безпекової сфери публічного адміністрування є встановлення особливих (підвищених) вимог до публічних службовців (вимог, встановлених при вступі на відповідні посади публічної служби та вимог, встановлених при проходженні служби). Тому, вважаємо, що необхідно додати принцип професійного виконання функцій управління. Цей принцип є одним з провідних у державній службі, що означає, передусім, здатність державного службовця (колективу державних службовців) визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ними завдань у межах нормативно визначених повноважень [176, с. 92]. Професійне виконання функцій управління означає, що службовець, який ці функції виконує, покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, стабільність системи державного управління, постійну готовність до підготовки та реалізації рішень зі складних завдань, можливість підвищення своєї кваліфікації тощо.

Враховуючи важливість стабільності управлінської системи для забезпечення ефективного управління, одним з принципів публічного адміністрування національно-безпековою сферою має стати принцип стабільності управлінської системи, оскільки лише за умови стабільного розвитку можна досягти мети публічного адміністрування.

Поняття стабільності використовується багатьма галузями знань, як природничими, так і гуманітарними. У словниках загальний термін «стабільність» визначається як сталість, незмінність, тривале збереження певного постійного стану або рівня. У літературі також зазначається, що

загальнонауковий понятійно-категоріальний апарат обов'язково містить у собі такі поняття як «рівновага», «усталеність», «стабільність», «стаціонарність», що відображають сутнісні ознаки існування будь-якого об'єкта, системи. У наукових інформаційних джерелах ці поняття трактуються по-різному. Єдності поглядів як такої немає, а їхня розбіжність коливається у достатньо великих межах. Це не є дивним, оскільки кожне з наведених понять використовується майже у всіх наукових сферах, галузях та напрямках. Тому вони і є представниками загальної науки.

А.К. Гуц, досліджуючи цю проблему в рамках глобальної етносоціології, висловив власну точку зору на поняття «стабільність». Стабільність є здатністю системи зберігати параметри в певних межах, протидіяти обуренням та повертатися до рівноважного стану в разі відхилень. Однак, це не тільки зберігання параметрів системи та повернення до них у разі вимушених відхилень, але і процес одночасної зміни, процес «впорядкованої, організованої зміни». Стабільність як особлива форма усталеності є обумовленою мірою незмінності якісних ознак об'єкта або його стану [57].

Деякі вчені пропонують розглядати стабільність у прив'язці до протилежного поняття, наприклад, «стабільність-нестабільність», «стабільність-зміни». Стабільність визначається як певна консервація, зберігання, підтримка *status-quo* та виключає будь-які зміни та відхилення від норми [278, с. 4]. На думку автора, позиція щодо розуміння стабільності як певної форми усталеності, що жодним чином не виключає розвитку об'єкта та можливих змін у ньому, є більш аргументованою та може бути прийнятою як базова для подальших досліджень.

При розгляді поняття стабільності та її класифікації в контексті різних галузей знань, результат аналізу думок вчених-представників наук соціології, державного управління, теорії держави і права, економіки дозволяє дійти висновку щодо виокремлення соціальної, політичної, суспільної, державної, економічної, фінансової стабільності, стабільності права, закону,

підприємства, державного управління. Вагаємо за доцільне надати визначення кожного з вищевказаних видів.

У соціологічному значенні соціальна стабільність – це усталеність соціальних структур, процесів та відносин, яка з усіх її змін зберігає їх якісну визначеність та цілісність як таких [198]. Підтримка стабільності є основною характеристикою соціальної системи, що дозволяє їй перебувати в стані рівноваги. Такий стан, як зазначає В.Г. Бурдов, може забезпечуватися лише за умови, якщо під постійним або змінним впливом зовнішнього або внутрішнього середовища внутрішні або зовнішні параметри цієї системи змінюються не суттєво протягом відносно тривалого проміжку часу, що має значення для системи [38, с. 74].

У західній політології політична стабільність здебільшого розглядається як одна з форм соціальної стабільності; такий стан співвідношення різних соціальних груп і політичних сил не надає жодній з них можливості змінити політичну систему на свою користь. Між політичною стабільністю і політичною безпекою країни існує тісний діалектичний взаємозв'язок і реалізація механізмів такого взаємозв'язку є запорукою успішного розв'язання існуючих у суспільстві конфліктів і суперечностей за допомогою цивілізованих демократичних методів політичної боротьби, вирішення проблем, які стоять перед суспільством у різних його сферах, забезпечення можливостей прискорення процесу демократизації суспільства і його розвитку в цілому, а, значить, і реалізацію національних інтересів країни [264, с. 168].

Під суспільною стабільністю необхідно розуміти впорядковану певним чином систему, яка знаходиться в постійному динамічному розвитку, кожен з елементів якої є відносно самостійним і характеризується стійкістю, єдністю та цілісністю, але знаходиться в ієрархічній взаємодії з іншими елементами. Динамічний розвиток, у свою чергу, передбачає сприйняття системою внутрішніх факторів та зовнішніх впливів, змінюючи окремі свої складові та

їх характеристики, самовдосконалюючись, зберігаючи при цьому суть та цілісність [270, с. 101–109].

Економічна стабільність – це стан, коли економічна система функціонує в стані рівноваги, зберігаючи незмінною свою структуру [189]. Заслуговує на увагу дослідження В.А. Суміна, у якому він визначає економічну стабільність (рівновагу) як стан економічної системи, яка має бути збалансованою і розвиток якої здійснюється на основі зрівноважування двох різноспрямованих факторів (наприклад: попит і пропозиція, витрати і дохід) [183, с. 203–212].

Стабільність фінансової системи є досить складним явищем, яке охоплює оцінку різних сегментів фінансової системи (грошово-кредитний ринок, ринок іноземної валюти, фондовий ринок, ринок нерухомості) та реального сектора економіки (економічне зростання та інфляція, корпоративний сектор, сектори домашніх господарств та державних фінансів, зовнішній сектор). Стабільність фінансової системи означає збалансований стан, який визначається певним трендом протягом тривалого інтервалу часу, який розглядається [201].

Стабільність держави передбачає усталеність та впорядкованість усіх її соціальних утворень, їх структур, функцій, керованість соціально-політичними процесами та передбачуваність дій як керуючих, так і керованих підсистем [199].

І.В. Баскова вважає, що стабільність права складається зі стійкості права та формальної визначеності. Стійкість права, на думку автора, полягає в його здатності протягом достатньо довгого часу, не змінюючись, регулювати суспільні відносини. Формальна визначеність правової форми може проявлятися наступним чином: а) передбачених законом способах закріплення та вираження правових норм; б) специфічній внутрішній структурі правових норм [23, с. 8]. Д.А. Монастирський визначає стабільність закону як його здатність протягом тривалого часу ефективно

врегулювати коло суспільних відносин, що належать до предмета закону, не потребуючи суттєвих змін [165, с. 64].

Щодо стабільності в публічному адмініструванні, то зазначається, що найважливішим фактором, який характеризує успішність реалізації державної політики в площині формування механізмів управління різними сферами розвитку суспільства, є забезпечення постійності орієнтації цього розвитку на усталене та безпечне засвоєння соціально-значущих цінностей, забезпечення усталеності державного управління. Поняття стійкості державного управління не має загальновизнаного і чіткого визначення. Його можна розглядати як видове до поняття усталеного розвитку, синонімічним до поняття безпечного розвитку [263, с. 15–19]. Вважаємо, що така характеристика усталеності державного управління є синонімом стабільності публічного адміністрування, адже передбачає безпечний розвиток із збереженням найбільш важливих цінностей публічного адміністрування.

Існуючі види стабільності є взаємопов'язаними й утворюють систему, у якій родовим поняттям буде саме соціальна стабільність, а всі інші похідними від неї, адже решта існуючих видів стабільності нерозривно пов'язані з діяльністю людини. Соціальна стабільність містить у собі суспільну та державну стабільності, остання, у свою чергу, поділяється на стабільність фінансову (яка містить у собі економічну стабільність, стабільність підприємства тощо), політичну, стабільність права (підвидом якої є стабільність закону), публічного адміністрування.

За результатом аналізу наукової літератури виявилось, що стабільність публічного адміністрування майже не розглядається ні як характерна ознака категорії «публічне адміністрування», ні як особливість публічного адміністрування, ні як принцип публічного адміністрування в теорії адміністративного права, державного управління тощо. Необхідно зазначити, що принципи державного управління визначають як фундаментальні істини, закономірності, керівні правила, основні положення, норми поведінки, виражені у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно в

правовій формі, якого повинні дотримуватися органи державного управління та державні службовці у своїй діяльності [145]. Таке визначення принципів державного управління і характерних рис державного управління дають змогу стверджувати, що стабільність публічного адміністрування доцільно розглядати саме як принцип публічного адміністрування, як закономірність, до якої має прагнути система публічного адміністрування.

Публічне адміністрування характеризується постійним розвитком, рухом та змінами своїх елементів, що відображається на стані суб'єктів та об'єктів управління. Принцип стабільності означає, що в публічному адмініструванні повинна бути закріпленою ідея розвитку та руху, але сталого розвитку, тобто такого, що має в основі певні незмінні елементи. За умови дотримання принципу стабільності публічне адміністрування має динамічно розвиватися зі збереженням своєї основної мети, цілісності та впорядкованості.

Переходячи до характеристики принципу стабільності публічного адміністрування національно-безпековою сферою, необхідно, у першу чергу, зазначити, що адміністрування в національно-безпековій сфері є різновидом публічного адміністрування, вираженого в цілеспрямованому та організуючому впливі, що здійснюється з метою забезпечення взаємодії, погодженості й упорядкування загальних дій людей, органів, підрозділів і служб в інтересах ефективного виконання поставлених перед ними завдань [109]. Водночас, адміністрування в національно-безпековій сфері має свій специфічний характер, властивий тільки названій сфері та її складовим. Усі вони мають політичний та захисний характер і прямо пов'язані з головними та фундаментальними функціями держави. У першу чергу, це оборона, національна безпека, іноземні справи, внутрішні справи, юстиція, а також публічна служба.

Національно-безпекова сфера також характеризується більш відчутним впливом на неї політики, що є помітним при зміні керівництва держави, а також керівників органів публічного адміністрування.

Незважаючи на це, саме для національно-безпекової сфери публічного адміністрування характерною була стабільність управлінської системи, яка, попри реформування органів виконавчої влади та динамічний розвиток, залишалася протягом довгого часу стабільною та майже незмінною.

Так, 22 липня 1998 р. Президентом України було прийнято Указ «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», яким було прийнято й впроваджено Концепцію адміністративної реформи в Україні. Пізніше були прийняті указ Президента України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. та від 6 квітня 2011 р. та постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. Зазначені нормативно-правові акти внесли значних змін до самої побудови та функціонування системи органів виконавчої влади, однак, незважаючи на те, що хоч система публічного адміністрування галузями національно-безпекової сфери і зазнала змін, проте залишилася стабільною зі збереженням основних органів публічного адміністрування та напрямів їх діяльності. Вартим уваги є факт, що з часу прийняття змін до Конституції України Президент України втратив повноваження з призначення Прем'єр-міністра України та міністрів (за виключенням Міністра оборони та Міністра закордонних справ), які очолюють центральні органи виконавчої влади, що належать до національно-безпекової сфери. Зазначені зміни щодо публічного адміністрування національно-безпековою сферою свідчать саме про сталий, безпечний розвиток цієї сфери, що дозволяє рухатися вперед з урахуванням нових суспільних відносин та процесів; водночас забезпечується збереження основних параметрів публічного адміністрування в цілому.

Однак, зміни, що відбуваються протягом останніх років, беруть під сумнів можливість сталого та ефективного розвитку держави. Сучасна українська держава перебуває в стані реформувань та цілковитого оновлення системи публічного адміністрування, що особливо відчутно на прикладі таких галузей як юстиція, внутрішні справи, оборона. Доволі масштабно

реформуються галузі зовнішніх справ, державної служби тощо. І хоча необхідність такого оновлення не викликає ніяких сумнівів, на думку автора, під час новітнього реформування фактично відбувається спроба побудувати нову систему публічного адміністрування. Політична складова цього реформування призвела до хаосу в управлінні окремими галузями. Так, відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. та у зв'язку з реформуванням системи центральних органів виконавчої влади було створено Державну реєстраційну службу України. Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. було затверджено Положення про Державну реєстраційну службу. Передбачалося, що ця служба розпочне реєстрацію права на нерухоме майно з 01 січня 2012 р. згідно з Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень», що раніше здійснювалося бюро технічної інвентаризації. 23 січня 2015 р. рішенням Кабінету Міністрів України ліквідовано Державну виконавчу та Державну реєстраційну служби. Очільником Міністерства юстиції України було також зазначено, що працівників та керівників органів юстиції очікують процедура оцінки ефективності їх роботи та скорочення, тобто, фактично новостворений орган виконавчої влади – Державна реєстраційна служба здійснювала свою діяльність протягом трьох років, що не дає змогу говорити про ефективність існування такого органу взагалі. Схожа ситуація складається й у галузі внутрішніх справ, де лише за останній рік було ліквідовано декілька структурних підрозділів та створено декілька нових.

Саме тому доцільно говорити не лише про теоретичне визнання необхідності виокремлення принципу стабільності публічного адміністрування національно-безпековою сферою, але й про його законодавче закріплення, оскільки це дасть змогу, з одного боку, здійснювати необхідні зміни в суб'єктах публічного адміністрування, формах і методах здійснення публічного адміністрування тощо, з іншого – зберігати незмінність та цілісність управлінської системи держави в цілому.

Вважаємо, що найбільш ефективним шляхом закріплення та реалізації принципу стабільності є встановлення певного строку, протягом якого галузі публічного адміністрування мають бути, так би мовити «законсервованими» у певному стані, та функціонувати певний проміжок часу без змін. Тобто якщо нині відбувається реформування галузей юстиції та внутрішніх справ, то має бути задекларовано, що після реалізації запланованих змін ці галузі повинні функціонувати протягом, наприклад, п'яти років без подальших оновлень, що суттєвим чином може вплинути на здійснення публічного адміністрування.

З огляду на те, що реформаційні процеси найбільш помітно простежуються в органах виконавчої влади, пропонуємо внести зміни до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», доповнивши ст. 2 зазначеного закону п. 4 такого змісту:

«...4. Центральні органи виконавчої влади мають функціонувати на засадах загальної стабільності, що передбачає внесення змін до структури та основних функцій центральних органів виконавчої влади не частіше одного разу на п'ять років».

Таким чином, на підставі здійсненого аналізу характерних особливостей національно-безпекової сфери публічного адміністрування, за доцільне видається виокремлення таких принципів публічного адміністрування: політичної незалежності; поділу влади; субсидіарності; субординації та чіткої ієрархії при здійсненні публічного адміністрування; поєднання імперативного та диспозитивного методів публічного адміністрування; професіонального виконання функцій управління; стабільності управлінської системи.

Вважаємо за можливе зробити деякі проміжні висновки. Методологію дослідження публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні визначено як сукупність загальнонаукових методів пізнання і спеціальних технік, завдяки яким вирішуються завдання цього дослідження, що пов'язані з дослідженням поняття, особливостей, об'єктів, суб'єктів та

змісту особливого виду діяльності держави та суспільства – публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні.

Встановлено, що невід’ємною складовою адміністративно-правової реформи (а відтак, й адміністративної реформи) є якісне та сутнісне оновлення базової категорії адміністративно-правової науки – «державне управління» з метою надання їй нового змісту заради відповідності новим поглядам на сутність, роль та значення адміністративного права для будівництва демократичної, правової держави.

Запропоновано визначати публічне адміністрування як спрямовану на задоволення публічних та приватних інтересів діяльність та взаємодію визначених державою суб’єктів (суб’єктів публічного адміністрування), змістом якої є вироблення та реалізація політики, здійснення управлінського впливу шляхом організації та забезпечення виконання обов’язкових правових актів на загальнодержавному та місцевому рівнях, а також надання публічних послуг та забезпечення зворотного зв’язку між приватними особами та суб’єктами публічного адміністрування.

Запропоновано розглядати публічне адміністрування як результат еволюційного розвитку державного управління, що обумовлюється розвитком соціально-організованого суспільства, та яке характеризується зростаючим рівнем демократичності та відкритості, зменшенням безпосереднього розпорядництва та імперативів, зосередженням на сервісній складовій.

Обґрунтовано, що публічне адміністрування в національно-безпековій сфері має свій специфічний характер, властивий тільки названій сфері та її складовим. Усі вони мають політичний, захисний характер і прямо пов’язані з головними та фундаментальними функціями держави. Зроблено висновок, що розвиток теорії та практики управлінської діяльності, поширення політичної складової на публічне адміністрування всіма сферами та відходу від суто адміністративної управлінської діяльності держави обумовили виокремлення національно-безпекової сфери.

Здійснення публічного адміністрування галузями національно-безпекової сфери має забезпечити стабільний розвиток держави – її захист від можливих зазіхань з боку інших держав та окремих осіб чи груп осіб, її державну, політичну, економічну, соціальну, інформаційну безпеку, ефективну співпрацю з іншими членами міжнародного співтовариства, громадську безпеку та спокій громадян, їх особистості, майна та інших цінностей. Окрім цього, до національно-безпекової сфери належать галузі юстиції та публічної служби, які мають забезпечити, відповідно, належну правову базу для здійснення функцій держави, а також апарат висококваліфікованих службовців для практичної реалізації завдань та функцій держави.

Публічне адміністрування національно-безпековою сферою має певні особливості (окрім раніше визначених науковцями), до яких можна зарахувати: наявність особливих об'єктів управління, використання імперативного методу публічного адміністрування як основного, більш широкі управлінські повноваження Президента України, чітку централізацію та субординацію органів, які здійснюють управлінські функції в цій сфері, особливі (підвищені) вимоги до публічних службовців, специфічна стабільність управлінської системи.

На підставі аналізу особливостей національно-безпекової сфери публічного адміністрування характеристики галузей, що її становлять, процесу здійснення адміністрування тощо, можна сформулювати наступне визначення національно-безпекової сфери як об'єкта публічного адміністрування – це комплексна сфера публічного адміністрування, яку слід розглядати як систему суспільних відносин, а також правові стани, що складаються у сфері забезпечення існування держави та її ефективного функціонування та на яку справляють публічний керуючий вплив суспільство та держава в особі спеціально визначених суб'єктів.

Обґрунтовано, що одним з принципів публічного адміністрування національно-безпековою сферою має бути принцип політичної незалежності,

оскільки, на жаль, зміна політичного керівництва держави, або навіть очільника відповідного центрального органу виконавчої влади найчастіше тягне за собою черговий етап реформування та змін у функціонуванні органу, що є неприпустимим.

Необхідно підкреслити важливість принципу поділу влади для недопущення концентрування повноважень в однієї особи і забезпечення контролю з боку інших гілок влади. Особливого значення набуває принцип поєднання централізації та децентралізації, тому варто виокремлювати принцип субсидіарності публічного адміністрування національно-безпековою сферою. Необхідно також виокремлювати принцип субординації та чіткої ієрархії при здійсненні публічного адміністрування. Існує потреба у встановленні принципу професіонального виконання функцій управління. Саме через більш активне використання імперативного методу управління варто говорити про доцільність введення принципу поєднання імперативного та диспозитивного методів публічного адміністрування національно-безпековою сферою. Враховуючи важливість стабільності управлінської системи для забезпечення ефективного управління, одним з принципів публічного адміністрування національно-безпековою сферою має стати принцип стабільності управлінської системи, оскільки лише за умови стабільного розвитку можна досягти мети публічного адміністрування.

На підставі здійсненого аналізу характерних особливостей національно-безпекової сфери публічного адміністрування виокремлено такі принципи публічного адміністрування: політичної незалежності; поділу влади; субсидіарності; субординації та чіткої ієрархії при здійсненні публічного адміністрування; поєднання імперативного та диспозитивного методів публічного адміністрування; професійного виконання функцій управління; стабільності управлінської системи.

РОЗДІЛ 2. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНО-БЕЗПЕКОВОЮ СФЕРОЮ

2.1. Публічне адміністрування національно-безпековою сферою як об'єкт законодавчого регулювання

Починаючи дослідження поняття, видів та особливостей правового регулювання публічного адміністрування національно-безпековою сферою, варто відзначити теоретичну складність цього наукового пошуку, адже питання правового регулювання публічного адміністрування взагалі є малодослідженим у науці, натомість питання правового регулювання окремими явищами (державним управлінням, інвестиційним процесом, приватноправовими відносинами тощо) є висвітленими в літературі, тому вважаємо за доцільне спиратися в цьому дослідженні на існуючі праці науковців з питання правового регулювання з метою дослідження на їх підставі особливостей законодавчого регулювання публічного адміністрування національно-безпековою сферою.

Термін «регулювання» походить від латинського «*regulo*» – «правило» та означає упорядкування, приведення чогось у відповідність до чогось. Під правовим регулюванням П.М. Рабінович визначає здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення охорони і розвитку [262]. А. Черданцев зазначає, що правове регулювання – це впорядкування суспільних відносин за допомогою норм права та інших правових засобів (актів застосування, договорів тощо).

Таким чином, у юридичній літературі сформувалося майже єдине розуміння правового регулювання як сукупності різноманітних форм та засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюються в інтересах усього суспільства або певного

колективу чи особистості з метою підпорядкування поведінки окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку.

Правове регулювання, на думку О.В. Зайчука, – це певний процес, обумовлений такими об'єктивними та суб'єктивними чинниками як рівень зрілості та стійкості суспільних відносин, рівень соціальної структури суспільства, стан економічного розвитку суспільства, загальний рівень правової культури населення тощо [308].

До ознак правового регулювання зараховують:

різновид соціального регулювання;

відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, яка має споконвічно державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки;

має конкретний характер, тому що завжди пов'язане з реальними відносинами;

має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права;

здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність;

гарантує доведення норм права до їх виконання [200].

Отже, ознаки правового регулювання свідчать, що воно є не просто юридичним впливом держави на певні суспільні відносини, а становить процес зміни цих суспільних відносин, переміщення їх у площину права, у результаті чого суспільні відносини набувають нових якостей та ознак.

У теорії відзначається також, що правове регулювання слід відрізнити від правового впливу. Останній здійснюється в різних сферах суспільного життя та знаходить відображення в інформаційній, виховній та іншій ролі права. Правовий вплив, на відміну від правового регулювання, пов'язаний з тими суспільними відносинами, які не регулюються правом, але на які поширюється його дія. Правовий вплив формується не тільки за допомогою таких засобів як норми права, але й залежить від тієї правової культури, яка

сформувалась у певному суспільстві [308]. Можна дійти висновку, що правове регулювання найтісніше пов'язане з нормотворчістю, а правовий вплив – з правосвідомістю та правовою культурою. Водночас, правове регулювання буде неефективним, якщо не буде постійно супроводжуватися правовим впливом, оскільки правовий вплив можна розглядати як категорію самостійну, так і в якості одного з механізмів впровадження та здійснення правового регулювання – досягнення його мети.

На думку В.М. Соловйова, з якою можна повністю погодитися, на відміну від інших видів (фізичного, механічного, хімічного тощо) правове регулювання відрізняється за своїм змістом і характером. За змістом правове регулювання не є матеріальним, воно здійснюється через свідомість і волю людей, має ідеальний характер у тому розумінні, що здійснюються за допомогою нематеріальних, а особливих ідеальних об'єктів (засобів), які впливають на суб'єктів права, формуючи їх правосвідомість [293, с. 28].

Правове регулювання можна поділити на два види, так як воно здійснюється у двох основних формах: 1) нормативно-правове (нормативне) регулювання; 2) індивідуально-правове (індивідуальне) регулювання (казуально-правове регулювання).

Нормативне регулювання є первинним, саме з нього починається правове регулювання. Нормативне регулювання має загальний характер, оскільки здійснюється за допомогою норм права. Норми права – це правила поведінки загального характеру, оскільки вони адресуються будь-кому і кожному та розраховані на невизначену кількість типових ситуацій. Таким чином, нормативно-правове регулювання пов'язане з регулюванням невизначеного числа типових ситуацій і спрямоване на впорядкування поведінки невизначеного кола осіб. Проте, нормативне регулювання має істотний недолік – не в змозі врахувати всю різноманітність конкретних стосунків, тому воно потребує доповнення його індивідуальним регулюванням.

Індивідуально-правове регулювання є вторинним і завжди виникає після нормативно-правового регулювання, є його продовженням. Індивідуально-правове регулювання має конкретний характер, оскільки пов'язано з регулюванням конкретних стосунків, ситуацій і спрямовано на упорядкування поведінки конкретних осіб. Таке регулювання немовби направляє нормативно-правове регулювання у сферу конкретних стосунків і продовжує його на індивідуально-конкретному рівні. Індивідуально-правове регулювання може здійснюватися двома шляхами:

1) регулювання, здійснюване різними індивідуально-правовими приписами або веліннями третіх осіб, учасниками регульованих стосунків, яке здійснюється за допомогою різних державних органів: судів, органів адміністрації, поліції тощо. За їх допомогою здійснюється вирішення майнової суперечки (суд), отримується дозвіл на носіння і зберігання вогнепальної зброї, виноситься постанова про накладення адміністративного стягнення за порушення правил дорожнього руху (органи внутрішніх справ) тощо. Або ж сторони укладають угоди про третейський суд, якому і доручають вирішення суперечки, беручи на себе зобов'язання підкорятися його рішенню. Зазначене має місце найчастіше між підприємницькими структурами (промисловими, торговими, транспортними тощо), проте, згідно із законом, це може бути і між громадянами та організаціями;

2) регулювання за допомогою індивідуально-правових засобів, наприклад, договору чи угоди. Здійснюється самими суб'єктами – учасниками стосунків (саморегулювання). Це найбільш поширена форма саморегулювання, що дозволяє врахувати особливості конкретних стосунків, а також інтереси учасників стосунків на основі їх вільного волевиявлення та взаємної згоди. Проте, формою саморегулювання є не лише договори, але й інші акти, серед яких можна виокремити різного роду статuti, що приймаються громадськими об'єднаннями, профспілками, кооперативами, акціонерними товариствами тощо. Статuti громадських об'єднань (окрім профспілок), кооперативів, акціонерних товариств і багатьох інших

організацій підлягають обов'язковій державній реєстрації, яким держава підтверджує правовий статус відповідної організації.

Отже, здійснення правового регулювання є своєрідним ланцюжком, у котрому основним є нормативно-правове регулювання, котре доповнюється індивідуально-правовим [69].

В енциклопедичних джерелах існує думка, що власне правове регулювання можна розглядати як частину державного управління, оскільки ця функція належить виключно державі, яка є гарантом права, володіючи при цьому монополією на правозастосовну і правоохоронну діяльність. Суб'єкти державного управління наділені державно-владними повноваженнями і виступають від імені держави [61]. Зважаючи на те, що право є однією з основних ознак держави, правове регулювання можна вважати одним з найбільш дієвих інструментів держави.

Водночас, беручи до уваги зазначені вище види форм правового регулювання, можна стверджувати, що правове регулювання є більш широким поняттям, на відміну державного управління, адже воно містить у собі не лише нормативно-правові приписи органів держави, але й акти саморегулювання, які можуть бути затверджені державою, однак, приймаються за волею і бажанням фізичних і юридичних осіб.

Правове регулювання державного управління – приведення суспільних відносин, що складаються у сфері організації і діяльності органів державної влади, у відповідність до вимог і дозволів, які містяться в нормах права, легітимність і обов'язковість виконання яких підтримується суспільством і забезпечується можливостями застосування владної сили держави. Правове регулювання державного управління реалізується застосуванням комплексу прийомів, способів і засобів юридичного впливу на соціально-правову сферу та її окремі елементи в процесі впорядкування суспільних відносин, основним учасником яких є державна влада.

Предметний зміст правового регулювання державного управління становлять: цілі, функції, державно-правові інститути, структури, принципи,

організаційно-правові засоби, заходи, форми, методи, стадії, процедури, операції та інші елементи державного управління. Його спрямовано на юридично формальні, головним чином державно-правові, явища, які мають місце в управлінських процесах і відносинах. Сутність правового регулювання державного управління визначають його функціональне призначення та відповідні способи і технології юридичного забезпечення здійснення владної волі держави. Найважливішими серед них є: встановлення загальноприйнятих умов упорядкованості суспільних відносин у сфері державного управління; актуалізація правового регулювання поточної державно-управлінської діяльності; легітимізація державних органів, форм і методів їх діяльності; збалансування інтересів влади і суспільства; вироблення засобів державного управління, що забезпечують визначальну роль закону в діяльності держави [61].

Сутність правового регулювання державного управління визначає його функціональне призначення, а також відповідні способи і технології юридичного забезпечення здійснення владної волі держави. Ключовим моментом тут може бути визначення умов, за яких стимули до дії в межах конкурентних або громадських структур контролю достатньо (якщо не повністю) вирівняні з концепціями, що становлять державний інтерес, настільки, що основа у вигляді державного права є не обов'язковою [451, с. 23]. Найважливішими серед них є: 1) встановлення загальноприйнятих умов нормальної впорядкованості суспільних відносин, загальних правил суспільної життєдіяльності. Лише за умови визнання цих правил і юридичного закріплення найбільш важливих з них у правових нормах, їх можна зараховувати до правового регулювання; 2) актуалізація панування загальної волі, що виражається державою, у дійсній і поточній державно-управлінській діяльності, легітимації і юридичній єдності державних органів у рамках єдиної публічно-правової особи, форм і методів його планомірної діяльності, балансування інтересів; 3) вироблення арсеналу засобів державного управління, що забезпечує цілісність і роль закону державному

житті. По суті, змістом такого регулювання стають не стільки технології практичного здійснення управлінської діяльності, скільки технології вироблення, прийняття і реалізації державних рішень як механізми забезпечення ефективності державного управління, стратегічні засоби впливу держави на соціум, на процеси його формування, функціонування і розвитку [293, с. 32].

Правове регулювання є єдністю соціологічного, нормативного і практичного аспектів. Воно розпочинається тоді, коли в цілях, змісті, вимогах закону або іншого нормативно-правового акта знаходить відображення нагальна суспільна потреба в упорядкуванні взаємозв'язків і взаємодії людей певним чином й у певному напрямку.

У соціологічному плані правове регулювання має передбачальний характер (формулювання правил поведінки здійснюється на основі інформації, отриманої в минулому, а правила повинні застосовуватись у майбутньому). Цей аспект порушує питання також про суть юридичних актів, про те, щоб матеріальні і процесуальні складові законодавства рівною мірою відповідали правам і свободам особистості, вимогам соціальної справедливості тощо. У цьому розумінні слід розрізняти поняття легітимності й законності. Якщо законність вимірюється відповідністю дій вимогам юридичної норми, то легітимність ґрунтується на відповідності самого закону сутності права, наскільки закон відображає і відтворює об'єктивність суспільної життєдіяльності і тим самим отримує довіру людей. Нормативний аспект правового регулювання – розробка і юридичне закріплення норм (правил) поведінки людей і ведення певних суспільнозначущих справ. Практичний аспект правового регулювання державного управління відображає реальність дії норми в житті. Важливим у цьому аспекті є наявність відповідних організаційно-державних структур з відповідними можливостями. І, врешті, наявність практичного аспекту (його глибина і стійкість) є свідченням самого факту правового регулювання.

Останнє настає тоді, коли нормами дійсно керуються в житті і відповідно до їх змісту вчинюються дії [178, с. 45].

На думку автора важливим питанням, яке неодмінно має виникнути після аналізу понять «правове регулювання» та «публічне адміністрування», є їхнє співвідношення та взаємозв'язок, адже сутністю як правового регулювання, так і публічного адміністрування є справляння певного впливу, упорядкування суспільних відносин.

Так, публічне адміністрування визначено як окремий вид діяльності, що здійснюється особливими суб'єктами (публічною адміністрацією) з реалізації всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, а також із наданням публічних послуг. Правове регулювання сприймається як сукупність різноманітних форм та засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюються в інтересах усього суспільства або певного колективу чи особистості, з метою підпорядкування поведінки окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку.

Таким чином, незважаючи на тісний взаємозв'язок між цими категоріями, існують також відмінності, які дозволяють стверджувати, що правове регулювання є більш широким поняттям, враховуючи всеосяжність самого права (як основи правового регулювання), значно більшого, ніж державне управління або публічне адміністрування. Правове регулювання може здійснюватись у сфері публічного адміністрування (певною галуззю або сферою), може виходити за межі публічного адміністрування; у той же час правове регулювання є потужним інструментом публічного адміністрування, без якого здійснення публічного адміністрування не є можливим.

Вважається, що правове регулювання публічного адміністрування можна розуміти як певний вид трансформації існуючих у суспільстві відносин через наділення учасників цих відносин правами та обов'язками, які відповідатимуть установленому правовому режимові, що здійснюється

уповноваженими органами публічної адміністрації на підставі принципів верховенства права та законності.

Взаємозв'язок правового регулювання та публічного адміністрування здійснюється на двох рівнях:

на першому рівні правове регулювання полягає у встановленні державою принципів публічного адміністрування (верховенство права, законність, демократизм, публічність, гуманізм тощо) – правил, які встановлюються для органів публічного адміністрування, засад того, як вони мають взаємодіяти із суспільством. На цьому ж рівні відбувається конституювання власне суб'єктів публічного адміністрування та наділення їх правосуб'єктністю, тобто на першому рівні об'єктом правового регулювання буде публічна адміністрація;

на другому рівні правове регулювання здійснюється суб'єктами публічного адміністрування стосовно фізичних, юридичних осіб та суспільства в цілому.

У свою чергу, правове регулювання публічного адміністрування національно-безпековою сферою визначається як систематичний процес упорядкування суспільних відносин, які складаються в національно-безпековій сфері та її галузях, за допомогою спеціальних форм правового регулювання, що здійснюється уповноваженими суб'єктами.

При розгляді правового регулювання публічного адміністрування національно-безпековою сферою з позицій вироблених аспектів регулювання варто зазначити, що в соціологічному аспекті функції оцінки доцільності всіх нормативно-правових актів, їх відповідності вимогам справедливості, принципам законності і верховенства права здійснює Міністерство юстиції України в особі відповідних структурних підрозділів під час проведення експертизи нормативно-правових актів. Необхідно також звернути увагу на той факт, що саме органи юстиції здійснюють застосування окремих форм індивідуального правового регулювання (і саморегулювання) через здійснення легалізації громадських об'єднань, політичних партій,

громадських спілок тощо, у передбачених законодавством випадках; тобто орган публічного адміністрування національно-безпековою сферою впливає на правове регулювання в цілому в соціологічному аспекті. Зазначене підкреслює особливе значення національно-безпекової сфери та публічного адміністрування нею.

Нормативний аспект правового регулювання в національно-безпековій сфері не має яскраво вираженої специфіки через встановлення єдиних у державі вимог до процесу нормотворчості, встановлення суб'єктів її здійснення та загального механізму реалізації норм права. Водночас, існують особливі органи, які є суб'єктами правотворчості. Наприклад, РНБО, щодо якої діють обмеження принципу гласності, а рішення вводяться в дію актом Президента України.

Практичний аспект правового регулювання в національно-безпековій сфері означає наявність системи органів публічного адміністрування, які уповноважені втілювати нормативно-правові приписи в життя, що передбачає можливість видання підзаконних нормативно-правових актів, які деталізують та розвиватимуть положення законодавчих положень, а також встановлення системи органів, що наділяються контрольно-наглядовими повноваженнями з метою перевірки законності та вчасності дотримання встановлених норм, реалізації прав, здійснення обов'язків.

Окремо слід зазначити, що практичний аспект правового регулювання також передбачає обов'язкову наявність високопрофесійного корпусу службовців, які безпосередньо у своїй діяльності втілюють у життя нормативні положення та реалізують їх; тобто наявність у державі публічної служби, яка також є частиною національно-безпекової сфери. Таким чином спостерігається також вплив на правове регулювання в цілому.

Розглянувши загальне поняття «правове регулювання», його аспекти та визначивши взаємозв'язок публічного адміністрування з правовим регулюванням, можна дійти висновку, що правові засади публічного адміністрування належать до системи нормативного регулювання.

У зв'язку з цим слід зауважити, що О.Ф. Скакун серед різновидів нормативного регулювання виокремлює законодавче регулювання (повне, яке виключає будь-яке підзаконне регулювання та основне, відправне, що передбачає його конкретизацію підзаконним регулюванням державних органів чи об'єднань громадян) та підзаконне нормативне регулювання, що здійснюється правовими нормами, закріпленими в підзаконних нормативно-правових актах держави й актах об'єднань громадян [285, с. 263].

Виходячи зі зроблених висновків щодо взаємозв'язку правового регулювання та публічного адміністрування, можна констатувати, що за допомогою законодавчого регулювання встановлюються принципи діяльності суб'єктів публічного адміністрування, здійснюється регламентування їх правового статусу, процедурних аспектів діяльності тощо.

Водночас, законодавче регулювання здійснюється як стосовно публічного адміністрування аспектів суб'єктів адміністрування та процедур, так і щодо національно-безпекової сфери як такої та її окремих галузей. Потребують законодавчого регулювання та визначення й статичні поняття, які набувають свого значення та змісту саме внаслідок такого врегулювання (зокрема, правові стани, національна безпека). Саме внаслідок законодавчого регулювання та унормування визначається об'єкт публічного адміністрування національно-безпековою сферою.

Таким чином, публічне адміністрування національно-безпековою сферою виступає об'єктом законодавчого регулювання.

З іншого боку, суб'єкти публічного адміністрування, зокрема центрального рівня, у межах своєї компетенції також видають акти, що включаються до системи законодавства. Тобто, такі суб'єкти виступають видавниками актів законодавства, а останні – продуктом адміністрування.

У певному сенсі між публічним адмініструванням та законодавчим регулюванням існує діалектичний зв'язок. Як уже зазначалося, публічне адміністрування є наслідком еволюційного розвитку державного

управління, що обумовлюється розвитком держави та громадянського суспільства. Унаслідок такого розвитку змінюється характер та способи взаємозв'язку держави, її інститутів та інститутів громадського суспільства, держави та людини, їх механізми впливу один на одного. У результаті відбувається перехід до нового етапу законодавчого регулювання управлінських процесів, статусу суб'єктів управління та правової характеристики об'єктів, формалізація публічного адміністрування. Таким чином, об'єктивні процеси, що супроводжують перехід від державного управління до публічного адміністрування стають фундаментом та обумовлюють зміни в законодавчому регулюванні, наслідком яких стає «законодавче оформлення» публічного адміністрування.

Таким чином, наукове дослідження публічного адміністрування національно-безпековою сферою вимагає аналізу самого стану законодавчого регулювання відповідними процесами, включаючи дослідження як генези законодавства, так і його сучасного стану.

2.2. Генеза законодавства щодо регулювання адмініструванням національно-безпековою сферою

Наразі, коли відбуваються процеси системного реформування організаційних засад управління (які час від часу мають хаотичний характер), а в науці здійснюється перегляд підходів до державного управління як феномену та впроваджується якісно нова категорія «публічне адміністрування», надзвичайно актуальним є вивчення історії – генези становлення законодавства у сфері публічного адміністрування національно-безпековою сферою.

Розгляду цих питань фрагментарно присвячено праці вчених В.Б. Авер'янова, С.В. Ківалова, Б.А. Пережняка, О.І. Погірко, В.Ф.Погорілка та ін. Однак, наявні роботи стосуються становлення законодавства в одній окремій галузі – оборони, юстиції тощо; у роботах виокремлюються етапи становлення законодавства та/або пропонуються перспективи його розвитку.

Водночас, у наукових роботах цілісно не розглядалося становлення законодавства у сфері державного управління або публічного адміністрування в національно-безпековій сфері. Це питання є актуальним та важливим з точки зору здійснення періодизації, з'ясування загальних рис у становленні законодавства у відповідній сфері, вироблення підходів до подальшого реформування законодавства, зважаючи на цілісність національно-безпекової сфери як такої.

Враховуючи, що національно-безпекова сфера складається з окремих галузей, розпочати відповідне дослідження слід з огляду становлення законодавства в кожній окремій галузі.

В історичному аспекті питання розвитку організаційно-правових форм національної безпеки і оборони держави вже розглядалися українськими вченими. Так, С.Ю. Поляков виокремлює п'ять основних етапів розвитку військової організації держави: від найдавніших часів до утворення і розпаду Київської Русі (VI – VII ст.ст. до н.е. – VIII – XII ст. н.е.); військова організація на українських землях під час перебування у складі Литовського князівства (XIII – XVI ст.); військове будівництво часів українського козацтва (XVI – XVIII ст.); військове будівництво у період активізації державотворчих процесів на території України на початку XX ст. (1917 – 1921 рр.); воєнна організація незалежної України (1991 – 2012 рр.) [184, с. 65].

Розглядаючи становлення законодавства незалежної України в галузі оборони, О.І. Погірко в 2008 р. зазначав, що законодавство у військовій сфері можна поділити на чотири основні етапи. Дослідник вважає, що на першому (у період з 1991 по 1996 рр.), відбулося формування основ Збройних Сил України. На другому (з 1997 по 2000 рр.), тривало будівництво українського війська відповідно до розвитку законодавчої бази. Третьому етапові реформування (з 2001 по 2005 рр.) притаманне удосконалення законодавства щодо розвитку Збройних Сил. На четвертому (з 2006 р. і дотепер) передбачається подальший розвиток військового законодавства, який

визначатиме реалізацію військового будівництва в Україні в межах правового поля. Аналогічну періодизацію було запропоновано й іншими фахівцями, зокрема, відповідальним редактором щомісячного інформаційно-аналітичного видання «Право військової сфери» М. Карпенком у 2007 р. Говорячи про обґрунтованість запропонованої періодизації слід зазначити, що нині відповідна періодизація потребує перегляду та доповнення, враховуючи як часові параметри (сплив більш ніж восьми років), так і події, що відбуваються в країні протягом останніх років.

Так, варто виокремити перші кроки становлення законодавства в галузях національної безпеки і оборони, адже саме вони й визначили основоположні підвалини всієї безпекової та військової організації держави.

В.Й. Пашинський робить ґрунтовний аналіз саме цього періоду розвитку українського законодавства. Він зазначає, що новітній період державотворення в Україні розпочинається прийняттям 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет, яка проголосила намір України стати незалежною, нейтральною державою, її право на власні Збройні Сили. Із прийняттям 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності України розпочинається створення армії самостійної демократичної України. 11 листопада 1991 р. Верховною Радою України ухвалено Постанову «Про концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України» – політико-правовий документ, який заклав концептуальні та організаційно-правові основи системи оборони держави, визначив структуру збройних сил, основні органи військового управління, порядок фінансово-економічного забезпечення воєнної реформи, питання соціального захисту військовослужбовців. Ухваленням 6 грудня 1991 р. двох основоположних Законів «Про оборону України» та «Про Збройні Сили України» Верховною Радою України було створено систему оборони країни, а також затверджено військову присягу.

Особливе значення мало прийняття Верховною Радою України 19 жовтня 1993 р. Воєнної доктрини України. Уперше у політико-правовому

документі Україна задекларувала основоположні принципи й пріоритети воєнної політики і міжнародного співробітництва з питань оборони і безпеки, окреслила принципи й основні напрями функціонування і подальшого розвитку Збройних Сил України.

Таким чином, протягом 1991 – 1993 рр. в Україні було закладено організаційно-правові основи системи національної безпеки і оборони та створено необхідні умови для подальшого адміністративно-правового забезпечення безпекової/оборонної функції держави [184, с. 70].

Нобхідно підкреслити важливість прийняття Концепції (основи державної політики) національної безпеки, схваленої Верховною Радою України 16 січня 1997 р., що мала фундаментальне значення. Та в якій було викладено систему поглядів на забезпечення в Україні безпеки особи, суспільства й держави від внутрішніх і зовнішніх загроз у важливих сферах життєдіяльності. У цілому Концепція достатньо повно визначала напрями державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і можна впевнено стверджувати, що свого часу відіграла позитивну роль. Вона відкривала шлях до вдосконалення й відпрацювання законів щодо регулювання суспільних відносин у конкретних сферах життєдіяльності. Отже, закладалися основи для відпрацювання уніфікованого підходу до правового забезпечення як у цілому національної безпеки, так і її окремих елементів.

Прийняттям 19 червня 2003 р. Закону України «Про основи національної безпеки України», Концепція (основи державної політики) національної безпеки України від 16 січня 1997 р. втратила чинність [139, с. 38].

Початком наступного етапу (після 2006 р.), слід відзначити 2012 р., коли відбулося прийняття низки документів у галузях національної безпеки та оборони, до яких належать Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» та Воєнна доктрина України, ухвалення якої було обумовлено остаточним закріпленням нового

зовнішньополітичного курсу країни. Відмінність зовнішньої, безпекової та внутрішньої політики, полягала у тому, що його курс передбачав відмову від перспективи членства у НАТО, законодавче закріплення позаблокового статусу та зближення з Росією у форматі поглибленого стратегічного партнерства, а у внутрішній політиці курс демонтажу демократичного ладу в країні і побудову авторитарного клептократичного режиму [298, с. 219].

Також слід відзначити, що протягом 2001 – 2012 років в умовах кардинального скорочення військових формувань система військової юстиції була повністю ліквідована. Зазначене, як засвідчили події 2014 – 2015 рр. у війсьній сфері, призвело до низки негативних процесів у забезпеченні правопорядку та підтриманні обороноздатності держави. В сучасних умовах гібридної війни, міжнародного військового конфлікту, проведення антитерористичної операції та операції об'єднаних сил, анексії РФ Автономної республіки Крим та окупації окремих районів Донецької і Луганської областей нагальною постає проблема відновлення і розвитку системи військової юстиції в Україні з урахуванням власного історичного досвіду, принципів і стандартів країн-членів НАТО у цій сфері [24, с. 16].

Безумовно, новий, сучасний етап розвитку законодавства неодмінно пов'язаний з політичною ситуацією, що склалась у державі. Так, 2014 – 2015 рр. характеризуються стрімким розвитком відповідного законодавства. Прихована агресія, якої зазнала українська держава, вимагала термінового прийняття законодавчих актів для вжиття дієвих заходів для захисту нашої держави, зокрема, Законів України «Про національну безпеку України», «Про Національну гвардію України», «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», затвердження нової редакції Воєнної доктрини України та Стратегії національної безпеки України, унесення системних змін до основних законодавчих актів у сфері оборони.

Таким чином, запропонована раніше періодизація становлення законодавства в галузі оборони потребує вдосконалення з виокремленням двох додаткових етапів: 2012 – 2014 рр. та 2014 рр. – теперішній час.

Слід проаналізувати також процеси становлення законодавства у сфері публічного адміністрування публічною службою в Україні. Серед законів України центральне місце тривалий час посідав Закон України «Про державну службу», який було прийнято 1993 р. Цей закон визначив поняття державної служби, її ознаки, принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, встановив орган управління державною службою та його повноваження.

Беззаперечно, існує багато видів публічної служби, а тому вона не обмежується лише державною; водночас, саме законодавство про державну службу встановило засади не лише державної, а й публічної служби, тому що навіть при регулюванні відносин інших видів публічної служби (дипломатичної, служби в органах місцевого самоврядування тощо), засадничими є саме положення законодавства про державну службу.

Протягом тривалого часу Закон України «Про державну службу» завдавав напрямок розвитку законодавства у відповідній сфері як базовий, допоки належної уваги перетворенню законодавства в галузі державної служби не було приділено Президентом України наприкінці 90-х – на початку 2000-х рр. У зв'язку з цим слід згадати Укази Президента України від 14 квітня 2000 р. «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні» та від 09 листопада 2000 р. «Про комплексну програму підготовки державних службовців». На додаток у 2006 р. схвалено «Концепцію розвитку законодавства про державну службу», що також є значною віхою в розвитку законодавства відповідної сфери.

Важливою подією в процесі розвитку законодавства про публічну службу стало те, що Кодекс адміністративного судочинства України в 2005 р. уперше сформулював поняття «публічна служба» (п. 15 ст. 3), визначивши його як діяльність на державних політичних посадах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, дипломатичну службу, іншу державну службу, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Однак,

фактично, Кодекс адміністративного судочинства України не визначив, а лише надав перелік видів діяльності, що в сукупності становлять публічну службу.

При зміні політичного укладу країни в 2010 – 2012 рр. відбувається новий поштовх у розвитку законодавства у сфері державної служби. Указом Президента України від 18 липня 2011 р. затверджується положення про Національне агентство з питань державної служби як єдиного органу, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління державною службою, що в цілому можна вважати одним з проявів задекларованої реалізації ідеї сервісної держави. У результаті, 17 листопада 2011 р. парламент ухвалює новий Закон «Про державну службу», що за своїм змістом став принципово новим та прогресивним актом, який обумовив напрями діяльності відповідних органів на найближчі роки. Як наслідок, прийняття зазначеного закону обумовило стрімку розробку та прийняття підзаконних актів, що мали регламентувати запроваджені указаним законом процедури. Додатково 27 червня 2012 р. Кабінетом Міністрів України схвалюється Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р. Оскільки метою цього дослідження не є докладний аналіз новел та подій тих часів, а лише огляд становлення законодавства, немає сенсу докладно зупинятися на розроблених нормативних актах для виконання закону 2011 р. Однак, ні вказаний закон, ні деталізуючі його нормативні акти, на жаль, так і не набули чинності. Враховуючи нові політичні реалії та беручи до уваги, що реформу державної служби було визначено як пріоритетну в Коаліційній угоді та Програмі діяльності уряду, 10 грудня 2015 р. ухвалюється принципово новий Закон України «Про державну службу», що заклав новий етап розвитку законодавства у відповідній галузі.

При розгляді окремих видів публічної служби необхідно зазначити, що процеси становлення відповідного профільного законодавства є подібними до зазначених вище у сфері державної служби. Наприклад, 02 червня 2016 р.

Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» та Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (нова редакція), які набрали чинності у вересні 2016 р.

Прийняті зміни до Конституції України, серед іншого, передбачають:

- 1) скасування інституту «призначення судді на посаду вперше» та введення новели, відповідно до якої судді обійматимуть посади безстроково;
- 2) підвищення вікового та професійного цензів до кандидатів на посаду судді;
- 3) встановлення нового порядку формування Вищої ради правосуддя, відповідно до якого більшість у її складі становитимуть судді, обрані суддями;
- 4) встановлення порядку, відповідно до якого суди утворюватимуться та ліквідуватимуться законом;
- 5) звуження меж імунітету судді від абсолютного до функціонального;
- 6) закладення передумов для оновлення суддівського корпусу тощо.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» було введено такі новели: 1) перехід до триланкової системи судів — місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд; 2) утворення нового Верховного Суду шляхом ліквідації Верховного Суду України, який розглядає справи як суд касаційної інстанції, а у випадках, передбачених процесуальним законодавством, — як суд першої та апеляційної інстанції; 3) припинення діяльності та ліквідація вищих спеціалізованих судів з дня початку роботи Верховного Суду в новому складі; 4) утворення в системі судоустрою нових вищих спеціалізованих судів: Вищого суду з питань інтелектуальної власності та Вищого антикорупційного суду, які діють як суди першої інстанції з розгляду визначених законом категорій справ; 5) впровадження нових механізмів для стимулювання забезпечення доброчесної поведінки суддів із залученням громадськості; 6) закріплення обов'язку судді (кандидата на посаду судді) подавати, зокрема, декларацію родинних зв'язків, декларацію доброчесності; 7) запровадження відкритих конкурсів на зайняття посади суддів апеляційних, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду з допуском до них осіб, що не мають суддівського стажу, тощо [300].

Варто зазначити, що схожі процеси реформування відбувалися щодо тих видів публічної служби, які мають ключовий вплив на функціонування та подальший розвиток держави (державна служба, служба на посадах судді тощо).

Таким чином, можна констатувати, що розвиток законодавства у сфері публічної служби залежить від політичної волі та політичної кон'юнктури країни. На додаток, станом на сьогодні так і не ухвалено нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який за своїм змістом має відповідати закону «Про державну службу». Відсутність політичної необхідності та політичних спекуляцій у цій сфері обумовлюють відкладення питання щодо прийняття цього закону на невизначений термін.

Отже, проаналізувавши процес становлення законодавства у сфері публічного адміністрування в галузях національної безпеки, оборони та публічної служби, можна виокремити спільні риси їх розвитку та схожі етапи. Важливо зазначити, що такі риси спостерігаються й при огляді становлення законодавства в інших галузях національно-безпекової сфери.

Аналогічною є ситуація щодо становлення законодавства в галузі публічного адміністрування юстицією. Майже одразу після здобуття Україною незалежності було прийнято базові акти у відповідній галузі. Окрім затвердження положення про Міністерство юстиції України, необхідно відзначити прийняття таких основних законів як Закони України «Про адвокатуру» (1992 р.), «Про Національний архівний фонд та архівні установи» (1993 р.), «Про нотаріат» (1993 р.) тощо. Другу «хвилю» законодавчих актів було прийнято наприкінці 90-х – на початку 2000-х рр., серед яких Кримінально-виконавчий кодекс (2003 р.), Закони України «Про виконавче провадження» (1999 р.), «Про Національний архівний фонд і архівні установи» у новій редакції (2001 р.), «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» (2003 р.), «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно» (2004 р.). У цей період активно вносяться зміни до Законів «Про нотаріат», «Про адвокатуру», що дає

підставу констатувати, що відбувся перехід до більш детального регулювання відповідних відносин та вжиття заходів щодо удосконалення законодавства, незважаючи на обмежений до двохтисячного року обсяг змін.

Наступний етап – початок 2010-х рр., коли взагалі змінюються підходи до державного управління, зокрема, у галузі юстиції. Наприклад, прийнято новий Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (2012 р.), а також ухвалюється Закон України «Про громадські об'єднання». Однією з найголовніших змін є «повернення» державою реєстраційних функцій до органів держави (органів юстиції) та, відповідно, викладення Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» у новій редакції. Зазначене призвело до внесення змін до законодавства щодо реєстрації юридичних осіб, актів цивільного стану тощо; у свою чергу, виникла необхідність утворення реєстраційної служби в складі органів юстиції. Безумовно, згадані зміни мали дуже суттєвий вплив на державне управління у сфері юстиції.

У нових політичних реаліях реформування законодавства в галузі юстиції набирає нових обертів: нова редакція законів України щодо державної реєстрації та передача відповідних повноважень органам місцевого самоврядування, ухвалення в 2016 році нового Закону України «Про виконавче провадження» свідчать про новий етап розвитку законодавства у сфері юстиції.

Законодавство у сфері публічного адміністрування галузі закордонних справ є більш стабільним, однак, основні етапи його становлення є досить схожими. Найважливішими актами, які було прийнято Україною при її формуванні як незалежної держави, були правові акти, що визначили засади зовнішньої політики, повноваження та завдання державних органів України; серед них можна виокремити Декларацію про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Акт про незалежність України від 24 серпня 1991 р., Конституцію України, Заяву про без'ядерний статус України від 24 жовтня 1991 р. тощо.

Окремо варто згадати такі міжнародні нормативно-правові акти як Віденська конвенція про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р. та Віденська конвенція про консульські зносини від 24 квітня 1963 р. Зазначені конвенції створено для уніфікації підходів щодо міждержавних стосунків, що є сторонами цих конвенцій (у тому числі й України), з надією, що консульські зносини сприятимуть розвиткові дружніх відносин між державами незалежно від державного та суспільного ладу [295].

Серед нормативних актів незалежної України, у першу чергу, варто відзначити постанову Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. «Про Основні напрями зовнішньої політики України» та Указ Президента України від 2 квітня 1994 р. № 127/94 «Про Консульський статут України» як перші базові акти в цій галузі. Окрім Конституції України, прийняття якої ознаменувало новий етап розвитку законодавства у відповідній сфері, необхідно також згадати початок 2000-х рр., зокрема, Закон України «Про основи національної безпеки України» (2003 р.) та багаточисленні підзаконні акти.

Важливе значення мали Закон України від 20 вересня 2001 р. «Про дипломатичну службу» та Закон України від 28 листопада 2002 р. «Про дипломатичні ранги України». Закон щодо дипломатичної служби визначив цей вид публічної служби як професійну діяльність громадян України, спрямовану на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном.

Неабияке значення для публічного адміністрування галузю закордонних справ (у тому числі і політичне) мали й підзаконні нормативно-правові акти, прийняті в цей період, наприклад, Укази Президента України «Про Консульський статут України» від 2 квітня 1994 р., «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р., «Про Перелік посад, приписаних до дипломатичних рангів України» від 26 березня 2002 р.; Розпорядження Президента України від 22 жовтня 1992 р.

«Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном»; Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» від 12 липня 2006 р. та «Про затвердження Державної програми співпраці із закордонними українцями на період до 2010 року» від 26 липня 2006 р. тощо [295].

Вкотре принципово новий етап розпочинається на початку 2010-х рр. із прийняттям, зокрема, Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», який став однією з центральних подій того часу. Проте, як і в інших галузях, викладених вище, у 2014 році до закону вносяться суттєві зміни.

У цілому, схожим чином розвивалося законодавство в галузі публічного адміністрування внутрішніми справами. З моменту здобуття Україною незалежності одним із першочергових завдань було забезпечення створення нормативно-правових засад галузі для нової країни. Тому, одними з перших було прийнято Закони України «Про міліцію» (1990 р.), «Про оперативно-розшукову діяльність» (1992 р.), «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (1993 р.). Конституція України закріпила назву та сутнісне призначення Міністерства внутрішніх справ. Період кінця 90-х – початку 2000-х рр. характеризується прийняттям великого масиву підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують процедурні аспекти здійснення державного управління у сфері внутрішніх справ та діяльності органів управління. Особливого значення набули події 2014 – 2015 рр., що спричинили системний перегляд засад державного управління.

З огляду на численні скандали й факти корупції в системі МВС та після подій Революції Гідності назріла необхідність реформування органів правопорядку країни.

4 квітня 2015 р. Кабінет Міністрів України розглянув та ухвалив чотири законопроекти щодо реформи МВС: «Про органи внутрішніх справ», «Про Національну поліцію», «Про сервісні послуги та сервісні центри

Міністерства внутрішніх справ України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху». 2 липня 2015 р. Верховна Рада проголосувала в другому читанні та в цілому законопроект «Проект Закону про Національну поліцію». 2 вересня 2015 р. постановою Кабінету Міністрів України було створено центральний орган виконавчої влади – Національну поліцію України, який підпорядковується Міністерству внутрішніх справ України. Після створення Національної поліції як окремого органу, Міністерство внутрішніх справ виконувало функцію політичного управління, координації й, певною мірою, господарського забезпечення цього органу; МВС перетворилося з міністерства міліції на цивільний орган. Відбувся фактичний поділ Національної поліції і МВС. 16 вересня 2015 р. прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк заявив, що Кабмін прийняв рішення про ліквідацію всіх територіальних підрозділів МВС; водночас, було оголошено про створення замість них територіальних підрозділів Національної поліції. 7 листопада 2015 р. набули чинності Закон України «Про Національну поліцію» та затверджене Постановою КМУ 28 жовтня 2015 р. Положення про Національну поліцію; з цього дня міліція в Україні офіційно припинила своє існування.

Таким чином, оцінюючи історію становлення законодавства публічного адміністрування національно-безпековою сферою, можна зробити певні висновки та виокремити загальні риси, що притаманні йому як загальному масиву правових норм, об'єднаних спільною суттю та значенням. Національно-безпекова сфера неодмінно пов'язана із забезпеченням життєдіяльності та існування держави. Виходячи із цього, прийняття базових законів, які становили б основні засади публічного адміністрування в даній сфері стало першочерговим завданням у перші роки незалежності. Тому період з 1991 по 1993 роки (у деяких випадках — до 1996 року) характеризується прийняттям засадничих правових актів, серед яких існують чинні й у теперішній час. Указані правові акти характеризуються високим

ідеологічним змістом, простотою та логікою викладення, є такими, що встановлювали засади галузі на підставі нового політичного ладу. Особливістю розвитку законодавства в цій сфері та політико-правового життя періоду полягало у тому, що вказані акти протягом 5 – 10 років майже не зазнавали змін. Зазначені характерні особливості притаманні, у першу чергу, законодавству саме національно-безпекової сфери, оскільки в інших галузях розвиток законодавства відбувався за іншими правилами та в іншому темпі. Наприклад, «економічна Конституція» – Цивільний кодекс України, Сімейний кодекс України та Кримінальний кодекс України прийняті вже у 2000-х рр. З іншого боку, аналіз законодавства у сфері місцевого самоврядування 90-х рр. минулого століття демонструє чи не щорічне прийняття принципово нових законів щодо організації публічної влади. Такої «розкоші» в національно-безпековій сфері держава собі дозволити не може.

Прийняття Конституції України зафіксувало довгострокові тенденції розвитку законодавства, у тому числі, і в національно-безпековій сфері. Фундаментальне значення цього акта є очевидним, тому автор дослідження вважає за доцільне перейти до розгляду подальших етапів нормативного врегулювання національно-безпекової сфери.

Наступний період, який доцільно виокремити – з початку 2000 до 2010 років, так званий, період «другої хвилі» або оновлення та удосконалення. Він характеризується двома ознаками: 1) ухвалення нових законів або ж викладення у новій редакції існуючих; 2) саме в цей період розробляється та ухвалюється величезна кількість підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують процедури, положення про органи, встановлюють форми документів, тобто це період якісного та кількісного зростання з точки зору розвитку законодавства в даній сфері. Як це не прикро констатувати, розвиток законодавства саме в цей період пов'язаний з тим, що він є міжвиборчим з точки зору виборів Президента України. Після виборів Президента у 1999 р. та набуттям останнім повноважень на 5 років, починається активна законодавча робота.

Подальший важливий період триває з 2010 по 2014 рр., у який принципово оновлюються майже всі базові законодавчі акти в національно-безпековій сфері. Політична складова таких процесів є очевидною. Звісно, були й об'єктивні причини такого оновлення, наприклад, моральна застарілість законодавства, зокрема, у сфері державної служби. Варто зазначити, що саме в цей період було вирішено тривалу проблему «тимчасового порядку реєстраційних дій місцевою владою». Однак, законодавство у сфері державного управління національно-безпековою сферою стає заручником політичної кон'юнктури (чого вартий Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики»).

Наступний, не менш важливий етап розпочався у 2014 р. Він яскраво демонструє раніше окреслені особливості та проблеми розвитку законодавства у відповідній сфері. Було прийнято принципово новий Закон України «Про державну службу», у новій редакції викладено закони щодо державної реєстрації, змінено підходи до виконавчого провадження. Варто погодитися, що на зазначеному етапі було вирішено й певні давно назрілі проблеми, проте, неприпустимим є політичне маніпулювання законодавством у національно-безпековій сфері, від якого залежить стабільність самої держави. Тож, вважаємо, висловлені погляди та спостереження мають допомогти сприйняти картину історії становлення законодавства в цілому та більш уважно ставитися до реформування в подальшому.

Таким чином, періодизація становлення законодавства у сфері публічного адміністрування національно-безпековою сферою виглядає наступним чином:

I період (1991 – 1996 рр.) – прийняття засадничих з точки зору кожної галузі і національно-безпекової сфери в цілому правових актів, окремі з яких є чинними й до теперішнього часу;

II період (1996 – 2000 рр.) – прийняття Конституції України, чим було зафіксовано довгострокові тенденції розвитку законодавства, у тому числі, у національно-безпековій сфері;

III період (2000 – 2010 рр.) – ухвалення нових засадничих (для кожної галузі) законів або ж викладення в новій редакції існуючих, розробка та прийняття великого масиву підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують процедури, положення про органи, встановлюють форми документів тощо;

IV період (2010 – 2014 рр.) – принципове оновлення майже всіх базових законодавчих актів у національно-безпековій сфері;

V період (з 2014 р. – до теперішнього часу) – новий період оновлення законодавства – прийняття принципово нового Закону України «Про державну службу», законів щодо державної реєстрації у новій редакції, зміна підходів до виконавчого провадження тощо.

2.3. Сучасний стан законодавства щодо регулювання публічного адміністрування національно-безпековою сферою

Поняття системи законодавства є однією з категорій, яка застосовується всіма без виключення галузями права, оскільки однорідні суспільні відносини, які регулюються відповідними нормами права і становлять галузь права, знаходять свою регламентацію у відповідних нормативно-правових актах, які є частиною системи законодавства України. Питання належного визначення системи законодавства є важливим, оскільки саме таке визначення дозволяє включення або ж вилучення окремих видів нормативно-правових актів до системи законодавства, що опосередковано впливає й на правозастосовну діяльність.

Система адміністративного законодавства України є відносно усталеним поняттям, яке широко висвітлюється багатьма вченими в підручниках з адміністративного права. Так, найчастіше систему адміністративного законодавства визначають як систему нормативно-

правових актів, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми. Тому відповідне законодавство охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише відповідні акти Верховної Ради, Президента України і Кабінету Міністрів України, тобто, ті нормативно-правові акти, дія яких поширюється на всю територію країни. Професор В.Б. Авер'янов зазначає також, що є вагомі підстави додати до цього переліку й нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (так зване відомче законодавство), але лише в тих випадках, коли вони визначають права й обов'язки громадян і підлягають реєстрації у встановленому законом порядку [7].

Разом з тим, питання системи адміністративного законодавства, що регулює правовідносини різних інститутів адміністративного права (державна служба, адміністративна відповідальність тощо) також знаходили належне відображення у відповідних теоретичних напрацюваннях. Так, наприклад В.В. Сокурєнко, досліджуючи правові засади публічного адміністрування сферою оборони, зазначає, що адміністративно-правове регулювання сфери оборони – це цілеспрямований упорядковувачий вплив на відносини, що виникають у сфері оборони, який здійснюється публічною адміністрацією шляхом застосування правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів тощо) і пов'язаний зі встановленням конкретних прав та обов'язків суб'єктів відповідних відносин [292, с. 498].

Однак, питання системи адміністративного законодавства щодо публічного адміністрування сферами, які становлять елементи системи адміністративного права України, зокрема, національно-безпековою сферою, знаходять висвітлюються лише в частині окремих галузей, тоді як регулювання сфери в цілому залишається поза увагою вчених-адміністративістів.

Система права – це комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих чинних юридичних норм певної держави, що характеризується єдністю, узгодженістю, а також поділом на галузі та інститути. Поняття системи права

характеризує зміст об'єктивного юридичного права. Його форма характеризується поняттям системи законодавства. Система законодавства – це комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих чинних нормативно-правових приписів, що відображені в нормативно-правових актах, який виражається в їхній єдності й узгодженості, а також у розподілі за галузями, інститутами. Іншими словами, система законодавства – це система всіх упорядкованих певним чином нормативно-правових актів певної держави [142]. Система права і система законодавства є одними з найважливіших системних категорій в юриспруденції. Вони співвідносяться як зміст і форма. Система права і система законодавства – це тісно взаємопов'язані категорії, що відображають суть права. Система права – це внутрішня структура права, що об'єктивно відповідає характерові регульованих правом суспільних відносин. Система законодавства – це зовнішня форма системи права, що виражає будову системи його джерел, тобто систему нормативно-правових актів [45].

Між системою права і системою законодавства є відмінності, які спостерігаються в структурних елементах, змісті та обсязі.

1. Система права є невидимою, оскільки відбиває внутрішню будову права, у той час як система законодавства є видимою (зовнішньою) формою системи права.

2. Система права є сукупністю правових норм, а система законодавства – сукупністю нормативно-правових актів.

3. У системі права норми права логічно розподілені за галузями, підгалузями та інститутами. Як правило, норми галузей права – будівельний матеріал, з якого (у різному наборі та різному поєднанні) складається конкретна галузь законодавства. Можливим є варіант, коли галузь права є, а галузі законодавства – немає (наприклад, право людини на соціальне забезпечення). У цьому разі галузі права не є кодифікованими, а нормативний матеріал розосереджено по кількох правових актах, які потребують уніфікації. У системі законодавства нормативно-правові акти об'єднані за галузями законодавства, які поділено на інститути

законодавства. Галузі законодавства створюються як з урахуванням галузевого принципу, так і без нього: галузь законодавства може містити норми різних галузей права (комплексні галузі) або створюватися на підґрунті інституту або підгалузі права. Можливим є варіант, коли галузь законодавства існує без галузі права (митне законодавство).

4. Система права складається з галузей права, які мають свій предмет і метод правового регулювання, а система законодавства містить галузі законодавства, у яких відсутній метод регулювання, а предмет регулювання не завжди є однорідним, на відміну від галузей права.

5. Система права має лише галузеву, горизонтальну будову, тоді як система законодавства може мати будову як горизонтальну (галузева), так і вертикальну (ієрархічна).

6. Первинний елемент системи права – норма права зі своєю структурою: гіпотеза, диспозиція, санкція; первинний елемент системи законодавства – стаття закону, що містить нормативне розпорядження, яке, як правило, не містить у собі всі три структурні елементи логічної правової норми. Нормативне розпорядження нерідко складається лише з гіпотези і санкції; диспозиція може міститися або в іншій статті цього закону (відсильний спосіб викладу), або в іншому правовому акті (бланкетний спосіб викладу). Закони, що містять норми різних галузей права, забезпечуються санкціями, які викладено в інших нормативно-правових актах (наприклад, закони про власність, про підприємницьку діяльність тощо).

7. Система права формується об'єктивно, відповідно до існуючих суспільних відносин; система законодавства створюється в результаті цілеспрямованої діяльності уповноважених суб'єктів і тому містить суб'єктивний момент.

8. Структурні елементи системи права не мають зовнішніх реквізитів, наприклад, назв розділів, статей, глав та інших частин, властивих закону. Водночас, структурні елементи системи законодавства (нормативно-правові

акти), як правило, мають назви розділів, глав, статей. Вони можуть містити преамбули, формулювання цілей і принципів, загальні нормативні визначення, що становлять загальну частину тощо [305].

Також слід зважати на існування більш всеохоплюючого, філософського підходу до співвідношення цих понять. Так, В.Я. Яценко зазначає, що в контексті єдності суцього та необхідного спостерігається, на нашу думку, і співпадіння (звичайно, не тотожне, а діалектичне) законодавства та права. У зв'язку з цим ми не можемо не нагадати про свою точку зору щодо природи права, яку оприлюднили свого часу. Мова йде про залучення екзистенційного підходу до з'ясування сутності та походження феномену права як чисто гуманістичного явища. Цей підхід дозволив нам визначити право як волю людини до самоіснування (що юридичною мовою трактується як суще). Але це суще не є чисто суб'єктивною категорією відокремленого індивіда. Воно не є й синонімом протилежного, так би мовити, стадійного існування, хоральної поведінки. Сущє в даному випадку слугує для характеристики автономії існування, в основі якої лежить необхідність комунікації. Закон і є однією з форм цієї необхідності. Право і закон мають, таким чином, атрибутивну спорідненість. Саме вона лежить в основі співпадіння цих двох феноменів. Комунікативна природа діяльності з забезпечення реалізації законодавства у сфері оборони не викликає ніякого сумніву. Все вищесказане переконує, що законодавство є не формою права, законодавство є способом його існування, що поєднує в собі зміст і форму права. Таким чином, наприклад, військове законодавство є змістовним втіленням військового права, його реалізацією [67, с. 22].

У юридичній літературі немає однозначного визначення поняття «система законодавства» («законодавство»); існує кілька дефініцій, вибір яких залежить від формального або матеріального підходу до визначення категорії «закон», яка є центральною для розуміння системи законодавства [284].

Закони як письмові правові документи можна поділити на дві групи: 1) закони в матеріальному змісті – усі правові акти, у яких містяться приписи, розраховані на невизначене коло осіб; 2) закони у формальному змісті – правові акти, що прийняті в особливому порядку законодавчою владою (закони; міжнародні договори, затверджені законами).

Також варто зауважити, що чинність, тобто набрання законом юридичної сили, є необхідною загальною передумовою його дії, однак діяти закон починає лише за наявності певних умов, зазначених у самому законі чи в акті про введення його в дію (а у разі, якщо ці умови не визначено, підставою дії закону є набрання ним чинності) [304, с. 124].

Як зазначають Теплюк М.О., Ющик О.І., зміст введення закону в дію включає, по-перше, законодавче визначення умов введення в дію та дії закону, по-друге, надання закону чинності (набрання ним юридичної сили), по-третє, забезпечення юридичних та інших умов введення в дію і належної дії закон [304, с. 137].

При такому підході законами в матеріальному (а не у формальному) змісті можуть вважатися не тільки закони, але й підзаконні акти, які приймаються президентом, урядом, міністерствами та іншими органами держави; тобто законами є всі нормативно-правові акти держави, у тому числі, акти виконавчої (адміністративної) нормотворчості [283].

У юридичній науці поняття «система законодавства» розглядається в широкому та вузькому змістах. Так, у широкому змісті система законодавства є однією з форм існування права, способом надання юридичного значення нормам права, засібом їх організації та поєднання в статті нормативно-правових актів та інших правових приписів. Крім того, це система всіх виданих та упорядкованих державними органами, безпосередньо народом або уповноваженими суб'єктами нормативно-правових актів (законів та підзаконних нормативно-правових актів), включаючи акти нижчого рівня (локальні акти).

Система законодавства у вузькому змісті – це система всіх виданих парламентом або уповноваженими суб'єктами, в тому числі, і народом на референдумі, законів. Іншими словами, система законодавства є формою існування правових норм, засобом їх організації в правові акти [308].

Існує також і так зване «серединне розуміння» системи законодавства, яке визначає систему законодавства як систему нормативно-правових актів вищих органів державної влади: закони і підзаконні акти парламенту, президента, уряду. У Рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98 роз'яснено, що термін «законодавство» охоплює закони та інші нормативно-правові акти, зокрема, закони та інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [306].

Зазначене визначення законодавства було висловлено Конституційним Судом України стосовно трудового законодавства, тобто галузевого. Використання такого тлумачення законодавства не може бути поширеним на всі галузі законодавства. Так, у кримінальному законодавстві немає підзаконних нормативно-правових актів [283].

На нашу думку, більш точним широким визначенням категорії «система законодавства» є визнання його як системи не тільки законів, але й усіх джерел (форм) офіційно встановленого об'єктивного права: підзаконних актів, що приймаються президентом, парламентом, урядом, міністерствами та іншими органами держави, тобто системи всіх нормативно-правових актів держави та органів місцевого самоврядування, враховуючи акти нижчого рівня (локальні акти).

Особливості системи законодавства відбивають її ознаки: 1) цілісність, обумовлена цілісністю права, спільністю загальних цілей, завдань і принципів законодавства; 2) генетичний зв'язок із системою права. Система права є первинною стосовно системи законодавства, остання виникає на ґрунті принципів і структури права. Система законодавства є важливим

зовнішнім виявом системи права поряд з іншими джерелами права: нормативно-правовими договорами, правовими прецедентами, правовими звичаями; 3) система законодавства є результатом діяльності нормотворчого суб'єкта. Вона є результатом нормотворчої діяльності уповноважених на це суб'єктів, завдяки якій система права втілюється в систему законодавства (зовнішню форму системи права); 4) системність її внутрішніх зв'язків. Така властивість має прояв у тому, що внутрішні елементи системи законодавства (нормативно-правові акти) взаємопов'язані – знаходяться в координаційних (залежно від предмета правового регулювання) і субординаційних (залежно від їх юридичної сили) зв'язках; 5) структурованість. Відображує внутрішню форму, спосіб організації нормативно-правових актів; унаслідок його система законодавства набуває, зокрема, вертикальної та горизонтальної структур: вертикальна (ієрархічна) структура передбачає розташування в системі законодавства усіх нормативно-правових актів залежно від їх юридичної сили. Остання визначається, насамперед, місцем відповідного уповноваженого нормотворчого органу в механізмі держави (органи законодавчої, виконавчої гілок влади та інші суб'єкти нормотворчості); горизонтальна (галузєва) структура означає утворення галузєвих нормативно-правових актів та інститутів законодавства відповідно до предмета правового регулювання; 6) диференціація, яка відбувається як за предметною ознакою, так і за критерієм суб'єктів, що створюють нормативно-правові акти різної юридичної сили; 7) узгодженість змісту нормативно-правових актів, що зумовлює дієвість різноманітних функціональних зв'язків між нормативно-правовими актами, баланс приватноправових і публічно-правових інтересів, адаптацію до міжнародно-правових стандартів; 8) понятійна (термінологічна) єдність, яка передбачає логічну (понятійну) і термінологічну узгодженість нормативно-правових актів шляхом універсалізації та уніфікації понятійного апарату в ієрархічному (у законах та підзаконних актах), предметному (у галузєвих і

міжгалузевих актах) та міжнародному (в актах національного законодавства і міжнародно-правових актах) вимірах [306].

Правові засади публічного адміністрування національно-безпековою сферою являють собою сукупність нормативно-правових актів, прийнятих у встановленому порядку уповноваженими суб'єктами, які регулюють здійснення завдань та функцій галузей, що становлять національно-безпекову сферу публічного адміністрування.

Така сукупність нормативно-правових актів являє собою систему, яка характеризується ознаками, характерними як для правових засад управління різних галузей та сфер (є зовнішньою формою існування основної частини системи права; є способом надання юридичного (формального) значення нормам права, сформованим у суспільстві; виражає норми права через нормативно-правові приписи; має два рівня будови – вертикальну (ієрархічну, супідрядну) і горизонтальну (рівнозначну); має суб'єктивний характер; має структуру – галузі та інститути законодавства [284]), так і особливостями, які дозволяють виокремити їх у самостійну систему. Система нормативно-правових актів, які регулюють організацію і функціонування державного управління національно-безпековою сферою є ієрархічною, усі елементи якої є взаємопов'язаними та взаємодіючими.

Однією з рис правових засад адміністрування національно-безпековою сферою є те, що цю систему становлять багаточисельні нормативно-правові акти, які є різними за юридичною силою, суб'єктом видання, масштабом дії, колом правовідносин, врегульованими ними. Оскільки сама національно-безпекова сфера як комплексна сфера публічного адміністрування, містить норми багатьох галузей права; з огляду на наявність багатьох видів самої управлінської діяльності, що здійснюється різними суб'єктами в межах цієї сфери, питання публічного адміністрування національно-безпековою сферою також визначаються нормативно-правовими актами різних галузей права.

Основою цієї системи є Конституція України, яка визначає основні засади організації і здійснення публічного адміністрування національно-

безпековою сферою. Аналіз положень Конституції України дозволяє зробити висновок, що Основний Закон містить положення, які прямо регулюють здійснення публічного адміністрування галузями, що становлять національно-безпекову сферу (національна безпека і оборона, внутрішні справи, закордонні справи, юстиція, публічна служба), а також ті, які прямо не визначають питання публічного адміністрування зазначеними галузями, але мають велике значення при встановленні принципів публічного адміністрування, організації його функціонування тощо.

Так, у ст. 17 Конституції України встановлено, що оборона України, захист її суверенітету територіальної цілісності і недоторканності, забезпечення економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, Збройних Сил України, справою усього народу. Прагнучи до мирного співіснування з усіма державами, Україна підтримує свою обороноздатність на рівні оборонної достатності для захисту від агресії. Конституція України визначає також, що Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, регламентує порядок оголошення стану війни та укладення миру, порядок застосування Збройних Сил України та визначає інші – найсуттєвіші питання державного управління національною безпекою та обороною. Відповідно до п. 17 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються основи національної безпеки та забезпечення громадського порядку, тобто основне питання діяльності органів внутрішніх справ (забезпечення громадського порядку і громадської безпеки).

Зовнішньополітичну діяльність України спрямовано на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного й взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права (ст. 18 Конституції України).

Галузь юстиції (на відміну від інших галузей національно-безпекової сфери) характеризується багатооб'єктністю, яка породжує і багатоцільову

спрямованість державного управління галуззю [8], однак, у той же час, загальні принципи усіх напрямів управлінської діяльності галузі юстиції також визначені Конституцією України.

Стаття 38 Конституції України визначає, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (тобто різновиду публічної служби). Статтею 24 також встановлено, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками [19, с. 14]. Ці положення стали основою для одного з найголовніших принципів державної служби – принципу рівного доступу громадян до державної служби, який було закріплено та більш повно врегульовано Законом України «Про державну службу», що встановив способи та порядок заміщення посад на державній службі, а також визначив вимоги, які висуваються до державних службовців. Окрім цього, Конституція України опосередковано встановила обов'язок несення військової служби, зазначивши, що обов'язком громадян України є також захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів (ст. 65 Конституції України). Правове регулювання відносин між державою і громадянами України у зв'язку з виконанням ними конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни здійснюється Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу».

Таким чином, основні засади публічного адміністрування всіма галузями, які становлять національно-безпекову сферу, встановлено Конституцією України. Для галузей національної безпеки, оборони, внутрішніх і закордонних справ Конституція України визначає основні засади діяльності, а для галузей юстиції та публічної служби – основні принципи.

Неможливо залишити поза увагою той факт, що Конституція України також встановлює основні повноваження зі здійснення публічного

адміністрування Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України в національно-безпековій сфері. Наприклад, Конституція встановлює, що Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, очолює Раду Національної Безпеки і Оборони, представляє Українську державу в зовнішніх зносинах, здійснює загальне керівництво державною службою, тобто фактично здійснює керівництво галузями національної безпеки й оборони, закордонними справами та державною службою.

Варто також зазначити, що систему законодавства України щодо публічного адміністрування національно-безпековою сферою окрім Конституції України становлять міжнародні нормативно-правові акти, закони України, підзаконні нормативно-правові акти, серед яких особливе місце посідають нормативно-правові акти специфічних органів публічного адміністрування, які діють поза системою органів виконавчої влади та мають особливий нормативно встановлений статус (наприклад, РНБО, Національне агентство України з питань державної служби).

Окремо варто виділити рішення Конституційного Суду України як частину цієї системи, наприклад, рішення у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) абз. 2 п. 12 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1080 в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р. № 664 (справа про погодження структури центрального апарату Міністерства оборони України), рішення у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони» за конституційним поданням 49 народних депутатів України, рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про

проведення атестації державних службовців» (справа про атестацію державних службовців).

Варті окремої уваги й такі специфічні акти як Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Акт про незалежність України від 24 серпня 1991 р., Заява про без'ядерний статус України від 24 жовтня 1991 р.

Декларація про державний суверенітет України – це нормативно-правовий акт, який було прийнято Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. і який нормативно визначив основні засади державного і суспільного ладу з окремих найважливіших питань (право української нації на самовизначення, обов'язок держави захищати й охороняти національну державність українців, принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, недоторканність території України, визнання невід'ємних прав і свобод людини тощо). І хоча Декларація мала здебільшого політичне значення, вона встановила в Україні найважливішу ознаку держави – її суверенітет, і вона стала не лише формально, а й фактично державою.

Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. став унікальним нормативним актом для Української держави. На відміну від Декларації про державний суверенітет України, що стверджувала лише верховенство Конституції і законів УРСР на своїй території, Акт наголошував, що на території України мають чинність виключно Конституція та закони України.

У Декларації про державний суверенітет Верховна Рада встановила, що Україна дотримуватиметься трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї. На підтвердження Декларації 24 жовтня 1991 р. парламент схвалив Заяву про без'ядерний статус України, яка стала запорукою та необхідною умовою для міжнародної підтримки та міжнародного співробітництва України з іншими державами [205].

Згадані вище акти посідають особливе місце в системі законодавства, оскільки: по-перше, їх прийняття є разовою, винятковою подією в

нормотворчій практиці держави [109]; по-друге, саме їх положення стали базовими для прийняття Конституції України. Крім того, ці нормативно-правові акти є основоположними для галузей оборони, національної безпеки та закордонних справ, які належать до національно-безпекової сфери державного управління.

Слід також виокремити такий особливий нормативно-правовий акт як Універсал національної єдності, який було прийнято Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України 3 серпня 2006 р. Цей нормативно-правовий акт є унікальним для сучасної української держави, оскільки, по-перше, новітня історія України не знає прикладів такого роду нормативно-правового акта; по-друге, цей документ приймався в надважких політичних умовах; по-третє, незважаючи на політичний характер документа, він мав велике значення для національно-безпекової сфери, встановлюючи важливі положення щодо галузей національної безпеки, оборони, закордонних справ (забезпечення енергетичної безпеки України – ст. 20, продовження курсу європейської інтеграції України з перспективою вступу України до Європейського Союзу – ст. 25, вирішення питання щодо вступу до НАТО за наслідками референдуму, який проводиться після виконання Україною всіх необхідних для цього процедур – ст. 27) [315].

Важливе місце в системі законодавства щодо публічного адміністрування національно-безпековою сферою посідають також міжнародні нормативно-правові акти та міжнародні договори (наприклад, Віденська конвенція про дипломатичні зносини 18 квітня 1961р., Віденська конвенція про консульські зносини 24 квітня 1963 р. тощо). Як правило, галузі публічного адміністрування використовують міжнародні нормативно-правові акти лише у випадках їх прямого регулювання важливих питань цієї галузі. Наприклад, до правових засад публічного адміністрування в галузі охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів належать, зокрема, Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення 1973 р. та Конвенція про

збереження мігруючих видів диких тварин 1979 р. [113]. Зазначені нормативно-правові акти безпосередньо регулюють питання, віднесені до галузі охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів, ратифіковані та стали частиною національного законодавства.

Особливою роллю міжнародних актів у регулюванні національно-безпекової сфери є те, що для галузі закордонних справ, яка належить до національно-безпекової сфери, велику вагу в масиві нормативно-правових актів мають саме міжнародно-правові акти. При цьому для управління закордонними справами мають значення як базові міжнародні договори, що регламентують порядок діяльності держав на міжнародній арені, організацію діяльності дипломатичних та консульських установ, проходження дипломатичної та консульської служби, так і договори з конкретними країнами та організаціями, укладені Україною. У принципі, будь-який міжнародний договір, що в тій чи іншій мірі впливає на українську державу та її міжнародні відносини, використовується в публічному адмініструванні закордонними справами.

Слід також звернути увагу на особливий вплив міжнародного законодавства на національне адміністративне право. Б.А. Кормич відносить такий вплив до одного з трьох факторів, що глибоко і міцно інтегрують адміністративне право в транснаціональний правовий простір, включаючи до інших двох розширення кола іноземних суб'єктів, які здійснюють функції публічного адміністрування; а також поширення адміністративно-правового регулювання на ті види діяльності, що виникли завдяки розвитку сучасних інформаційно-комунікаційних технологій [123, с. 21].

Серед законів України, що регулюють публічне адміністрування національно-безпековою сферою, варто виокремити «Про національну безпеку України», «Про державний кордон України», «Про Збройні Сили України», «Про оборону України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Національну поліцію України», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про державну службу», «Про дипломатичну службу»,

«Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про нотаріат», «Про державну виконавчу службу», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «Про виконавче провадження» тощо.

До системи законодавства щодо публічного адміністрування національно-безпековою сферою також належать:

укази Президента України (наприклад, «Про Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань», «Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України», «Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном», «Про Консульський статут України», «Про дипломатичний та службовий паспорти України», «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ», «Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади», «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України», «Питання управління державною службою в Україні» тощо);

укази Президента України, якими вводяться в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України (наприклад, Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України», Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України», Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10 липня 2017 р. «Про невідкладні заходи щодо фінансування потреб національної безпеки і оборони України у 2017 році», Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. «Про Державну програму розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року» тощо);

постанови Кабінету Міністрів України (наприклад, «Про оптимізацію системи органів виконавчої влади», «Про контрольовані прикордонні райони», «Про заходи щодо підвищення кваліфікації посадових осіб і

спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань національної безпеки та оборони держави», «Про затвердження Порядку реєстрації військових частин як суб'єктів господарської діяльності у Збройних Силах», «Про затвердження Положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України», «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади», «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» тощо);

відомчі нормативні накази (наприклад, Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про Департамент Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України», Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про Головне управління юстиції Мініюсту України в АРК, обласні, Київське і Севастопольське міські управління юстиції та Положення про районні, районні в містах, міські (міст обласного значення) управління юстиції» тощо);

акти місцевих органів виконавчої влади (наприклад, Розпорядження голови Тернопільської обласної державної адміністрації від 28 липня 2017 р. «Про схвалення проекту змін до програми сприяння поліції у підвищенні рівня безпеки громадян на території Тернопільської області на 2017 – 2020 роки», Розпорядження голови Хмельницької обласної державної адміністрації від 14 червня 2017 р. «Про обласні заходи щодо реалізації Концепції вдосконалення інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України у Хмельницькій області на 2017 рік» тощо);

акти органів місцевого самоврядування (наприклад, рішення Одеської міської ради від 26 квітня 2017 р. «Про надання Головному управлінню Національної поліції в Одеській області за договором позички майна комунальної власності», рішення виконавчого комітету Одеської міської

ради від 25 квітня 2017 р. «Про внесення на розгляд Одеської міської ради проекту рішення «Про внесення змін до Міської комплексної програми зміцнення законності, безпеки та порядку на території міста Одеси «Безпечне місто Одеса» на 2017 – 2019 роки, затвердженої рішенням Одеської міської ради від 15 березня 2017 р. № 1778-VII», розпорядження Одеського міського голови від 12 липня 2017 р. «Про переведення Чернової О.І.» тощо).

На підставі здійсненого аналізу системи законодавства щодо публічного адміністрування національно-безпековою сферою можна дійти таких висновків.

Конституція України визначає основні засади публічного адміністрування національно-безпековою сферою. У конкретних конституційних положеннях закріплено окремі аспекти правового статусу Президента України у відповідній сфері, основи правового статусу деяких суб'єктів публічного адміністрування сферою (наприклад, РНБО), а також цілі, принципи, базові положення адміністрування. При цьому для публічного адміністрування в галузях національної безпеки, оборони, внутрішніх і закордонних справ конституційне регулювання є більш детальним, а для галузей юстиції та публічної служби встановлено основні принципи адміністрування.

Міжнародні акти та міжнародні договори також мають окреме значення для публічного адміністрування вказаною сферою в цілому, а не тільки в галузі закордонних справ. Закони України, розкриваючи конституційні положення, деталізують повноваження та порядок їх здійснення суб'єктами публічного адміністрування, правовий статус яких визначено безпосередньо в Основному Законі, встановлюють систему органів центрального та місцевого рівнів, що здійснюють відповідне публічне адміністрування, їх компетенцію.

Конституційний Суд України, здійснюючи повноваження, впливає на стан законодавства у сфері, що розглядається, а окремі прецеденти, що мали

місце, розв'язали законодавчі неточності, уточнивши обсяг повноважень суб'єктів публічного адміністрування.

Президент України, що має найвагоміші повноваження саме як суб'єкт публічного адміністрування в національно-безпековій сфері, своїми актами вводить у дію рішення РНБО, деталізує правовий статус суб'єктів адміністрування центрального рівня, приймає акти персоніфікованого характеру тощо [427].

Акти Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади забезпечують методичне супроводження, організаційне забезпечення діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Акти локального рівня, у силу специфіки сфери, є винятком, та регулюють окремі аспекти публічного адміністрування на місцевому рівні, враховуючи специфіку регіонів та обсяги фінансування.

Отже, на підставі дослідження правових засад публічного адміністрування національно-безпековою сферою можна дійти таких висновків.

Обґрунтовано, що правове регулювання публічного адміністрування є певним видом трансформації існуючих у суспільстві відносин через наділення учасників цих відносин правами та обов'язками, які відповідають встановленому правовому режимові, що здійснюється уповноваженими органами публічної адміністрації на підставі принципів верховенства права та законності.

Вважаємо, що взаємозв'язок правового регулювання та публічного адміністрування здійснюється на двох рівнях:

на першому рівні правове регулювання полягає у встановленні державою принципів публічного адміністрування (верховенство права, законність, демократизм, публічність, гуманізм тощо) – правил, які встановлюються для органів публічного адміністрування, а також засад їх взаємодії з суспільством. На цьому ж рівні відбувається конституювання власне суб'єктів публічного адміністрування та наділення їх

правосуб'єктністю, тобто, на першому рівні об'єктом правового регулювання буде публічна адміністрація;

на другому рівні правове регулювання здійснюється суб'єктами публічного адміністрування стосовно фізичних, юридичних осіб та суспільства в цілому.

У свою чергу, правове регулювання публічного адміністрування національно-безпековою сферою можна визначити як систематичний процес упорядкування суспільних відносин, які складаються в національно-безпековій сфері та її галузях, за допомогою спеціальних форм правового регулювання, що здійснюється уповноваженими суб'єктами.

При розгляді правового регулювання публічного адміністрування національно-безпековою сферою з позицій вироблених аспектів регулювання, у соціологічному аспекті функції оцінки доцільності всіх нормативно-правових актів, їх відповідності вимогам справедливості, принципам законності і верховенства права здійснює Міністерство юстиції України в особі відповідних структурних підрозділів при проведенні експертизи нормативно-правових актів. Органи юстиції мають також відношення до застосування й окремих форм індивідуального правового регулювання (і саморегулювання) – через здійснення легалізації громадських об'єднань, політичних партій, громадських спілок у випадках передбачених законодавством; тобто, орган публічного адміністрування національно-безпековою сферою здійснює вплив на правове регулювання в соціологічному аспекті в цілому.

Нормативний аспект правового регулювання в національно-безпековій сфері не має яскраво вираженої специфіки через встановлення єдиних у державі вимог до процесу нормотворчості, встановлення суб'єктів її здійснення та загального механізму реалізації норм права. Водночас, наявні особливі органи – суб'єкти правотворчості, наприклад, РНБО, щодо якої діють обмеження принципу гласності, а рішення вводяться в дію актом Президента України.

Практичний аспект правового регулювання в національно-безпековій сфері означає наявність системи органів публічного адміністрування, які уповноважені втілювати нормативно-правові приписи в життя, що передбачає можливість видання підзаконних нормативно-правових актів, що деталізують та розвиватимуть положення законодавчих положень, а також встановлюватимуть системи органів, що наділяються контрольно-наглядовими повноваженнями з метою перевірки законності та вчасності дотримання встановлених норм, реалізації прав та здійснення обов'язків.

Практичний аспект правового регулювання також передбачає обов'язкову наявність високопрофесійного корпусу службовців, які у своїй діяльності безпосередньо втілюють у життя нормативні положення та реалізують їх, тобто наявність у державі публічної служби, яка також є частиною національно-безпекової сфери, іншими словами, також спостерігається вплив на правове регулювання в цілому.

Становлення законодавства у сфері публічного адміністрування національно-безпековою сферою містить такі періоди:

I (1991 – 1996 рр.) – прийняття засадничих з точки зору кожної галузі й національно-безпекової сфери в цілому правових актів, окремі з яких є чинними й станом на сьогодні;

II (1996 – 2000 рр.) – прийняття Конституції України, чим було зафіксовано довгострокові тенденції розвитку законодавства, у тому числі, у національно-безпековій сфері;

III (2000 – 2010 рр.) – ухвалення нових засадничих (для кожної галузі) законів або ж викладення в новій редакції існуючих, розроблення та ухвалення великої кількості підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують процедури, положення про органи, встановлюють форми документів тощо;

IV (2010 – 2014 рр.) – оновлення майже всіх базових законодавчих актів у національно-безпековій сфері;

V (з 2014 р. – до теперішнього часу) – новий період оновлення законодавства – прийняття принципово нового Закону України «Про державну службу», законів щодо державної реєстрації в новій редакції, зміну підходів до виконавчого провадження тощо.

Визначено, що правові засади публічного адміністрування національно-безпековою сферою є сукупністю нормативно-правових актів, прийнятих у встановленому порядку уповноваженими суб'єктами, які регулюють здійснення завдань та функцій галузей, що становлять національно-безпекову сферу публічного адміністрування.

Така сукупність нормативно-правових актів становить систему, яка характеризується як ознаками, характерними для правових засад управління різних галузей та сфер (є зовнішньою формою існування основної частини системи права; є способом надання юридичного (формального) значення нормам права, сформованим у суспільстві; виражає норми права через нормативно-правові приписи; має два рівня будови: вертикальну (ієрархічну, супідрядну) і горизонтальну (рівнозначну); має суб'єктивний характер; має структуру – галузі та інститути законодавства), так і особливостями, які дозволяють виділяти їх в окрему систему. Система нормативно-правових актів, які регулюють організацію і функціонування публічного адміністрування національно-безпековою сферою є ієрархічною, усі елементи якої є взаємопов'язаними та взаємодіючими.

Встановлено, що Конституція України визначає основні засади публічного адміністрування національно-безпековою сферою. У конкретних конституційних положеннях закріплено окремі аспекти правового статусу Президента України у відповідній сфері, основи правового статусу деяких суб'єктів публічного адміністрування сферою (наприклад, РНБО), а також цілі, принципи, базові положення адміністрування. При цьому для публічного адміністрування в галузях національної безпеки, оборони, внутрішніх і закордонних справ конституційне регулювання є більш

детальним, а для галузей юстиції та публічної служби встановлено основні принципи адміністрування.

Міжнародні акти та міжнародні договори мають особливе значення не тільки в галузі закордонних справ, а й для публічного адміністрування вказаною сферою в цілому. Закони України, розкриваючи конституційні положення, деталізують повноваження та порядок їх здійснення суб'єктами публічного адміністрування, правовий статус яких визначено безпосередньо в Основному Законі, встановлюють систему органів центрального та місцевого рівнів, що здійснюють відповідне публічне адміністрування, та визначають їх компетенцію.

Конституційний Суд України, здійснюючи свої повноваження, впливає на стан законодавства у сфері, що розглядається, а окремі прецеденти, які мали місце, розв'язали законодавчі неточності, уточнивши обсяг повноважень суб'єктів публічного адміністрування.

Президент України має найвагоміші повноваження саме як суб'єкт публічного адміністрування в національно-безпековій сфері; своїми актами він вводить у дію рішення РНБО, деталізує правовий статус суб'єктів адміністрування центрального рівня, приймає акти персоніфікованого характеру.

Акти Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади забезпечують методичне супроводження та організаційне забезпечення діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Акти локального рівня в силу специфіки сфери є винятком та регулюють окремі аспекти публічного адміністрування на місцевому рівні, враховуючи специфіку регіонів та обсяги фінансування.

РОЗДІЛ 3. СТРУКТУРНО-ПОНЯТІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦІОНАЛЬНО-БЕЗПЕКОВОЇ СФЕРИ ЯК ОБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

3.1. Об'єкт публічного адміністрування: понятійно-правова характеристика

Незважаючи на велику кількість наукових напрацювань українських учених стосовно визначення поняття та сутності державного управління, його особливостей, а також суб'єкта і об'єкта державного управління, дотепер наука адміністративного права так і не виробила єдиної позиції щодо цих понять. Крім того, нерозробленими залишаються питання щодо визначення сутності публічного адміністрування, його змісту та об'єктно-суб'єктного складу, оскільки ця категорія є принципово новою для української науки та практики, а якісно нове публічне адміністрування покликано замінити державне управління.

Вважаємо, що актуальним є розгляд поняття «об'єкт публічного адміністрування» як одного з елементів останнього. Якщо дослідженню та аналізу сутності об'єктів державного управління присвячено велику кількість наукових праць, то напрацювань, де б розглядалися об'єкти публічного адміністрування, обмаль.

Великої уваги проблематиці управлінських процесів приділяється фахівцями науки державного управління, дослідження яких базуються, у тому числі, на досягненнях зарубіжних авторів [358, 445–456; 377, с. 128; 414, с. 257–264; 440, с. 602–627; 453]. Однак, відповідні наукові роботи сфокусовані, у першу чергу, на розмежуванні понять «публічне управління» та «публічне адміністрування», «управління», «адміністрування» та «менеджмент», дослідженні їх етимології та можливості застосування. Водночас, питанням щодо визначення об'єктів відповідних процесів та їх змісту належної уваги не приділяється.

Враховуючи наявну методологічну базу, поняття «об'єкт публічного адміністрування» спирається на виробленому раніше розумінні об'єкта державного управління.

З точки зору системного підходу, об'єктом соціального управління є все суспільство, яке не може існувати поза ним, для якого управління є іманентним елементом. На думку деяких науковців, наприклад, В.Я. Малиновського, погляди вчених, які до об'єкта державного управління зараховують «усе суспільство в цілому, всі варіанти суспільних відносин, що розвиваються в ньому», не є достатньо обґрунтованими. Така позиція аргументується тим, що в суспільстві є фізичні та юридичні особи, недержавні організації, які не підлягають прямому державному регулюванню та управлінню з боку структур державної влади. Тому основними об'єктами державного управління, на думку цього дослідника, слід вважати підпорядковані об'єктам органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади [144, с. 161].

На думку автора, така неоднозначність у підході щодо зарахування суспільства в цілому або окремих його частин до об'єкта державного управління додатково демонструє невідповідність державного управління, що базується на адміністративно-розпорядчій діяльності держави, сучасним політико-правовим реаліям. Так, фізичні та юридичні особи, недержавні організації тощо, можуть і не підлягати прямому впливові органів державного управління, але щодо них можуть використовуватись інші методи впливу – непрямого або опосередкованого. Вважається, що об'єктом уже публічного адміністрування є не тільки та частина суспільства, яка безпосередньо в цей час управляється суб'єктом управління, але суспільство в цілому, а точніше, усі галузі суспільного життя, які потенційно можуть зазнавати керуючого впливу з боку суб'єктів публічного адміністрування.

Об'єкт публічного адміністрування можна розглядати у двох аспектах: елементно-структурному – як сукупність людей (персонально), виробничих,

галузевих утворень і груп, а також функціональному – як діяльність, поведінку індивідів і конкретних груп людей. Варто зазначити, що про дуалізм об'єкта державного управління зазначалася в науковій літературі [103, с. 123; 411, с. 14].

Класичний підхід до державного управління, отриманий від Вебера, Вілсона та Тейлора, переважно панував майже протягом усього ХХ ст. Насправді теорія бюрократії Вебера є найважливішим теоретичним принципом традиційної моделі державного управління. Ця модель почала змінюватися із середини 80-х рр. минулого століття на гнучку, ринкову форму державного управління, оскільки традиційне державне управління було теоретично та практично дискредитовано. Усе це призвело не просто до змін у стилі управління, але й до змін ролі влади в суспільстві та зв'язку між урядом та громадянами. Впровадження сучасного управлінського підходу та прийняття нових форм державного управління означають виникнення нової парадигми в державному секторі. Хвиля реформ розпочалася з англо-американських країн, оскільки вони першими приділяли більшу увагу ролі форм та методів приватного сектора в процесі модернізації уряду, хоча не всі країни прийняли весь новий пакет державного управління. Існує ще одна відмінна модель реформ, яка наслідує приклад багатьох європейських країн, і вимагає вибіркового та обмеженого використання її елементів та інструментів [400, с. 77].

С.М. Попов указує на такі ознаки об'єктів управління: 1) стійкі характерні знаки мають ті об'єкти-організації, які пов'язані з виробництвом якого-небудь продукту (матеріальної продукції, духовних благ, наукових ідей); 2) для організацій-об'єктів характерним є злиття, органічне поєднання власне управлінських функцій із функціями виробництва продукції, надання послуг.

Він виокремлює такі загальні ознаки об'єктів-організацій: 1) визначення їхнього правового положення у спеціальних правових актах 2) встановлення широкої сфери самостійної діяльності на основі

саморегуляції; 3) закріплення функціональної підпорядкованості вищим органам; 4) надання об'єктам гарантій щодо участі у вирішенні завдань на всіх рівнях управління; 5) забезпечення участі організації будь-якого профілю у вирішенні питань управління в межах установ, підприємств, галузевих і територіальних систем управління [202, с. 168].

У науковій літературі зазначається, що об'єктом публічного адміністрування є управлінські відносини між учасниками публічно-адміністративної системи в процесі діяльності, спрямованої на досягнення цілей і дотримання інтересів народу. Виокремлюють також поняття предмета публічного адміністрування, під яким розуміють систему правових та організаційних заходів, які становлять організаційно-правовий механізм реалізації органами публічної адміністрації покладених на них завдань. Предметом публічного адміністрування може бути організація управління на різних рівнях (національному, регіональному та місцевому); структурні елементи системи адміністрування; організація управлінської діяльності, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування; механізм управління публічною системою; техніка публічного адміністрування; принципи, методи управління; механізм самоорганізації та саморегулювання публічної системи; координація та субординація громадських зв'язків [51, с. 143].

У вітчизняній та зарубіжній науковій літературі висловлювалися пропозиції щодо зарахування до об'єктів соціального, у тому числі державного, управління соціально-організованого суспільства. Водночас, соціально-організоване суспільство є об'єктом саме публічного адміністрування.

Поняття «суспільство» визначається і характеризується різними науками: соціологією, філософією, теорією держави і права тощо. У якості філософської категорії суспільство розуміється як форма життєдіяльності людей, спосіб їх соціальної організації. Це система, що розвивається на основі об'єктивних соціальних законів. Як тотожне використовується

поняття «соціум». Соціум – це система суспільного співжиття людей. Соціум походить від латинського слова «*socium*», що означає «з'єднати», «поєднати», «розпочинати спільну працю». Звідси первинне значення поняття «суспільство», що означає «спільність», «союз», «співпраця». Суспільство як сукупність усіх соціальних процесів вивчається багатьма суспільними дисциплінами: соціологією, антропологією, психологією, етнографією, мовознавством тощо [93, с. 206; 345; 454, с. 91; 459, с. 180].

Учені-представники науки теорії держави і права визначають суспільство як продукт взаємодії людей, об'єднаних різноманітними економічними, сімейними, груповими, етнічними, становими, класовими відносинами й інтересами. Розгляд суспільства як системи суспільних відносин, основу яких становлять економічні (матеріальні) відносини, дозволяє, по-перше, підходити до нього історично, виокремлювати різні суспільно-економічні формації (рабовласницьке, феодальне, капіталістичне, соціалістичне суспільство); по-друге, виявляти специфіку головних сфер громадського життя (економічної, політичної, духовної); по-третє, чітко визначати суб'єктів соціального спілкування (особистість, етнос, нація тощо) [45, с. 19].

Енциклопедичні джерела розуміють суспільство в широкому розумінні як сукупність форм сумісної діяльності людей, що склалися історично, тобто визначальною категорією поняття «суспільства» є людина. Поняття ж «громадянин», а отже «громадянське» пов'язані з феноменом «держава». Звідси випливає, що вислів «громадянське суспільство» означає поєднання до певної міри неоднорідних за змістом характеристик. У зарубіжній літературі, у зв'язку із цим, для визначення окремої від держави форми самодіяльності людей нерідко вживають поняття «солідарне суспільство», «соціально-організоване суспільство» [331].

Соціологія розглядає суспільство як сукупність усіх видів взаємодії та форм об'єднання людей, що склалися історично, у якій знаходить вияв їх взаємозалежність один від одного. Людей у суспільство об'єднують,

головним чином, три ознаки: спільна культура, спільна територія та спільна ідентичність. Суспільство є системою, яка сама відтворюється [444, с. 19]. Самовідтворення є об'єктивною властивістю соціальної системи, хоча вона відтворюється через взаємодії людей, але цей процес не визначається бажаннями окремих людей [302, с. 198].

Поширеною є точка зору, що об'єктом державного управління є система, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління, або система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють. До об'єкта державного управління зараховують усе суспільство в цілому, усі варіанти суспільних відносин, що розвиваються в ньому [12, с. 7]. Водночас, враховуючи адміністративно-командну сутність державного управління, навряд чи можна стверджувати, що все суспільство в цілому підпорядковується владній волі держави (суб'єкта управління) і виконує його рішення, тобто є системою, якою управляють. На нашу думку, розуміння цих процесів потребує переосмислення. Усе суспільство, з одного боку, по суті, є носієм влади; є первинним стосовно держави та державного суверенітету, однак, з іншого боку, у силу специфіки організації держави зазнає керуючого впливу з її боку. Виходячи із викладеного, суспільство визначає засади організації держави та має установчу владу (вплив) стосовно держави, що не є типовим для процесів управління в загальному розумінні, коли суб'єкт управління є первинним стосовно об'єкта управління та не може зазнавати від об'єкта управління установчого впливу. У зв'язку із цим, вважаємо, що суспільство, а точніше соціально-організоване суспільство, є об'єктом публічного адміністрування.

Основою будь-якого суспільства є людина. Власне людина визначає поняття «суспільство», оскільки без людей суспільство не може існувати. Разом зі входженням у суспільство людина вносить і свою соціально-природну якість. Тому зародження та розвиток суспільства – це, по суті, перетворення соціально-природних засад особи на елементи суспільної

дійсності. Отже, людина в силу народження має певні права, інакше кажучи, природні права. Для вираження, реалізації та захисту своїх прав люди, їх окремі групи об'єднуються. Суспільство виникає і розвивається на основі необхідності співпраці. Об'єднувальним моментом тут є інтерес (моральний, матеріальний, політичний, професійний, віковий тощо). Організуючий аспект життєдіяльності людей, таким чином, зароджується на рівні суспільства.

Соціально-організоване суспільство – це сфера дії приватних (особистих) інтересів, система суспільних інституцій (об'єднання людей, у тому числі партії, суспільні організації, асоціації, рухи, товариства, спілки тощо), за посередництвом яких задовольняються різноманітні, обумовлені історичним етапом розвитку суспільства, інтереси індивідів та їх груп.

Отже, соціально-організоване суспільство є специфічним станом суспільства, за якого люди, групи людей, їх об'єднання перетворюються на єдиний організм, що існує за встановленими правилами. Безумовно, таке перетворення є можливим лише за активної участі держави у встановленні правил існування суспільства, встановленні регулятивів поведінки людей та відповідальності за їхнє порушення. З іншого боку, виключно за умови досягнення суспільством такого якісного стану стає можливим утворення держави. Діалектичний зв'язок держави та суспільства породжує необхідність публічного адміністрування з метою забезпечення життєдіяльності останнього.

Звичайно, таке суспільство не може існувати без відносин між його членами. Якщо такі відносини визначено та врегульовано нормативно, то вони стають правовідносинами, і мають здійснюватись у відповідності до конкретних правових норм. Ці правовідносини можуть виникати між окремими фізичними особами, між фізичними та юридичними особами (об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями), між юридичними особами, між фізичними або юридичними особами та органами держави.

Соціально-організоване суспільство та правовідносини, що виникають між його членами, є нерозривно пов'язаними елементами, адже соціально-організоване суспільство неможливо уявити без численних видів правовідносин, а правовідносини не є можливими за відсутності соціально-організованого суспільства. Соціально-організоване суспільство не можна вважати статичним, оскільки ця система постійно розвивається, змінюється та ускладнюється, але можна говорити про те, що саме правовідносини надають динамічного змісту соціально-організованому суспільству, оскільки відсутність правовідносин робить суспільство лише сукупністю людей, які об'єднані за певними ознаками.

Відносини як вид взаємодії між членами суспільства можуть бути об'єктом управління, але таке управління не буде державним, оскільки відносини в суспільстві мають, по-перше, бути врегульованими нормативно й, по-друге, відповідати певним умовам, за яких такі відносини стають правовідносинами. Саме тому можна з упевненістю стверджувати, що саме публічне адміністрування забезпечує завдання керуючого впливу з метою врегулювання відповідних відносин та процесів.

Таким чином, соціально-організоване суспільство є об'єктом публічного адміністрування, незалежно від конкретної галузі суспільного життя та державного управління, оскільки саме таке суспільство і є системою, на яку справляє владний вплив суб'єкт публічного адміністрування. Однак, як уже зазначалося, соціально-організоване суспільство не є можливим без правовідносин, що виникають між його членами. На відміну від соціально-організованого суспільства, правовідносини різняться залежно від конкретної галузі державного управління. Наприклад, об'єктом публічного адміністрування в галузі закордонних справ, окрім соціально-організованого суспільства, будуть правовідносини у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності держави. Для галузі юстиції такі вищезазначені правовідносини вже не будуть об'єктом публічного адміністрування, замість того об'єктом будуть

правовідносини у сфері розроблення та забезпечення здійснення правової політики держави.

Науковець В.Я. Малиновський називає об'єктами державного управління систему, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління. Безпосередніми об'єктами, на які справляє вплив той чи інший конкретний суб'єкт, є підпорядковані йому сектори (галузі) державного управління [144, с. 161], тобто іде мова про необхідність виокремлення загального та безпосереднього об'єктів уже публічного адміністрування. Однак, відразу постає запитання, що є галуззю публічного адміністрування. У теорії права галузь права визначається як система правових норм, об'єднаних на підставі спільного предмета і методів правового регулювання, що регулює певну сферу суспільних відносин. Відтак, до галузі публічного адміністрування можна зараховувати організацію адміністрування однорідними, об'єктивно пов'язаними між собою правовідносинами, що виникають, змінюються та припиняють своє існування в тій чи іншій сфері економічного, соціально-культурного чи адміністративно-політичного життя. Водночас, галузі можна згрупувати у сфери, про що йшлося вище. Таким чином, можна говорити про галузь як безпосередній об'єкт публічного адміністрування, однак, варто зазначити, що кожна галузь складається з конкретних правовідносини, які, у свою чергу, можуть виникати тільки в особливому середовищі – соціально-організованому суспільстві.

Соціально-організоване суспільство та специфічні правовідносини, що виникають між його членами можна вважати загальним об'єктом публічного адміністрування, тоді як соціально-організоване суспільство і правовідносини у визначеній галузі адміністрування будуть безпосереднім об'єктом публічного адміністрування в конкретній галузі.

У науковій літературі також зазначається, що держава в особі визначених органів і посадових осіб здійснює свій керівний вплив також на такий об'єкт як правовий стан.

Термін «правовий стан» є відносно новим для української юридичної науки. Цей термін опосередковано використовується багатьма галузями права. Наприклад, у словосполученні «правовий стан осіб, які беруть участь у провадженні», замість терміна «правовий стан» часто використовуються поняття «правовий статус» та «правовий режим». Науковцями Російської Федерації більш активно досліджуються поняття та особливості правового стану, тоді як українські вчені та правозастосовні органи майже не оперують цим поняттям, при цьому воно має категоріальний статус і використовується для пояснень явищ державно-правової дійсності. Вважаємо, що аналіз різних поглядів та позицій учених з приводу визначення поняття «правовий стан» та відмежування його від суміжних понять є актуальним для української правової науки. За різних періодів проблемі визначення поняття «правовий стан» та його місцю серед інших правових понять приділяли увагу такі вчені як А.Г. Ананьєв, В.В. Груздев, Ю.С. Новікова, О.В. Парфьонов, О.В. Пермяков, О.Л. Сіманов, Є.А. Храпунова, Л.А. Чеговадзе та ін.

Найбільш загальним визначенням слова «стан» у словниках є дефініція, яка співпадає з тлумачним словником Т.Ф. Єфремової. У ньому (та інших словниках) слово «стан» розуміють у декількох значеннях: 1) перебування в якому-небудь положенні; 2) положення, у якому хто-небудь або що-небудь знаходиться; 3) стан духу; настрої; фізичне самопочуття; 4) застар. соціальне положення, звання; 5) майно, капітал, власність приватної особи; значний капітал [177].

Слово «стан» активно використовується в класичній та квантовій механіці для характеристики способів існування фізичних об'єктів (систем). Фундаментальний статус поняття «стан» у фізиці визначається тим, що фізична теорія характеризує процеси у вигляді зв'язку станів [141].

Учені-філологи зазначають, що в мовній практиці не завжди розрізняють терміни «стан», «становище», «положення». Тим часом кожне із зазначених слів має свою окрему семантику та свою сполучуваність з іншими.

Так, «стан: 1. Те саме, що й становище, а також фізичне самопочуття або настрої. Ця лексема нерідко поєднується з різними словами: акти громадського стану, внутрішній стан країни, воєнний стан тощо. 2. У фізиці: газоподібний стан, критичний стан речовини. 3. Соціальна група людей: духовний стан, розшарування суспільства на стани. Становище – обставини, умови, у яких хтось, щось перебуває, діє (наприклад, внутрішнє становище, критичне становище, скрутне становище тощо), а також місце, роль у суспільстві, професійному середовищі, родині. Положення означає розташування у просторі (горизонтальне положення, положення тіла), певне теоретичне твердження чи думку (основні положення наукового трактату), зведення законів, правил».

Можна дійти висновку, що під словом стан у найбільш загальному значенні розуміють певне положення або форму існування суб'єкта або об'єкта, постійну або тимчасову [35, с. 16].

Юридичні словники пов'язують правові стани з юридичними фактами, інколи визначаючи їх як певний особливий різновид юридичних фактів. Так, факти-стани (правові стани) визначаються як триваючі (перманентно існуючі або періодично виникаючі) обставини, які в тій чи іншій мірі мають вплив на положення соціального суб'єкта, його взаємовідносини з іншими особами та організаціями. До правових станів відноситься належність людини до громадянства тієї або іншої держави або, навпаки, стан без громадянства, перебування на державній службі тощо. Правові стани можуть бути наслідком поведінки особи, причому як правомірної, так і протиправної (вступ до шлюбу, укривання особи, яка скоїла злочин від органів правосуддя і, як наслідок, перебування в розшуку), а також і не пов'язані безпосередньо з таким, будучи результатом певних подій (наприклад, хвороба, споріднені відносини тощо) [335, с. 420].

Юридичні факти – передбачені в законі обставини, за яких виникають (змінюються, припиняються) конкретні правовідносини, які поділяються на дві групи: події та дії. Серед юридичних фактів також виокремлюють правові

стани (перебування на військовій службі, у шлюбі, у спорідненні, у розшуку, на посаді тощо) [301].

Два дисертаційних дослідження присвячено визначенню поняття «правовий стан», його ролі та місцю у правовій науці, а також відмежування цього поняття від суміжних: «Правовий стан як категорія права» Ю.С. Новікової та «Правовий стан» О.В. Парфьонова.

Ю.С. Новікова визначає правовий стан як обумовлений соціально-культурними умовами життєдіяльності суспільства різновид соціального стану, який являє собою спосіб юридичного буття суб'єктів, об'єктів або суспільних відносин у визначений проміжок часу у визначеному просторі, як правило, закріплений у встановленому законом порядку. Автор розглядає правовий стан як самостійну правову категорію, наділену певними характерними ознаками: 1) є загальним поняттям правознавства, зміст якого є ширшим за зміст аналогічних понять галузевих юридичних наук; 2) має форму фундаментального теоретичного поняття теорії права та відіграє методологічну роль стосовно галузевих юридичних наук; 3) дає можливість відтворити реальну картину правової дійсності, розкрити її суттєві властивості, виявити особливості права у порівнянні з іншими суспільними явищами; відображає не лише теоретичні, але й практичні потреби; 4) сприяє поєднанню правових знань, розроблених у галузевих юридичних науках, і тим самим сприяє цілісності пізнавальної діяльності в усіх галузях юридичної науки; 5) може бути переміщена на інші області знань [174, с. 10].

О.В. Парфьонов дещо по-іншому підходить до визначення правового стану. Він розглядає правовий стан як особливий різновид стану, який фіксує момент стабільності, врівноваженості, спокою у змінах, русі, розвитку юридичних об'єктів та суб'єктів у певний момент часу за певних умов, відображений або об'єктивно існуючий у праві.

На його думку, практично будь-який стан може стати правовим, якщо на те буде воля законодавця. Така воля опосередковує трансформацію біологічних, технічних, фізичних та інших станів у праві. Унаслідок такого

переходу їхні носії наділяються новими властивостями. «Власне» правові стани являють собою виключення з цього правила. Вони об'єктивно є присутніми у правовій сфері й не потребують юридичного опосередковування з боку законодавця [183, с. 148].

На нашу думку, розроблене О.В. Парф'юновим визначення є більш загальним та відображає правовий стан як певну юридично-філософську категорію, тоді як визначення і розуміння правового стану Ю.С. Новіковою дозволяє глибше зрозуміти його правову сутність та місце серед інших юридичних понять. Вона цілком аргументовано підкреслює, що правовий стан не просто об'єктивно існує у правовому просторі, але й має бути законодавчо закріпленим.

У своїх більш пізніх публікаціях Ю.С. Новікова приділяє увагу питанню розмежування понять «правовий стан» та «правовий статус», а також понять «правовий стан» і «правовий режим». Вона зазначає, що носіями правового статусу є переважно суб'єкти права, тоді як структура правового стану ускладнюється тим, що коло його носіїв є значно ширшим – це не тільки суб'єкти права, але і об'єкти і суспільні відносини.

Автор зазначає, що структура правового стану є різною в залежності від того, яку роль він виконує в механізмі правового регулювання: якщо це правовий стан-відношення (наприклад, стан громадянства), то його структура традиційно буде містити суб'єкти, об'єкти та зміст у вигляді суб'єктивних прав і юридичних обов'язків його учасників; якщо це правовий стан-властивість (наприклад, непрацездатність), то до його структури належатиме сам суб'єкт-носій правового стану та ті права й обов'язки, які виникли в нього у зв'язку з встановленням цього правового стану; при дослідженні структури юридичного факту-стану (наприклад, перебування в шлюбі) вона міститиме початковий факт, який призвів до виникнення правового стану, а також власне правовий стан-властивість або відношення, яке в подальшому встановилося та існує тривалий час як самостійний юридичний факт.

Окремо автор характеризує структуру складних правових станів, до якої належать декілька елементів, кожен з яких, у свою чергу, також є станом (правосуб'єктність, стан навколишнього середовища, фінансовий стан підприємства тощо) [175, с. 12–13].

Додатково Ю.С. Новікова зазначає, що поняття правового стану дуже тісно пов'язано з поняттям правового режиму, але не співпадає з ним; його визначають як порядок врегулювання суспільних відносин, який виражається в комплексі правових засобів та характеризує особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань й утворює особливу спрямованість такого регулювання [173, с. 131].

С.О. Кузніченко приділяє увагу питанням співвідношення понять «правовий режим» та «правовий статус» та зазначає, що правовий режим і правовий статус є парними правовими категоріями. У першому випадку всі правові явища пов'язуються з об'єктом правовідносин, а в другому — з його суб'єктами. Режим установлює межі дозволеної поведінки конкретних суб'єктів, чим і формує їх правовий статус; режим виникає лише в зонах так званого інтенсивного правого регулювання, коли законодавець приділяє особливу увагу конкретному об'єкту правовідносин [130, с. 110].

А.Г. Ананьєв здійснив комплексний аналіз та охарактеризував розвиток поглядів та сучасних думок учених стосовно проблематики визначення правового стану. На його думку, станом є та сукупність приписів об'єктивного права, яка сприймається особою та відображає суб'єктивні права цього учасника в конкретному відношенні; у свою чергу, такі права набуваються суб'єктом або зберігаються після завершення правовідносин, як їх наслідок; або цей суб'єкт володіє ними в період дії відносин. Тобто, це ті юридичні обов'язки, які мають виконатися (дотримуватися) суб'єктом у силу того, що він є учасником відповідного правовідношення. Стан як прояв результату відношення, характеризує собою те правове явище, якого прагнули суб'єкти, вступаючи у відносини або ж припускали настання такого результату. Певною мірою стан є проявом типового правового результату,

якого прагнули сторони; він ототожнений в інтересі, який породжує відносини. Саме стан являє собою таке утворення, яке схильне до правового впливу (регулювання), оскільки саме через норми права визначаються відповідні компоненти (критерії), які у своїй сукупності й будуть створювати той або інший стан для суб'єкта (особи) як уповноваженого, так і зобов'язаного, рівно як і визначати наслідки його недотримання або порушення [14].

А.Г. Ананьєв розглядає загальну правову категорію «правовий стан» у цивілістичному аспекті. Вважаємо, що можна повністю погодитися з ученими, які розглядають правовий стан як правову категорію, що є універсальною для права взагалі і може використовуватись усіма галузями права. У такому разі категорія «правовий стан» при її використанні конкретною галуззю права набуває нового (деколи інакшого) розуміння, змісту та особливостей.

На думку автора цього дисертаційного дослідження, розроблене Ю.С. Новіковою визначення поняття «правовий стан» є таким, що найбільш повно та точно його характеризує. Розуміння правового стану як обумовленого соціально-культурними умовами життєдіяльності суспільства різновиду соціального стану, що є способом юридичного буття суб'єктів, об'єктів або суспільних відносин у визначений проміжок часу у визначеному просторі, як правило, закріплений у встановленому законом порядку, дозволяє зрозуміти сутність цієї категорії.

На нашу думку, наука адміністративного права також може оперувати поняттям правового стану для більш повного та чіткого розуміння категорії «публічне адміністрування».

У силу свого визначення та змісту правові стани навряд чи можуть також бути об'єктами публічного адміністрування. Так, правовий стан не є суб'єктом, яким управляють, або ж системою, якою управляють. Водночас, сучасний стан розвитку законодавства та практики надає змогу стверджувати, що правові стани також зазнають керуючого впливу з боку

публічних суб'єктів. Наприклад, національна безпека визначається в уже нечинному Законі України «Про основи національної безпеки України» як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам 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 тощо [250]. Новий Закон України «Про національну безпеку України» визначає національну безпеку як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Визначення, яке стало підґрунтям для законодавчої дефініції, визначає національну безпеку саме як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави, людства в цілому від внутрішніх і зовнішніх загроз [138, с. 20]. Об'єктом управління внутрішніми справами, яка є частиною національно-безпекової сфери публічного адміністрування, серед іншого, є громадський порядок та громадська безпека [103, с. 343]. Громадський порядок визначають як стан мирного співіснування членів суспільства, позначений відсутністю ворожих дій, повстань, бунтів або іншої поведінки, здатної порушити повсякденне, нормальне громадське життя [193, с. 55].

Такі стани є врегульованими за допомогою нормативно-правових актів, і, на думку автора дисертаційного дослідження, належать до змісту об'єкта саме публічного адміністрування, оскільки зміст державного управління не дозволяє охопити правові стани.

На підставі здійсненого аналізу поняття «правовий стан» можна підсумувати, що воно є комплексною категорією права, яка може використовуватися різними галузями права для характеристики та пояснення

правових явищ та правовідносин, що регулюються конкретними галузями набуваючи при цьому нових особливостей. Можна погодитися з визначенням, яке характеризує правовий стан як обумовлений соціально-культурними умовами життєдіяльності суспільства різновид соціального стану, що являє собою спосіб юридичного буття суб'єктів, об'єктів або суспільних відносин у певний проміжок часу у певному просторі, як правило, закріплений у встановленому законом порядку. Вважається за доцільне використання категорії «правовий стан» і в науці адміністративного права як одного з елементів змісту об'єкта публічного адміністрування.

Виходячи з результатів здійсненого аналізу, можна стверджувати, що об'єктом публічного адміністрування є специфічна система, яка складається з: 1) інституційної складової, тобто із соціально-організованого суспільства (фізичних осіб та їх колективів, а також юридичних осіб та органів держави); 2) динамічної складової — відносин всередині такого суспільства між його членами; 3) статичної складової — правові стани (громадський порядок, внутрішня безпека, національна безпека).

Оскільки соціально-організоване суспільство належить до об'єкта публічного адміністрування незалежно від сфери, воно має бути враховано при визначенні національно-безпекової сфери як об'єкту на рівні публічного адміністрування сферою.

Необхідно також звернути увагу на те, що, окрім суспільних відносин, які «традиційно» зараховуються до об'єкта, до складу об'єкта публічного адміністрування слід відносити також і правові стани (якими, зокрема, є національна безпека).

З урахуванням зазначеного національно-безпекова сфера як об'єкт публічного адміністрування — це комплексна сфера публічного адміністрування, яку слід розглядати як систему суспільних відносин, а також правові стани, що складаються у сфері забезпечення існування української держави та її ефективного функціонування, на яку справляє

публічний керуючий вплив суспільство та держава в особі спеціально визначених суб'єктів.

3.2. Галузі національно-безпекової сфери як елементи родового об'єкта публічного адміністрування

У попередніх підрозділах дослідження вже розглядалися питання специфіки об'єкта публічного адміністрування, було досліджено національно-безпекову сферу як об'єкт публічного адміністрування.

Так, було визначено, що об'єктом публічного адміністрування є специфічна система, яка складається із соціально-організованого суспільства (фізичних осіб та їх колективів, а також юридичних осіб і органів держави), відносин всередині такого суспільства між його членами, а також правових станів (наприклад, внутрішня безпека, національна безпека). При цьому функціонально національно-безпекову сферу як об'єкт публічного адміністрування становлять галузі.

Необхідно наголосити на тому, що, якщо соціально-організоване суспільство в цілому, відносини всередині такого суспільства, а також правові стани є загальним об'єктом публічного адміністрування, то, у свою чергу, національно-безпекова сфера є комплексним та родовим об'єктом публічного адміністрування, тоді як галузі, що її становлять, можуть також окремо бути безпосередніми об'єктами публічного адміністрування.

Варто також зазначити, що національно-безпекова сфера як об'єкт публічного адміністрування є більш теоретичною конструкцією, тоді як щодо галузей цієї сфери фактично і повсякденно здійснюється публічне адміністрування на практиці.

За таких умов, вважається за доцільне в межах цього дослідження охарактеризувати кожен із галузей національно-безпекової сфери як елемент комплексного об'єкта публічного адміністрування. Крім того, вважаємо логічним сконцентрувати увагу саме на особливостях кожної галузі

національно-безпекової сфери для більш чіткого розуміння специфіки сфери в цілому.

3.2.1. Галузь національної безпеки і оборони

Сучасні геополітичні процеси, що відбуваються у світі протягом нового століття, свідчать про суцільну нестабільність, модифікацію міжнародних та внутрішньодержавних конфліктів.

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 країни. Зростають регіональні загрози міжнародній безпеці, які за своїми негативними наслідками можуть мати потенціал глобального впливу. Постала небезпечна тенденція перегляду національних кордонів поза нормами міжнародного права. Використання сили і погрози силою повернулися до практики міжнародних відносин, у тому числі в Європі [168, с. 3].

У сучасному світі проблему національної безпеки і оборони виділено в окрему галузь політичної науки та політичної діяльності, значення якої постійно зростає. Від рівня національної безпеки залежить саме існування та розвиток людини, суспільства, держави. Процеси глобалізації, посилення єдності світу з одночасним поглибленням його національної різноманітності, революція у військовій сфері призвели до зміни загроз і небезпек для людства, окремих націй і держав, що вимагає нових підходів до глобальної, міжнародної та національної безпеки.

Найбільш гострою проблема національної безпеки виявилася для сучасних посткомуністичних держав, зокрема й для України, що перебувають у перехідному періоді. Притаманними є загострення соціальних протиріч, які провокують конфлікти в різних сферах життя суспільства, загрожують його національній безпеці. Створення ефективної системи забезпечення національної безпеки України, модернізація її військової

політики у відповідності до вимог часу є складовою державотворчих процесів в Україні. Існування України як суверенної та стабільної держави, її прогресивний розвиток, самозбереження і безпека не є можливими без розроблення і впровадження цілеспрямованої системи політики захисту національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз. Усе це зумовлює актуальність проблем національної безпеки і військової політики України [194].

За всю історію сучасної незалежної України питанням адміністрування національною безпекою і обороною завжди приділялося достатньо уваги з боку вчених, посадових осіб численних органів державної влади, державних політичних діячів. Обґрунтовувалися питання ефективного адміністрування національною безпекою і обороною, реформування окремих елементів системи адміністрування, повноважень суб'єктів адміністрування в цих галузях. У той же час, сумні та трагічні події останнього часу беззаперечно доводять, що галузям національної безпеки і оборони та питанням забезпечення національної безпеки і оборони в Україні має приділятися більше уваги саме на рівні правового забезпечення та механізму здійснення адміністрування, оскільки належна правова база та механізм її реалізації можуть суттєвим чином вплинути на здійснення публічного адміністрування та гарантувати ефективне і законне публічне адміністрування.

У широкому розумінні національна безпека України – це спосіб самозбереження українського народу, який досяг рівня організації у формі незалежної держави. Цей спосіб уможливорює його вільне існування і саморозвиток, надійний захист від зовнішніх та внутрішніх загроз. У науковій літературі зазначається, що національну безпеку України можна визначити як систему державно-правових і суспільних гарантій стабільності життєдіяльності та розвитку українського народу в цілому та кожного громадянина, зокрема, захист їхніх базових цінностей і законних інтересів, джерел духовного та матеріального розвитку від можливих реальних і потенційних, внутрішніх та зовнішніх загроз [44, с. 25].

Національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам 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, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам. Закон України «Про національну безпеку України» у новій редакції не перераховує всі можливі загрози національній безпеці й формулює визначення за допомогою словосполучення «реальні та потенційні загрози».

Закон України «Про основи національної безпеки» визначав, що об'єктами національної безпеки є людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи; суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність. У новій редакції Закон оперує поняттями національних інтересів України.

Отже, національна безпека за своєю суттю є правовим станом. Сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промислового комплексу; громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки.

До складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику [245].

Таким чином, особливістю національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування, що є правовим станом, є виділення особливої сукупності органів сектору безпеки і оборони, тобто суб'єктів забезпечення національної безпеки. Закон визначає, що сектор безпеки і оборони – це система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і, відповідно до Конституції та законів України, за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України.

Крім того, положення вищезазначеного закону демонструють одну з основних особливостей галузі національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування – включення до системи суб'єктів забезпечення національної безпеки громадян України (на добровільних засадах).

У літературі також зазначається, що первинний, особистісний рівень суб'єкта національної безпеки України – це громадянин, який незалежно від національності вільно інтегрувався у спільноту «український народ» і ставиться до його національних цінностей та інтересів як до своїх власних [44, с. 25–26]. Національні цінності – це матеріальні і духовні об'єкти, ставлення до яких набуло визначального значення для самоусвідомлення та існування народу України. Це основа мотивації його діяльності і саморозвитку. Національні інтереси – це усвідомлювані елітою суспільства потреби українського народу, які спрямовані на збереження та розвиток національних цінностей. Залежно від характеру та сфери прояву національні інтереси поділяються на стратегічні та тактичні, політичні та економічні, соціальні та екологічні тощо. Відстоювання національних інтересів України має на меті усунення або мінімізацію територіальних, демографічних, економічних, екологічних та інших втрат у процесі життєдіяльності її народу і, відповідно, піднесення суспільного розвитку [250].

Національний інтерес – це, по суті, інтегральне вираження інтересів усіх членів суспільства, що реалізується через політичну систему та поєднує інтереси кожної людини, інтереси національних, соціальних, політичних груп з інтересами держави. Доволі цікавим є розуміння сутності національних інтересів американськими дослідниками Ч. Лерчем і А. Саїдом, які вважають, що їх ціннісне наповнення ґрунтується на п'яти видах «добра»: 1) добро окремих громадян; 2) добро суспільства у цілому; 3) добро держави; 4) добро соціально зацікавлених груп у державі; 5) добро уряду та його членів.

Національний інтерес – визначальне джерело формування стратегічної мети, стратегічних завдань, об'єкта спрямувань і напрямів розвитку нації, механізму, методів і форм їх реалізації [332, с. 46].

Громадяни займають вагоме місце у сфері публічного адміністрування. Відповідно до ст. 21 Загальної декларації прав людини, воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля має виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які необхідно проводити за умови загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування або через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування.

У ст. 5 Конституції України зазначено, що Україна є республікою. Відтак, носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної (законодавчої, виконавчої і судової) влади та органи місцевого самоврядування. Ніхто не може узурпувати державну владу.

Влада народу здійснюється, передусім, шляхом видання законів, які є вираженням загальної волі. Тому всі громадяни мають право брати участь у створенні законів особисто або через своїх представників.

Відповідно до положень ст. 38 Конституції України, змістом права громадян на участь в управлінні державними справами є, зокрема: 1) право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах; 2) право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 3) право рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Отже, такі конституційні положення означають безпосередню можливість брати участь у здійсненні публічного адміністрування будь-якою сферою чи галуззю сфери. У той же час, лише галузь національної безпеки прямо зараховує громадян до сектору безпеки і оборони національної безпеки, підкреслюючи тим самим їхню значущість у процесі адміністрування національною безпекою.

Закон України «Про основи національної безпеки» у попередній редакції прямо включав громадян України до суб'єктів забезпечення національної безпеки, не встановлюючи добровільних засад такого забезпечення. На думку автора цього дисертаційного дослідження,

включення громадян України до суб'єктів забезпечення національної безпеки означало встановлення для них обов'язку забезпечувати національну безпеку. Питання полягало у механізмі дотримання цього обов'язку, який Законом України «Про основи національної безпеки» не розкривався. Вищезазначений Закон встановлював, що громадяни України через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку.

Водночас, на підставі положень зазначеного вище закону не можна вважати, що участь у виборчому процесі є обов'язком громадян України, адже законодавством України не передбачено обов'язкового голосування, тому виборці юридично не зобов'язані брати участь у виборах. Участь у виборах – це громадянський обов'язок громадянина України.

Обов'язком, що впливає на національні інтереси України та їх забезпечення, є сукупність усіх обов'язків громадян України, тому що їх належне і своєчасне здійснення всіма громадянами і утворює загальний стан правопорядку та стабільності в державі та суспільстві.

Особливої уваги заслуговує така форма участі громадян у публічному адмініструванні як «звернення громадян». О.Ф. Андрійко зазначає, що відносини органів публічної адміністрації за зверненнями громадян мають певні ознаки, що є характерними саме для такого типу відносин. Зокрема, до них варто віднести формування зазначених відносин у межах законодавства про звернення громадян, наявність у суб'єктів притаманних кожній стороні прав та обов'язків; стосуються реалізації або захисту прав, законних інтересів

громадян у сфері діяльності державних органів і, зокрема, органів публічної адміністрації; відзначаються особливістю зв'язків між сторонами, де одна із них наділена суб'єктивним правом, а інша – юридичним обов'язком дієвого реагування на зазначені у зверненні проблеми [15, с. 24].

Очевидно, що якби звернення громадян не було взагалі, державному апаратові було б важче збирати інформацію про проблеми населення та, відповідно, складніше стежити за змінами ситуації й оперативно реагувати. У сучасних умовах, у демократичній державі звернення громадян можуть бути не тільки засобом правового захисту, але й формою реалізації права громадян на участь в управлінні справами держави, закріпленої у Загальній декларації прав людини 1948 року та Конституції України [87, с. 54].

Закон України «Про національну безпеку України» у новій редакції робить наголос на добровільній участі громадян і громадських об'єднань у забезпеченні національної безпеки. Окрім цього, цей закон також приділяє особливу увагу участі громадян у цивільному контролі через громадський контроль.

Наступною особливістю галузі національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування є її загальна спрямованість на протидію існуючим загрозам. Учені висловлюють слушну думку, що національна безпека як стан відносин з приводу захищеності національних інтересів має своїм антиподом загрози і небезпеку. Загрози національній безпеці – це стан відносин, за яких існує очевидний намір (обіцянка) однієї держави (держав), юридичних чи фізичних осіб завдати шкоди національним інтересам іншої держави (держав). Загрози становлять потенційну небезпеку для національних інтересів [87, с. 51; 349, с. 98; 380, с. 61; 401, с. 211]. Т.Г. Абдуліна зазначає, що національну безпеку розглядають крізь призму загроз, що впливають на її рівень, а також з точки зору загальної теорії систем, за допомогою якої узагальнюється системоутворююча тріада: безпека – загрози – ризик [1, с. 70].

При визначенні національної безпеки необхідно визнати владу традиційних, вузькосформованих перспектив національної безпеки, але чітко розрізняти яким чином визначення аналітично та нормативно відрізняється від традиційних поглядів [375, с. 465].

Так, Стратегія національної безпеки України виокремлює такі загрози національній безпеці України: 1) агресивні дії Росії, що здійснюються для виснаження української економіки і підриву суспільно-політичної стабільності з метою знищення держави Україна і захоплення її території, а саме: військова агресія, участь регулярних військ, радників, інструкторів і найманців у бойових діях на території України; розвідувально-підбивна і диверсійна діяльність, дії, спрямовані на розпалювання міжетнічної, міжконфесійної, соціальної ворожнечі і ненависті, сепаратизму і тероризму, створення і всебічна підтримка, зокрема військова, маріонеткових квазідержавних утворень на тимчасово окупованій території частини Донецької та Луганської областей; тимчасова окупація території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та дальші дії щодо дестабілізації обстановки у Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні; нарощування військових угруповань біля кордонів України та на тимчасово окупованій території України, у тому числі розміщення на півострові Крим тактичної ядерної зброї; блокування зусиль України щодо протидії монополізації стратегічних галузей національної економіки російським капіталом, щодо позбавлення залежності від монопольних поставок критичної сировини, насамперед енергетичних ресурсів; торговельно-економічна війна; інформаційно-психологічна війна, приниження української мови і культури, фальшування української історії, формування російськими засобами масової комунікації альтернативної до дійсності викривленої інформаційної картини світу; 2) неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони України: несформованість сектору безпеки і оборони України (далі – сектор безпеки і оборони) як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру; інституційна слабкість, непрофесійність,

структурна незбалансованість органів сектору безпеки і оборони; недостатність ресурсного забезпечення та неефективне використання ресурсів у секторі безпеки і оборони; відсутність ефективних зовнішніх гарантій безпеки України; діяльність незаконних збройних формувань, зростання злочинності, незаконне використання вогнепальної зброї; 3) корупція та неефективна система державного управління: поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління; слабкість, дисфункціональність, застаріла модель публічних інститутів, депрофесіоналізація та деградація державної служби; здійснення державними органами діяльності в корпоративних та особистих інтересах, що призводить до порушення прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарської діяльності; 4) економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення: монопольно-олігархічна, низькотехнологічна, ресурсовитратна економічна модель; відсутність чітко визначених стратегічних цілей, пріоритетних напрямів і завдань соціально-економічного, воєнно-економічного та науково-технічного розвитку України, а також ефективних механізмів концентрації ресурсів для досягнення таких цілей; високий рівень «тінізації» та криміналізації національної економіки, кримінально-кланова система розподілу суспільних ресурсів; деформоване державне регулювання і корупційний тиск на бізнес; надмірна залежність національної економіки від зовнішніх ринків; неефективне управління державним боргом; зменшення добробуту домогосподарств та зростання рівня безробіття; активізація міграційних процесів унаслідок бойових дій; руйнування економіки та систем життєзабезпечення на тимчасово окупованих територіях, втрата їх людського потенціалу, незаконне вивезення виробничих фондів на територію Росії; 5) загрози енергетичній безпеці: спотворення ринкових механізмів в енергетичному секторі; недостатній рівень диверсифікації джерел постачання енергоносіїв та технологій; криміналізація та корумпованість енергетичної сфери; недієва політика енергоефективності та енергозабезпечення; 6) загрози інформаційній безпеці:

ведення інформаційної війни проти України; відсутність цілісної комунікативної політики держави, недостатній рівень медіа-культури суспільства; 7) загрози кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів: уразливість об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів до кібератак; фізична і моральна застарілість системи охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженим доступом; 8) загрози безпеці критичної інфраструктури: критична зношеність основних фондів об'єктів інфраструктури України та недостатній рівень їх фізичного захисту; недостатній рівень захищеності критичної інфраструктури від терористичних посягань і диверсій; неефективне управління безпекою критичної інфраструктури і систем життєзабезпечення; 9) загрози екологічній безпеці: надмірний антропогенний вплив і високий рівень техногенного навантаження на територію України; негативні екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи; значний обсяг відходів виробництва та споживання і неналежний рівень їх вторинного використання, переробки та утилізації; незадовільний стан єдиної державної системи та сил цивільного захисту, системи моніторингу довкілля [255].

Протягом останніх років особлива увага приділяється саме інформаційній безпеці. В одній з останніх монографічних робіт з цього приводу зазначається, що можна виокремити декілька підходів окреслення сутності цього феномену, а саме розуміння інформаційної безпеки в якості: 1) стану захищеності інформаційного простору; 2) процесу управління загрозами та небезпеками, що забезпечує інформаційний суверенітет України; 3) стану захищеності національних інтересів України в інформаційному середовищі; 4) захищеності встановлених законом правил, за якими відбуваються інформаційні процеси в державі; 5) стану захищеності національних інтересів країни в інформаційній сфері; 6) до суспільних відносин, пов'язаних із захистом життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави від реальних та потенційних загроз в інформаційному просторі; 7) важливої функції держави; 8) невід'ємної

частини політичної, економічної, оборонної та інших складових національної безпеки [169, с. 15].

Актуальність даної проблематики обумовила затвердження в 2017 році Доктрини інформаційної безпеки України, якою визначено національні інтереси України в інформаційній сфері, актуальні загрози національним інтересам та національній безпеці України в інформаційній сфері, пріоритети державної політики в інформаційній сфері тощо.

Загрози та небезпеки для національної безпеки необхідно розглядати на двох рівнях. По-перше, загрози національної безпеки України, що мають загальносистемний характер і зумовлені об'єктивними особливостями розвитку сучасної цивілізації. По-друге, загрози, зумовлені специфічними проблемами сучасної України як незалежної держави, зокрема, системною економічною кризою, повільними темпами трансформаційних процесів в Україні в напрямі до демократії, а також процесів соціальної та політичної структуризації суспільства [87, с. 81].

Така спрямованість на протидію загрозам є характерною лише для галузі національної безпеки, адже всі інші галузі без винятку мають свої завдання та функції, які можуть існувати за наявності або відсутності загроз/критичних явищ/небезпеки тощо. Наприклад, завданнями галузі внутрішніх справ, окрім розкриття злочинів, є забезпечення та підтримання правопорядку, захист прав та свобод осіб, їх майна тощо, це означає, що навіть за відсутності злочинної поведінки, яка потребує реакції з боку держави (якщо можна таке уявити), функція із загального підтримання режиму правопорядку в суспільстві залишається без змін.

На противагу, галузь національної безпеки спрямована виключно на подолання існуючих загроз і, незважаючи на їх наявність, приведення держави і суспільства в стан спокійного та динамічного розвитку.

Метою будь-якого суб'єкта у забезпе́ченні власної безпеки не може бути повна ліквідація загроз, оскільки вони постійно породжуються діалектикою розвитку природи і суспільства. Метою діяльності суб'єкта із

забезпечення власної безпеки є вплив на джерела загроз, який знижував би їх інтенсивність, сприяв зміні поведінки зазначених джерел із загрозової на незагрозову і навіть сприятливу (дружню), а також зміцнював власну здатність протистояти загрозам. Для безпеки суб'єкта важливою є спроможність завчасно передбачати і фіксувати виникнення джерел загроз, зміни у характері та інтенсивності останніх і можливість їх нейтралізації. Це ставить суб'єкт перед необхідністю не тільки постійно відстежувати поведінку джерел зовнішніх та внутрішніх загроз, але й глибоко вивчати їхню природу і структуру для опрацювання далекосяжної стратегії власної поведінки у взаємодії із зазначеними чинниками ризику.

Отже, мета забезпечення безпеки як діяльності суб'єкта полягає в досягненні ним здатності утримувати сукупність загроз на певному докритичному (припустимої небезпеки) рівні, за якого загрозові чинники виявилися б неспроможними згубно вплинути на його існування і розвиток. Побудова засобів захисту, адекватних наявним чи ймовірним загрозам, означає створення гарантій безпеки [44, с. 26]. Це повністю відображає і специфіку галузі національної безпеки як складової національно-безпекової сфери – спрямованість на подолання загроз безпеці, неможливість їх повного подолання через появу нових, і, обумовлена цим діалектичним розвитком, діяльність щодо збалансування механізму самої держави і публічної влади існуючим негативним явищам, що загрожують державі.

Адміністрування обороною як складова частина публічного адміністрування національно-безпековою сферою має чітко простежувану специфіку, яка обумовлюється наближеністю до військової сфери.

24 серпня 1991 р. Верховна Рада України прийняла постанову «Про військові формування в Україні», якою визначила: «підпорядкувати всі військові формування, дислоковані на території України, Верховній Раді України; утворити Міністерство оборони України; Урядові України приступити до створення Збройних Сил України». Цією постановою фактично було покладено початок будівництва Збройних Сил України як

важливого інституту держави і невід'ємного елемента її воєнної організації. Однією з найважливіших і суперечливих проблем в усьому комплексі питань військової сфери була проблема ядерної зброї. Після розпаду Радянського Союзу Україна стала власником третього за величиною ядерного потенціалу у світі. Верховна Рада України затвердила принцип без'ядерності, закріплений у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. Україна зобов'язалася вивезти до Росії ядерну зброю для її розукомплектування під спільним контролем. Виходячи з проголошених зобов'язань щодо без'ядерного статусу, Україна обрала компромісний і найбільш реальний у тих умовах шлях забезпечення своєї безпеки – шлях ядерного роззброєння. Його концепція розкривалася у формулі: ядерне роззброєння в обмін на спільний контроль за цим процесом, фінансову компенсацію і гарантії національної безпеки [83].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про оборону України», оборона України – це система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних та інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, за необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони [248].

Ознаками, що характеризують оборону України, є: 1) комплексна система заходів держави; 2) підготовка до збройного захисту та її захист; 3) відсіч збройної агресії або збройного конфлікту; 4) системне формування та реалізація воєнної, воєнно-економічної, військово-технічної та військово-промислової політики держави [290, с. 15].

Водночас В.Л. Зьолка в дисертаційному дослідженні «Повноваження Кабінету Міністрів України в сфері оборони» зазначав, що оборону потрібно розуміти та визначати ширше, не зупиняючись лише на військовій її складовій. Автор зазначає, що оборона містить не тільки захист від зовнішньої військової загрози, як це розумілося раніше, а є цілим комплексом як внутрішніх, так і зовнішніх політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних та інших складових. Виняткову важливість останнім часом отримала правова складова оборони [78, с. 8]. Вважаємо, що військова складова галузі оборони не є негативним явищем, а лише відображає особливість цієї галузі публічного адміністрування.

Наявність військової складової галузі як однієї з основних складових оборони мала вплив на формування відповідної системи суб'єктів публічного адміністрування цієї галуззю, яка також має свої особливості. Так, до суб'єктів публічного адміністрування обороною, окрім інших, зараховують Збройні Сили України та Генеральний штаб Збройних Сил України.

Збройні сили України – це військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються завдання з оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності.

Історію будівництва Збройних Сил України можна поділити на ряд основних етапів: перший етап – формування основ Збройних Сил України (1991–1996 рр.); другий етап – подальше будівництво Збройних Сил України (1997–2000 рр.); третій етап – реформування Збройних Сил України (2001–2005 рр.); четвертий етап – розвиток Збройних Сил України (2006–2011 рр.). Із 2012 по 2017 рр. планувалося здійснити новий етап військової реформи – реформування і розвитку Збройних Сил України. Однак, у зв'язку з агресією Російської Федерації виконання заходів цього етапу було зупинено [83].

Станом на сьогодні Збройні сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного та

підводного простору держави в межах територіального моря України, а також беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом.

З'єднання, військові частини і підрозділи Збройних сил України відповідно до закону можуть залучатися до здійснення заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану, боротьби з тероризмом і піратством, посилення охорони державного кордону, суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні і континентального шельфу України та їх правового оформлення, протидії незаконним перевезенням зброї, наркотичних засобів та психотропних речовин, ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, надання військової допомоги іншим державам, а також брати участь у міжнародному військовому співробітництві, міжнародних антитерористичних, антипіратських та інших міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки на підставі міжнародних договорів України та в порядку і на умовах, визначених законодавством України.

Особливими є також і повноваження Президента України в галузі оборони. Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України. Він, згідно зі ст. 106 Конституції України, призначає на посади і звільняє з посад вище командування Збройних сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво в галузях національної безпеки та оборони держави. Президент України є головою Ради національної безпеки і оборони України, формує її персональний склад відповідно до Конституції України, вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України в разі збройної агресії проти України, про загальну оборону або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні чи окремих її місцевостях у разі загрози та небезпеки державної незалежності України тощо.

Безпосереднє військове керівництво Збройними силами України у мирний та воєнний час здійснює Головнокомандувач Збройних сил України.

Головнокомандувачем Збройних сил України є за посадою начальник Генерального штабу Збройних сил України, якого призначає і звільняє в установленому порядку Президент України. Адміністративне та військово-політичне керівництво Збройними силами України здійснює Міністр оборони України.

Наступною специфічною рисою, яка є характерною лише для галузі оборони, є фактичний поділ публічного адміністрування обороною на два види – адміністрування, яке здійснюється за мирного часу, та адміністрування, яке здійснюється в особливий час, за умови його введення.

Інакше кажучи, функціонування суб'єктів публічного адміністрування обороною в мирний час можна назвати підготовчим, тому що вони мають виконати основне завдання – підготувати всі органи публічної влади, громадян, юридичних осіб до можливого термінового переведення їх діяльності та існування з мирного до воєнного стану. Так, наприклад, загальний військовий обов'язок, тобто встановлений законом обов'язок населення нести військову службу у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до законодавства, що є обов'язковим для громадян України, як правило, чоловічої статі, які мають відповідні якості, у тому числі належний стан здоров'я, саме і спрямовується, на набуття призовниками теоретичних знань та практичних навичок для самостійної роботи на військовій техніці, виховання призовників у дусі готовності до бездоганного виконання конституційного обов'язку щодо захисту Батьківщини.

У звичайних умовах життєдіяльність суспільства підтримується за рахунок політичної і економічної систем, а також існуючої налагодженої системи управління, що дає можливість застосування державних структур для забезпечення стабільності в суспільстві. Такі заходи дозволяють підтримувати відносний порядок у суспільстві. Проте, вони мають ефективний вплив лише в умовах стабільної обстановки у суспільстві та держави в цілому. Проблема стає актуальною при виникненні надзвичайних

ситуацій, коли події виходять з-під контролю. Це змушує державні структури застосовувати заходи, які у звичайних умовах не можна використовувати, тобто обмежувати конституційні права громадян і юридичних осіб, покладати на них додаткові заборони та обов'язки [129, с. 273].

Унікальність функціонування української держави на теперішній час полягає у фактичній наявності особливого стану та особливого режиму функціонування суб'єктів забезпечення оборони за умови відсутності офіційного проголошення особливого, тобто воєнного, стану.

Після лютого 2014 р. (події «Революції Гідності») Російська Федерація розпочала фактичну військову агресію проти України. Першим її етапом стала окупація території Автономної Республіки Крим, наступним — захоплення адміністративних будівель та відділків міліції (на той момент) у містах, що знаходяться на сході України (Слов'янську, Бахмуті та Краматорську). У відповідь на такі дії українська влада оголосила про проведення антитерористичної операції (пізніше – Операція об'єднаних сил), що переросло у повноцінну, але непроголошену війну.

Незважаючи на численні докази присутності російських військ на території України, офіційно Російська Федерація не визнає факту свого вторгнення в Україну, відтак з українського боку війна розглядається як неоголошена. Загалом доктрина цієї агресії Росії проти України від світових військових аналітиків отримала назву «Гібридної війни».

В умовах російської воєнної агресії, яка переросла у гібридне збройне протистояння, забезпечення воєнної безпеки, оборони, територіальної цілісності України, необхідність правового забезпечення належного розгляду справ України проти Росії в міжнародних судових установах (Міжнародний суд ООН, Міжнародний кримінальний суд, Міжнародний трибунал ООН з морського права, Європейський суд з прав людини) залишаються найбільш актуальною проблемою сьогодення. Зазначене, згідно з чинною Стратегією національної безпеки України, вимагає забезпечення консолідованого державного управління/публічного адміністрування сектором безпеки і

оборони як за мирного часу, так і у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період, міжвідомчої координації і взаємодії. Саме консолідоване адміністрування може гармонізувати та узгодити діяльність інститутів, залучених до діяльності у сфері національної безпеки, у тому числі в секторі безпеки і оборони України, для розв'язання широкого спектра завдань, зокрема у кризових ситуаціях та в особливий період [277, с. 16].

Таким чином, публічне адміністрування в галузі національної безпеки та оборони – це діяльність уповноважених державою суб'єктів за мирного та воєнного часу, що полягає у виробленні та реалізації політики, спрямованої на подолання існуючих для держави та суспільства в цілому загроз, забезпечення функціонування системи захисту держави з метою відсічі збройної агресії або збройного конфлікту, організація виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівнях у цих сферах.

3.2.2. Галузь закордонних справ

Україна як європейська держава здійснює відкриту зовнішню політику і прагне співробітництва з усіма зацікавленими партнерами, уникаючи залежності від окремих держав, груп держав чи міжнародних структур. Враховуючи останні події, які відбуваються в Україні, активізацію діяльності України на міжнародній арені, усе більшої актуальності набувають дослідження, пов'язані з вивченням зовнішньополітичної діяльності, у тому числі й публічного адміністрування закордонними справами.

Державне управління та публічне адміністрування закордонними справами як сфера управління досліджувалась як і з точки зору адміністративного права та науки державного управління, представники яких вивчали її через призму загальнотеоретичної категорії «управління» із визначенням суб'єктно-об'єктний складу управління у відповідній сфері, його форм і методів тощо (В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, С.В.

Ківалов, С.Г. Стеценко, С.А. Федчишин, Х.П. Ярмакі), так і в межах міжнародного права. Водночас, поза увагою дослідників залишаються питання, пов'язані з визначенням особливостей державного управління у відповідній сфері, яка за своєю суттю є достатньо специфічною.

При розгляді галузі закордонних справ варто зазначити, що зовнішньополітична служба України має давні традиції, засновані, передусім, на дипломатичному досвіді Київської Русі. Водночас, витoki української дипломатії є значно глибшими. Відтак, її коріння слід шукати на стику візантійської і римської традицій, що лежать в основі всіх сучасних європейських держав.

Новий історичний етап у розвитку української дипломатії розпочався 16 липня 1990 р., коли Верховна Рада УРСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України.

У Декларації зазначається, що Україна «як суб'єкт міжнародного права здійснює безпосередні зносини з іншими державами, укладає з ними договори, обмінюється дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами, бере участь у діяльності міжнародних організацій...». Україна «виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах».

Після прийняття історичного Акта про незалежність України 24 серпня 1991 р. перед Міністерством закордонних справ постали цілком нові завдання, пов'язані із визнанням України міжнародним співтовариством, встановленням дипломатичних відносин, створення ефективної мережі власних дипломатичних і консульських представництв, розбудовою повноцінних двосторонніх відносин із зарубіжними країнами, набуттям членства та утворенням у провідних міжнародних організаціях.

На думку С.Г. Стеценко, необхідність державного управління у сфері закордонних справ обумовлюється такими обставинами як: утворення і

розвиток України як незалежної демократичної держави; забезпечення стабільності міжнародного становища України; збереження територіальної цілісності держави та недоторканності її кордонів; долучення національного господарства до світової економічної системи для його повноцінного економічного розвитку, забезпечення потреб громадян і підвищення добробуту народу; захист прав та інтересів громадян України, її юридичних осіб за кордоном\$ створення умов для підтримання контактів із закордонними українцями і вихідцями з України, надання їм допомоги згідно з міжнародним правом; поширення у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера [295, с. 129].

У широкому розумінні державне управління закордонними справами – це діяльність органів держави, спрямована на здійснення зовнішньої політики України. У своєму дисертаційному дослідженні С.А. Федчишин пропонує наступне визначення: «управління закордонними справами розглядається як самостійний вид державної діяльності особливої групи державних органів – органів управління закордонними справами (посадових осіб) щодо реалізації зовнішніх завдань і функцій держави, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер та ґрунтується на принципах верховенства права, ефективності, відкритості і прозорості, підзвітності, дотримання і забезпечення прав громадян та їх реальної участі у формуванні та реалізації зовнішньої політики держави» [317, с. 13].

А.О. Коровайко також слушно зазначає, що в науковій літературі спостерігається певна термінологічна плутанина: нерозмежованими залишаються такі поняття, як здійснення державного управління або публічного адміністрування закордонними справами, здійснення зовнішньої політики, діяльність на міжнародній арені [124, с. 43].

Вартим уваги є факт, що в багатьох країнах світу поняття «управління/адміністрування закордонними справами» відсутнє, проте воно включено в загальний термін «зовнішня політика» (*foreign policy*); водночас використовується поняття «закордонні справи» (*foreign affairs*). Так,

авторитетний британський словник «*Collins*» визначає термін «закордонні справи» як питання зовнішнього характеру, що мають значення для держави та набувають вираження у відносинах з іншими країнами. Доволі схоже і водночас лаконічне тлумачення надано в словнику «*American Heritage*», у якому «закордонні справи» визначено як справи, що стосуються міжнародних відносин та національних інтересів в інших країнах. Такого роду визначення поняття «закордонних справ» містяться в більшості міжнародних виданнях та за змістом практично не відрізняються від поняття «зовнішня політика».

Однак, необхідно чітко розрізнявати зовнішню політику та публічне адміністрування в галузі закордонних справ. Під зовнішньою політикою слід розглядати широкий спектр відносин та стосунків держави з іншими державами світу та міжнародними організаціями, які формуються і затверджуються на вищому державному рівні та становлять загальний політичний курс поведінки держави в міжнародному співтоваристві. Водночас, дослідження вчених свідчать, що управління характеризується як цілеспрямована діяльність із вироблення та втілення в життя політики, політичного курсу, політичних рішень; як реалізація ухвалених законодавчих актів [124, с. 43].

Отже, публічне адміністрування закордонними справами є одним із засобів реалізації зовнішньої політики. Однак, з іншого боку, і процеси вироблення засад зовнішньої політики, формування стосунків з іншими державами та підтримка з ними відносин у «широкому» розумінні також можна розглядати як публічне адміністрування в галузі закордонних справ, що також говорить про більшу релевантність поняття «публічне адміністрування», яке й охоплює всі перераховані вище аспекти управлінської діяльності в галузі закордонних справ.

Публічне адміністрування закордонними справами є різновидом загального публічного адміністрування, якому притаманні всі характерні ознаки останнього, а саме: 1) одночасні процеси управління і формування

політики; 2) підпорядкування закону; 3) масштабність і універсальність; 4) ієрархічність; 5) безпосередньо організуючий характер.

Враховуючи окреслені позиції стосовно розуміння категорії «публічне адміністрування» в адміністративно-правовому аспекті, а також наявні визначення державного управління в галузі закордонних справ, можна дійти висновку, що публічне адміністрування в галузі закордонних справ необхідно визначати як міжнародну та внутрішньодержавну діяльність суб'єктів публічного адміністрування, змістом якої є вироблення та реалізація зовнішньої політики, виконання національних та міжнародних правових актів, забезпечення зв'язку громадян, що перебувають за кордоном, та держави, а також спрямована на забезпечення незалежності України в міжнародних відносинах, її взаємодії із суб'єктами міжнародного права.

Об'єктом публічного адміністрування закордонними справами є суспільні відносини, які складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності.

Особливостями об'єкта публічного адміністрування в цій галузі є те, що, на відміну від інших галузей, галузь закордонних справ складається із суспільних відносин не тільки національного, але й міждержавного рівня. Деякі інші галузі адміністрування також містять відносини, які здійснюються на міжнародному рівні, наприклад, адміністрування митною справою, але саме галузь закордонних справ найбільш тісно пов'язана із зовнішньополітичною діяльністю, оскільки в її складі не лише суспільні відносини національного рівня; галузь закордонних справ має на меті забезпечення зовнішньої політики України.

Окрім цього, варто зазначити, що об'єкт публічного адміністрування в галузі закордонних справ складається із декількох блоків: 1) відносини України з іншими державами, а також із міжнародними та міжурядовими організаціями, у тому числі, з постійними представниками та представництвами відповідних держав та організацій на території України; 2) управлінські відносини, що виникають між суб'єктами адміністрування в

галузі закордонних справ; 3) відносини, що складаються з громадянами України, які перебувають за кордоном; 4) відносини України з іноземними громадянами, особами без громадянства, біженцями, що перебувають як на території України, так і за її межами – охоплюється поняттями «візова» та «міграційна» політика [124, с. 47].

Специфіка галузі закордонних справ як об'єкта публічного адміністрування визначається також особливими суб'єктами публічного адміністрування, серед яких варто виділити:

1. Верховна Рада України (хоч безпосередньо й не належить до публічної адміністрації, однак, певною мірою впливає на публічне адміністрування закордонними справами) – єдиний орган законодавчої влади. Саме до компетенції парламенту належить визначення та законодавче закріплення основних засад та принципів зовнішньої політики, а також здійснення інших повноважень, які мають велике значення для належного управління закордонними справами [117].

2. Президент України як голова держави фактично є центральним суб'єктом адміністрування цієї галузю, оскільки за Конституцією України саме Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України та виконує інші повноваження [117].

3. Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі виконавчої гілки влади. Уряд, зокрема здійснює забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави тощо [234].

4. Міністерство закордонних справ – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері зовнішніх зносин України та координацію відповідних заходів, зокрема тих, що спрямовані на досягнення стратегічних цілей зовнішньої політики України. До органів МЗС належать також: а) територіальні органи МЗС в Україні;

б) органи та установи МЗС за кордоном – дипломатичні представництва, консульські установи, представництва при міжнародних організаціях [239].

Публічне адміністрування здійснюють також й інші центральні органи виконавчої влади, які відіграють суттєву роль у державному управлінні в галузі закордонних справ. До них можна віднести, наприклад, Міністерство доходів і зборів України, Державну міграційну службу України тощо.

Серед органів адміністрування закордонними справами спеціальної компетенції є ті, що функціонують не тільки на території України, але і в інших країнах (дипломатичні представництва, консульські установи та представництва України при міжнародних організаціях). Звичайно, така система суб'єктів публічної адміністрації є доволі специфічною і впливає на здійснення публічного адміністрування усією галуззю, через те, що у своїй діяльності ці органи мають дотримуватися як норм законодавства України, так і норм країни перебування.

Однією з особливостей адміністрування закордонними справами є нормативно-правова база, на підставі якої цей вид публічного адміністрування здійснюється. Найбільш важливими в масиві нормативно-правових актів відповідної галузі є саме міжнародно-правові акти. При цьому для адміністрування закордонними справами мають значення як базові міжнародні договори, що регламентують порядок діяльності держав на міжнародній арені, організацію діяльності дипломатичних та консульських установ, проходження дипломатичної та консульської служби, так і договори з конкретними країнами та організаціями, укладені Україною. Взагалі, будь-який міжнародний договір, має вплив на державу та її міжнародні відносини, а тому використовується в публічному адмініструванні закордонними справами.

Варто відмітити таку специфічну рису публічного адміністрування закордонними справами як широке використання при здійсненні адміністрування усталених звичаїв та правил міжнародних відносин, які в

зовнішніх зносинах набувають великого значення — етичні правила та правила і норми дипломатичного протоколу.

Своє бачення з цього приводу висловлює С.А. Федчишин, на думку якого, питання звичаїв у контексті управління закордонними справами на теперішній час майже зовсім не досліджувалося в рамках адміністративно-правової науки. На підтримку своєї позиції стосовно застосування звичаїв у діяльності, спрямованій на здійснення зовнішньої політики, дослідник спирається на те, що застосування міжнародного звичаю в галузі управління закордонними справами може бути закріплене в нормі правового акта. Як приклад науковець наводить ст. 3 Консульського статуту України від 2.04.1994 р., згідно з якою консульські установи здійснюють свою діяльність відповідно до цього статуту, законодавства, міжнародних договорів України та міжнародних звичаїв [317, с. 76].

Відповідно до положень Віденської конвенції про консульські зносини, звичаї можуть регулювати питання призначення та допуску очільників консульських установ, регламентувати порядок звернень посадових осіб до місцевих органів країни перебування тощо. Значна кількість міжнародних звичаїв набули свого вираження в міжнародних нормах, що регулюють і дипломатичні відносини.

У той же час, незважаючи на те, що звичаї відіграють значну роль у регулюванні міжнародних відносин, їх застосування при здійсненні зовнішньої політики України, зокрема, в управлінні закордонними справами, є доволі неоднозначним. Так, наприклад, якщо призначенням звичаю є врегулювання спірних питань чи уникнення правових колізій, він може бути обов'язковим для держави лише якщо не суперечить законодавству України, закріплений (визнаний) у законі, міжнародному договорі або обумовлений домовленостями та характером відносин з іншою державою.

Звісно, роль міжнародного звичаю в контексті галузі закордонних справ важко переоцінити, адже, як зазначає В.М. Репецький, звичай має

здатність заповнювати прогалини в договірному праві, а тому ніколи не зможе стати заміною договору.

При реалізації різних зовнішньополітичних заходів дипломатична служба кожної держави дотримується певних традицій, умовностей та правил, спільність яких називається дипломатичним протоколом або, скорочено, протоколом [364, с. 18; 384, с. 247; 386, с. 219]. Дипломатичний протокол є формою, у яку втілюється кожна зовнішньополітична акція держави, її внутрішнього або зовнішнього представництва чи представника. Саме в цьому полягають політичний зміст і значення дипломатичного протоколу.

С.В. Ріяка також указує на особливе значення правил дипломатичного протоколу для галузі закордонних справ. Він зазначає, що дипломатичний протокол за своїм призначенням є міжнародною категорією. Усі держави повинні однаково дотримуватися його основних норм. Разом з тим, дипломатичний протокол кожної країни має свої особливості. Держави вносять до нього виправлення, зміни і доповнення, виходячи із соціально-економічного ладу, ідеології, національних особливостей та історичних традицій. Із дотриманням правил дипломатичного протоколу призначаються глави дипломатичних представництв, а також військові аташе; відбувається вручення вірчих і відкличних грамот; здійснюються дипломатичні візити і ведуться бесіди; проводяться різні види дипломатичних прийомів, ведеться дипломатична переписка; відбуваються прийоми і проведення офіційних делегацій; ведуться переговори; скликаються міжнародні конференції і наради; підписуються міжнародні договори і повідомлення; здійснюється реагування на різного роду святкові, а також жалобні події; дотримується етикет гімну і державного прапора. Відповідно до правил дипломатичного протоколу визначається поведінка дипломатів у країні перебування, їх одяг в офіційних випадках тощо [268, с. 5].

Дипломатичний протокол створює відповідні умови для того, щоб відносини між державами, урядами та їхніми представниками могли

розвиватися в дружній, мирній атмосфері та в обставинах взаємоповаги. Нині в міжнародному спілкуванні бере участь майже 300 держав, кожна з яких має свої соціально-економічний та суспільно-політичний устрій, історію, культуру, мову, релігію, традиції. Нормальне спілкування було б неможливим, якби всі вони не дотримувалися загальних принципів взаємовідносин, у першу чергу, таких як повага до державного суверенітету і національної незалежності, невтручання у внутрішні справи іншої держави, дотримання рівності між державами, територіальна цілість, дотримання умов міжнародних угод і договорів, суворе виконання взятих на себе зобов'язань.

Основоположною засадою дипломатичного протоколу є дотримання принципу міжнародної ввічливості, тобто поваги до всього, що символізує чи представляє державу. Визначення дипломатичного протоколу різними авторами подається по-різному, але суть його практично залишається тією ж самою. Наприклад, «класики» дипломатичного протоколу і церемоніалу Джон Вуд та Жан Серре підкреслюють, що «у цілому протокол – це сукупність правил поведінки урядів та їх представників з офіційного та неофіційного приводу» [276; 482, с. 27].

Норми протоколу базуються на чотирьох основних джерелах: міжнародному праві, міжнародному звичаї, державному праві, національних традиціях та особливостях. Прикладом протокольних норм, які спираються на міжнародний звичай, є форми та правила складання дипломатичної кореспонденції, порядок проведення дипломатичних прийомів, дипломатичних візитів, використання візитних карток, титулування, привітання вищих керівників держави з національними святами тощо. До комплексу норм і правил, які базуються на національних традиціях та особливостях, належить етикет вітань, у деяких країнах – одяг під час офіційних та протокольних заходів, протокольні подарунки, особливості меню або виголошення тостів під час прийомів тощо [268, с. 82].

Особливим є те, що нерозуміння важливості правил та норм дипломатичного протоколу, їхнє незнання або порушення можуть мати

наслідками управлінські рішення, наприклад, не призначення дипломатичного службовця на посаду. Окрім цього, дотримання або порушення норм дипломатичного протоколу можуть як покращити, так і погіршити (ускладнити) відносини між державами, що також може мати вплив на здійснення публічного адміністрування.

Так, у ході офіційного візиту королеви Великої Британії Єлизавети II до Австралії у лютому 1992 р. було допущено протокольну вільність, яка зіпсувала візит самій королеві й викликала масу обурення на Британських островах через влаштований їй прийом. Представляючи знаменитих гостей, а їх зібралось понад 800, прем'єр-міністр Австралії Пол Кітінг невимушено взяв англійську королеву за талію. На додаток, його дружина, голландка за походженням, не виконала реверанс — присідання на праву ногу разом із шанобливим поклоном для виявлення поваги монарху, як цього вимагає етикет двору. Цей інцидент не залишився непоміченим. Преса роздула із нього цілий скандал. Справа в тому, що Австралія — колишній домініон Англії, нині — союзник, що входить у Співдружність націй, де в більшості випадків англійський монарх вважається головою держави. А в Австралії це, подібно, поставили під сумнів. Випадкова ситуація, що склалася, не поліпшила відносин між двома державами, які й так були непростими, а скоріше навпаки [276].

Варто зазначити, що публічне адміністрування закордонними справами здійснюється водночас на національному рівні (правовідносини між органами публічного адміністрування та відносини між органами публічного адміністрування і фізичними та юридичними особами) та міжнародному рівні (правовідносини між державами) [352, с. 48; 372, с. 511; 417, с. 118]. Водночас виникають специфічні, притаманні саме адмініструванню закордонними справами, правовідносини, що знаходяться «поза межами» зазначених вище рівнів та виникають між органами адміністрування закордонними справами України та фізичними і юридичними особами на території держави перебування.

Окремо варто відмітити специфіку проходження дипломатичної служби в порівнянні з іншими видами публічної служби. Закон України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року визначає дипломатичну службу України як професійну діяльність громадян України, спрямовану на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном [223]. У прийнятому 07 червня 2018 року Законі України «Про дипломатичну службу» її визначено як державну службу особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності посадових осіб дипломатичної служби, пов'язаній з реалізацією зовнішньої політики України, захистом національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном [224]. Дипломатичними працівниками можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову вищу освіту, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження.

Посади дипломатичних службовців суттєво відрізняються від посад службовців інших видів публічної служби.

Для дипломатичних працівників, які працюють у закордонних дипломатичних установах України, встановлюються такі посади: 1) Державний секретар Міністерства закордонних справ України; 2) Надзвичайний і Повноважний Посол України; 3) Надзвичайний і Повноважний Посол України з резиденцією в Києві; 4) Постійний представник України при міжнародній організації; 5) Представник України при міжнародній організації; 6) Глава Місії України при міжнародній організації; 7) Генеральний консул України; 8) заступник Постійного представника України при міжнародній організації; 9) заступник Представника України при міжнародній організації; 10) заступник Глави Місії України при міжнародній організації; 11) радник-посланник; 12) Посол з особливих доручень; 13) дипломатичний радник; 14) Консул України; 15)

Представник Міністерства закордонних справ України на території України; 16) радник; 17) консул у консульській установі України; 18) перший секретар; 19) другий секретар; 20) віце-консул у консульській установі України; 21) третій секретар; 22) консульський агент у консульській установі України; 23) аташе.

Кадри дипломатичної служби становлять: 1) працівники, які займають штатні дипломатичні посади на постійній основі; 2) працівники, які займають штатні адміністративні посади на постійній основі; 3) працівники, які займають штатні дипломатичні та адміністративні посади на визначений термін (контракт); 4) працівники, які виконують функції з обслуговування за контрактом [224].

Однією з особливостей проходження дипломатичної служби також є ротація дипломатичних працівників. Ротація – це планове заміщення працівників дипломатичної служби в закордонних дипломатичних установах України в порядку, визначеному Міністерством закордонних справ України.

Працівники дипломатичної служби підлягають ротації і направляються в довготермінове відрядження з урахуванням їхньої професійної підготовки, спеціалізації та досвіду роботи, а також службової необхідності. Перед направленням у довготермінове відрядження працівники дипломатичної служби проходять необхідне стажування. Довготермінове відрядження дипломатичних працівників триває, як правило, до 4 років у державах з нормальними кліматичними умовами та стабільною політичною ситуацією, і до 3 років у державах з важкими кліматичними умовами або складною політичною ситуацією. Працівники дипломатичної служби після закінчення попереднього довготермінового відрядження направляються у наступне довготермінове відрядження, як правило не раніше, ніж через 2 роки.

Після закінчення довготермінового відрядження працівникам дипломатичної служби надається попередня посада або посада, не нижча за ту, яку обіймав працівник у довготерміновому відрядженні, а в разі

неможливості надання такої посади – рівноцінна їй посада у системі органів дипломатичної служби [6].

На здійснення публічного адміністрування та видання управлінських актів у галузі закордонних справ впливають політичний, соціальний та кліматичний стан інших держав. Так, відповідно до положень Закону України «Про дипломатичну службу», довготермінове відрядження дипломатичних працівників триває до чотирьох років у державах з нормальними кліматичними умовами та стабільною політичною ситуацією і до трьох років у державах з важкими кліматичними умовами або складною політичною ситуацією [223], тобто при вирішенні питання щодо призначення на посаду і відрядження дипломатичного службовця мають враховуватися фактори, які не пов'язані з професіоналізмом та компетентністю службовця, але впливають на проходження ним дипломатичної служби.

При здійсненні адміністрування галуззю закордонних справ деякі управлінські дії та рішення потрібно узгоджувати з урядом або іншими уповноваженими суб'єктами держав. Наприклад, відповідно до статті 4 Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 року для того, щоб конкретну особу було призначено главою дипломатичного представництва, держава, що акредитує, повинна направити державі, що приймає, запит про її згоду на призначення даної особи на цю посаду [196]. Позитивна відповідь держави, що приймає, на запит означає надання агремана на прийняття зазначеної у запиті особи як глави дипломатичного представництва.

Таким чином, враховуючи виявлені фактори та обставини, що впливають на публічне адміністрування закордонними справами, можна виокремити особливості такого адміністрування. При цьому варто зазначити, що галузь закордонних справ складається із суспільних відносин не тільки національного, але і міждержавного та міжнародного рівнів, а органи публічного адміністрування закордонними справами спеціальної компетенції функціонують не тільки на території України, але і в інших країнах.

Відносини здійснюються між державами, між державою та громадянами в інших державах, між державою та громадянами.

Публічне адміністрування закордонними справами здійснюється на підставі норм національного законодавства і нормативних актів міжнародного права (на відміну від інших галузей публічного адміністрування, які використовують лише міжнародні договори України у відповідній галузі ратифіковані Верховною Радою України, та найбільш значущі міжнародно-правові нормативні акти). При здійсненні публічного адміністрування закордонними справами використовуються усталені звичаї та правила міжнародних відносин. Звичайно, велика кількість таких звичаїв набула нормативного закріплення і перетворилася на міжнародні нормативно-правові акти, але в зовнішніх зносинах також велику роль відіграють етичні правила та правила дипломатичного протоколу. Крім того, під час здійснення адміністрування зазначеною галуззю, деякі управлінські дії та рішення потрібно узгоджувати з урядом або іншими уповноваженими суб'єктами інших держав.

Характерною особливістю при здійсненні публічного адміністрування та виданні управлінських актів у галузі закордонних справ є політичний, соціальний та кліматичний стан інших держав. Виявлені особливості необхідно враховувати при формуванні державної політики, використанні форм та методів публічного адміністрування закордонними справами.

3.2.3. Галузь внутрішніх справ

Історично під внутрішніми справами розуміли велику кількість сфер суспільного життя, що не охоплювалися поняттям «зовнішні» справи. Справді, розподіл на внутрішні та зовнішні справи свідчив, що до перших належать економічна, соціальна, медична, освітянська, правоохоронна та інші складові діяльності держави. У свою чергу, говорячи про зовнішні справи, мова йшла виключно про іноземні, закордонні справи. Таке бачення напрямів діяльності держави зберігалось досить тривалий час.

Станом на сьогодні є необхідність сприйняття внутрішніх справ та публічного адміністрування у галузі внутрішніх справ тільки крізь призму діяльності правоохоронних органів, зокрема Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції. Охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьба зі злочинністю, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення дорожнього руху – ці та деякі інші завдання і становлять сутність діяльності цих органів [295].

Відразу необхідно зазначити, що в теоретичній літературі завжди використовувався (і продовжує використовуватися) термін «органи внутрішніх справ», до яких належали органи правозахисної спрямованості – Міністерство внутрішніх справ та всі його органи і територіальні підрозділи, однак, після створення Національної поліції і законодавчого врегулювання її діяльності, цей термін було виведено із нормативного регулювання, водночас варто зазначити, що науковці досі використовують термін «органи внутрішніх справ», зараховуючи до їх складу, окрім Міністерства внутрішніх справ та його управлінь, Національну гвардію України та інколи навіть Державну міграційну службу України, незважаючи на те, що цей орган більше не належить до системи Міністерства внутрішніх справ.

Відповідно до п. 17 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються основи національної безпеки та забезпечення громадського порядку.

Забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та спокою належить до сфери завдань публічної влади — Президента України як гаранта державного суверенітету та додержання прав людини і громадянина; Кабінету Міністрів України; місцевих державних адміністрацій; органів місцевого самоврядування. У широкому змісті забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та спокою громадян є завданням як державних, так і недержавних організацій. Громадський порядок – це певна система відносин, належний порядок, що склався в суспільстві, який відповідає інтересам держави та всіх її громадян; це сукупність установлених у державі

правил поведінки у громадських місцях, які регулюють правові, моральні та інші соціальні норми.

Під термінами «громадська безпека» і «громадський порядок» розуміють певний позитивний стан, наявний у суспільстві, забезпечення якого гарантує уникнення певних небезпек як для суспільства, так і для окремих громадян. Цінності, яким загрожує небезпека, є досить різноманітними.

Якщо йде мова про громадську безпеку, то, з погляду поняття, на перший план виступає елемент загрози, що робить замах на такі цінності як життя, здоров'я, власність; тобто, це система відносин, яка складається в процесі запобігання й усунення загрози життю, здоров'ю громадян та їх майну. У більш широкому розумінні громадську безпеку можна визначити як стан, у якому громадян не позначено індивідуально, як і інших суб'єктів держави, і їм не загрожує жодна небезпека, а також не існує загрози порушення щоденного життя суспільства і нормального функціонування державних і недержавних організацій.

Причинами виникнення небезпеки можуть бути стихійні лиха, епідемії, неправомірні дії, що посягають на такі цінності як життя, здоров'я, власність, неконтрольоване використання механізмів і машин, що є джерелом підвищеної загрози, а також проведення окремих робіт, пов'язаних з ризиком для населення, тощо [11].

Саме забезпечення громадського порядку і громадської безпеки є основним із завдань, які стоять перед усіма органами галузі внутрішніх справ. Таке, безперечно особливе, завдання є особливістю, яка дозволяє зрозуміти специфіку та сутність адміністрування внутрішніми справами.

Основний законодавчий акт, який чітко окреслив завдання та функції органів внутрішніх справ – Закон України «Про міліцію», ухвалений 20 грудня 1990 р. Цю дату можна вважати точкою відліку в історії української міліції, з якої розпочався процес набуття органами внутрішніх справ України рис сучасного українського правоохоронного відомства.

Подальше врегулювання правового поля діяльності органів внутрішніх справ пов'язане з ухваленням Конституції України.

Протягом багатьох років керівники держави та міністерства працювали над удосконаленням системи МВС і приведенням її до європейських та світових стандартів. Зокрема, на підставі прогнозу розвитку злочинності було реорганізовано окремі підрозділи, створено нові служби, а також багатопрофільну систему підготовки кадрів для органів внутрішніх справ.

З метою демілітаризації системи МВС значну частину посад в апараті міністерства та підрозділах на місцях заміщено цивільними фахівцями. Вжито низку організаційних та практичних заходів, спрямованих на оптимізацію завдань та функцій міліції, приведення їх до міжнародних стандартів.

Так, за період державної незалежності із підпорядкування МВС України було виведено податкову міліцію, кримінально-виконавчу систему, медичні витверезники, приймальники-розподільники для соціально неблагополучних дітей, підрозділи Державної пожежної охорони, що дало можливість зосередитися на основній функції – попередженні та розкритті злочинів. Україна успішно інтегрувалася до системи Інтерполу, приєдналася до європейських конвенцій з питань кримінального судочинства [162].

Реформа органів внутрішніх справ та Міністерства внутрішніх справ у 2016 р. призвела до ліквідації міліції в Україні та створення Національної поліції України, а також до суттєвих змін у Міністерстві внутрішніх справ та його подальшій переорієнтації із «силового» відомства на цивільне [439, с. 110].

Міністерство внутрішніх справ України на теперішній час є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної

безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [228].

Важливою новелою законодавства є те, що раніше МВС орган визначався як такий, що формує та реалізує державну політику у відповідних сферах, сьогодні ж основне його призначення змінено, на думку автора, принципово й воно зводиться виключно до формування державної політики у вищезазначених сферах.

Національна поліція України (далі – поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Відповідно до зазначених завдань і функцій у поліції в наявності галузеві служби, до яких належать: кримінальна поліція; патрульна поліція; органи досудового розслідування; поліція охорони; спеціальна поліція; поліція особливого призначення [246].

Положення Закону України «Про Національну поліцію» у частині визначення завдань поліції свідчать про фактичний розподіл повноважень між МВС та поліцією. Якщо МВС на теперішній час має завдання з

формування державної політики, то ціллю поліції є надання поліцейських послуг, тобто, реалізація державної політики, яка сформована МВС.

До характерних ознак управління/публічного адміністрування в галузі внутрішніх справ належать: 1) значний обсяг державно-владних повноважень. Держава має значний об'єм повноважень у зазначеній галузі. Застосування заходів адміністративного примусу до осіб, які є правопорушниками, або до інших громадян (наприклад, що підозрюються у вчиненні правопорушення) є легітимним, тому що згідно з чинним законодавством поліція наділена такими повноваженнями; 2) значний ступінь централізації. Територія України та кількість її населення обумовлюють необхідність розгалуженої системи органів правоохоронного та правозахисного призначення. Водночас, з метою забезпечення якісного управління, система є централізованою; 3) переважно профілактична спрямованість діяльності. Значний обсяг повноважень цих органів стосується профілактичної (попереджувальної) діяльності. Для держави і суспільства більш вигідно провадити профілактику правопорушень, ніж їх розслідування, пошук порушників, ліквідацію негативних наслідків [295].

Зазначена галузь також має свої специфічні об'єкти управління (публічного адміністрування). Управління (публічне адміністрування) внутрішніми справами поділяється на підгалузі, які знаходяться в різноманітних управлінських зв'язках між собою.

Слід також зауважити, що галузь внутрішніх справ держави є багатоструктурною. Вона містить ряд складних груп суспільних відносин, які пов'язані із захистом прав, свобод та інтересів особи, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань; попередженням і припиненням злочинів та інших правопорушень; здійсненням оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства; забезпеченням безпеки дорожнього руху; здійсненням ліцензійно-дозвільної діяльності; забезпеченням реєстраційної та міграційної роботи; охороною власності за договорами тощо.

Як наслідок, правоохоронна діяльність охоплює не окремий вид суспільних відносин, а систему зв'язків та відносин, що виникають у різноманітних галузях соціуму, який закономірно та цілеспрямовано прагне правопорядку і задовольняє свої потреби в останньому за допомогою відповідного управління. Таким чином, головна особливість правоохоронної діяльності полягає в її багатооб'єктній спрямованості [309, с. 12].

Усі перераховані напрямки об'єктивно взаємопов'язані, що дозволяє розглядати їх як досить складну, але єдину цілісну галузь публічного адміністрування.

У літературі визначається, що управління внутрішніми справами – це діяльність компетентних органів держави із забезпечення охорони громадського порядку і громадської безпеки, охорони власності, особи, прав і законних інтересів громадян, захисту їх від злочинних та інших протиправних посягань, а також створення нормальних умов для діяльності державних і громадських організацій, праці і відпочинку громадян [103].

Як зазначалося в теорії права до реформи 2015 року, галузь внутрішніх справ можна визначити як систему суспільних відносин, які виникають у зв'язку із забезпеченням прав та свобод громадян, громадського порядку і громадської безпеки, виконанням покарань та адміністративних стягнень, виконанням інших завдань, які впливають із Закону України «Про міліцію» та інших законодавчих актів, де одним із суб'єктів, у відповідності до норм права, є орган або установа внутрішніх справ, їх підрозділ або службовець [9, с. 196].

Звичайно, що в сучасних умовах це визначення не може вважатися релевантним. Відсутність його актуальності пояснюється не тільки зміною законодавства, виведенням завдання виконання покарань із галузі внутрішніх справ та ліквідацією міліції з подальшим створенням поліції. На теперішній час уся галузь внутрішніх справ розуміється докорінно інакше, вона перестала бути силовою структурою, покликаною забезпечити громадський порядок та громадську безпеку через реалізацію примусових заходів.

Основою задачею галузі внутрішніх справ нині так само є забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, проте, вона доповнена наданням поліцейських послуг з можливістю (у виключних випадках) застосування примусових заходів, що реалізується шляхом формування відповідної державної політики. Ця незначна (на перший погляд) зміна в наголосі докорінно перетворює підходи до визначення сутності галузі внутрішніх справ, модифікуючи її з силової (навіть каральної) структури до правозахисної.

Публічне адміністрування внутрішніми справами можна визначити як діяльність уповноважених державою суб'єктів, змістом якої є вироблення та реалізація політики у сфері охорони прав і свобод людини, охорони державного кордону, цивільного захисту, організація виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівнях у зазначених сферах та надання публічних (зокрема поліцейських) послуг, здійснення іншої діяльності (у тому числі із застосуванням державного примусу), спрямованої на забезпечення захищеності та безпеки як індивіда, так і суспільства та держави в цілому.

У літературі також зазначається, що управління в органах внутрішніх справ переважно є внутрішньо-системним, тому доволі важко чітко розділити суб'єкти й об'єкти управління. Зважаючи на те, що об'єктами державного управління є система, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління, у внутрішньо-системному управлінні відповідні органи чи службовці в одних випадках є суб'єктами впливу, а в інших – його об'єктами. Провідне місце у підсистемі суб'єктів управління органами внутрішніх справ належить керівникам різних рівнів. Керівник в органах внутрішніх справ має виробляти стратегію управління, консолідувати зусилля своїх підлеглих для розв'язання важливих завдань, використовуючи при цьому свою владу. Керівник органу є водночас суб'єктом як внутрішньо-організаційних, так і зовнішніх управлінських відносин [343, с. 62]. На нашу думку, така позиція не втрачає своєї слушності навіть за умови зміни поняття «державне

управління» на «публічне адміністрування», адже в основі все одно залишається здійснення управлінського впливу на відповідні об'єкти, тож до особливостей галузі внутрішніх справ варто відносити здійснення публічного адміністрування водночас на двох рівнях – внутрішньому та зовнішньому, із переважним характером внутрішньо-спрямованого адміністрування.

Однією зі специфічних рис галузі внутрішніх справ є особливий характер професійної діяльності співробітників поліції, яка є правоохоронною діяльністю. К.Ф. Гуценко трактує правоохоронну діяльність як державну діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів дії відповідно до закону і за неухильного дотримання встановленого ним порядку. А.Б. Сахаров стверджує, що правоохоронна діяльність – це діяльність спеціальних державних органів (прокуратури, поліції, судів), покликаних здійснювати безпосередню боротьбу зі злочинністю. Отже, основним завданням правоохоронної діяльності є охорона особистості, її прав і свобод; охорона суспільства, його матеріальних і духовних цінностей; охорона держави, її конституційного ладу, суверенітету і державної цілісності. Правоохоронна діяльність за психологічною класифікацією належить до професій типу «людина – людина», оскільки основним завданням працівників є забезпечення надійної охорони об'єктів від посягань правопорушників і злочинців, а також виконання обов'язків щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки [36, с. 212].

Аналізуючи специфіку правоохоронної діяльності Л.Й. Гуменюк виокремлює загальні для представників різних служб правоохоронних органів характеристики: їхня діяльність є різновидом державної служби, і порядок її проходження працівниками визначено у відповідних положеннях про службу. Для правоохоронців встановлено спеціальні (або військові) звання й за виконання своїх посадових обов'язків вони повинні, як правило, носити спеціально встановлену форму одягу; діяльність працівників правоохоронних органів ґрунтується на принципах законності, гуманізму,

поваги до прав людини і гласності; специфіку правоохоронних заходів у сфері боротьби зі злочинністю й охорони суспільної безпеки визначає нормативно-правова регламентація діяльності; виконання поліцією правоохоронних функцій зустрічає спротив та протидію з боку правопорушників і злочинців; працівникам правоохоронних органів надані широкі владні повноваження, реалізація яких залежить від їхніх умінь, розумного, доцільного і законного застосування влади; застосування в процесі виконання службових обов'язків працівниками правоохоронних органів специфічних засобів дії, зокрема примусу (психологічна дія у вигляді попередження, зауваження; застосування спеціальних засобів, фізичної сили і вогнепальної зброї; винесення покарання за скоєне); складність соціально-психологічних ситуацій, у яких доводиться діяти працівникам правоохоронних органів, визначає вимоги до їхніх професійних якостей та психологічної готовності; професійна діяльність правоохоронців відбувається в умовах конспірації та необхідності збереження працівниками службової таємниці; правоохоронна діяльність характеризується екстремальністю, пов'язаною з наявністю різних чинників (підвищена відповідальність, невизначеність інформації, дефіцит часу, небезпека для здоров'я тощо), у т.ч. стресом і психічними перевантаженнями в роботі; ефективність професійної діяльності працівників поліції залежить від ситуації в суспільстві, оцінки її населенням і авторитету правоохоронних органів [54, с. 115].

Особливе становище органів поліції зумовлене обсягом і складністю її роботи в галузі здійснення правоохоронної діяльності, а також тим, що на неї покладається основний тягар протидії злочинності та провадження превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень з метою реалізації єдиної державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, яка

є складовою внутрішньої політики суверенної та незалежної України [60, с. 133].

Отже, для поліції України та органів МВС України в цілому характерною є переважно профілактична спрямованість діяльності, про що вже зазначалося вище. Той факт, що Національна поліція є основним органом забезпечення публічної безпеки і порядку в державі та окремих її регіонах, має наслідком видову багатоманітність профілактичної діяльності поліції.

Поширеним є підхід, відповідно до якого профілактична діяльність у залежності від об'єкта впливу, мети та завдань здійснення, класифікується на три види: загальну (загально-соціальну), спеціальну та індивідуальну. Саме такий підхід застосовано розробниками законопроекту «Про профілактику правопорушень». Законопроект виокремлює такі види профілактики: загальна, індивідуальна та віктимологічна. Залежно від цілей і завдань віктимологічна профілактика має три рівні: загально-соціальний, спеціальний та індивідуальний [318, с. 314].

На важливе значення профілактики правопорушень як особливого напрямку діяльності національної поліції України також указував В.І. Фелик, який зауважив, що новий Закон України «Про Національну поліцію» значно розширив межі профілактичного впливу поліції [319, с. 231].

Наступною особливістю поліції, яка певним чином характеризує її галузь у цілому, є те, що основними завданнями, які ставляться перед новою поліцією, є співпраця та комунікація, створення нового іміджу для правоохоронних органів. Робота поліції будується на принципі «*community policing*», тобто на створенні довірливих зв'язків між працівниками поліції й населенням. У зв'язку з цим змінюється зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції України. Реалізація адміністративно-правового статусу надає можливість зміцнити законність, правову культуру поліцейського за рахунок удосконалення підходів до організації діяльності поліцейського, зміцнити державу та службову дисципліну, посилити контроль і відповідальність за неналежне виконання службових обов'язків,

зокрема за бездіяльність, зволікання у прийнятті та виконанні рішень [95, с. 31].

Такі зміни у призначенні та діяльності поліції, що означає зміни в діяльності всіх органів МВС України, неодмінно тягнуть за собою й зміни механізму управління цими органами. На нашу думку, у цьому разі найбільш доречним буде саме використання терміна «публічне адміністрування» замість «державне управління», адже сучасні вимоги держави і суспільства, у тому числі й до органів поліції, свідчать про особливий наголос на: відкритості та публічності самої поліції; важливості та значущості побудови принципово нових відносин з громадянами та суспільством у цілому; сервісній складовій у діяльності поліції (приділяється особлива увага, адже профільний Закон України прямо визначив завдання поліції як надання поліцейських послуг у різних сферах).

Важливо зазначити, що новий Закон України «Про Національну поліцію» відповідає подібним нормам країн-учасниць Європейського союзу, що створює базу для більш плідної та ефективної участі України в міжнародному поліцейському співробітництві. Так, наприклад, Д.П. Калаянов зазначає, що з метою забезпечення оперативності в справі надання відомчої взаємодопомоги деякі держави включають до складу своїх дипломатичних та інших представництв за кордоном як окремих поліцейських службовців, так і цілі підрозділи. Таку форму співробітництва з іноземними поліцейськими органами широко використовують МВС Великобританії, ФРН, Франції й інших країн Західної Європи [84, с. 36].

Важливим у контексті цього дослідження, є розгляд такого феномену сучасної України як добровольчі батальйони. Варто зазначити, що питання діяльності добровольчих батальйонів є актуальним як для галузі внутрішніх справ, так і для галузей національної безпеки й оборони, однак, вважається більш доцільною загальна характеристика їх функціонування та звернення до їх специфіки саме у зв'язку з діяльністю поліції.

Добровольчі батальйони як феномен були характерними для України на різних історичних етапах її розвитку (наприклад, Запорізька Січ), однак, незалежна Україна зіткнулася з їх появою у зв'язку з подіями, що почали відбуватися у 2014 р., коли в існуючий ще на той час міліції почало формуватися кілька десятків батальйонів міліції особливого призначення. Такі підрозділи були сформовані з патріотичних громадян та штатних співробітників міліції, які бажали реформувати міліцію та власноруч захищати інших громадян, інтереси держави та суспільства. З першого дня вступу на службу всі співробітники були штатними атестованими працівниками міліції, багато з яких у подальшому стали співробітниками новоствореної поліції – працівників добровольчих підрозділів особливого призначення МВС було переведено до лав Національної поліції України як працівників патрульної служби поліції особливого призначення.

Поняття «доброволець» у чинному законодавстві відсутнє та вживається неформально. У Законі України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (у новій редакції) йде мова лише про «осіб, які перебувають у складі добровольчих формувань». Визначення поняття «добровольче формування» у чинному законодавстві також відсутнє. На теперішній час вищезазначений закон виокремлює два типи добровольчи формувань: ті, що «були включені до складу Збройних Сил України, МВС, Національно гвардії та інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів», і ті, що не були включені, але «виконували завдання антитерористичної операції у взаємодії зі Збройними силами України, Міністерством внутрішніх справ, Національною поліцією, Національною гвардією та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуванням й правоохоронними органами».

Однак, важливо зазначити, що існування будь-яких батальйонів (тобто фактично просто озброєних осіб), не включених до складу Збройних Сил України, МВС, Національної гвардії та інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів, є

порушенням чинного законодавства, яке визначає злочином незаконне носіння чи зберігання зброї, бойових припасів або вибухових речовин.

На теперішній час у відповідях на звернення до Міністерств оборони, Національно поліції, Міністерств внутрішніх справ, Національно гвардії України тощо зазначається, що у складі тих чи інших структур добровольчих формувань немає і не було. Служба безпеки України повідомляє, що від силових структур, які беруть участь в антитерористичній операції, інформації про наявність у їхньому складі добровольчих формувань чи добровольців не надходило [43], з іншого боку, за даними різних засобів масової інформації такі добровольчі утворення існують. Якщо припустити їх існування, то маємо визнати, що вони, безсумнівно, впливають на здійснення правоохороної функції держави, однак, якщо, на момент кардинальних змін у державі, що відбулися 2014 р., їх роль можна було визнати позитивною, то на теперішній час цей вплив має дестабілізуючий характер, що не відповідає положенням чинного законодавства та сутності правоохоронних органів – забезпечувати інтереси суспільства у визначеній державою шлях у чіткій відповідності до встановлених повноважень.

3.2.4. Галузь юстиції

Термін «юстиція» у перекладі з латинської (*justitia*) означає «справедливість, законність». Саме на органи юстиції покладено реалізацію та практичне виконання державної правової політики в сучасній Україні, тобто діяльність держави у сфері юстиції створює правове підґрунтя для розробки та здійснення публічної влади в усіх інших галузях, забезпечуюч тим самим функціонування органів публічного адміністрування в належному правовому просторі.

Галузь юстиції завжди привертала і продовжує привертати увагу вчених науки адміністративного права через свою, з одного боку, важливість для належного розвитку держави і, з іншого – специфічність та несхожість з іншими галузями публічного адміністрування. Так, питанням особливостей

державного управління в галузі юстиції приділяли уваги такі вчені, як: Л.Р. Біла-Тіунова, Д. Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, З.Р. Кісіль, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко, Ю.А. Тихомиров та ін. Ці вчені розглядали галузь юстиції, її особливості, об'єкти, управлінські форми і методи, проте деякі питання залишилися поза їх увагою. Мова йде, зокрема, про визначення власно галузі «юстиція» як частини національно-безпекової сфери публічного адміністрування.

Проголошення незалежності України, а відтак – розбудова демократичної правової держави, впровадження політичної, економічної та правової реформ зумовили необхідність кардинальних змін у діяльності Міністерства юстиції, значного розширення його повноважень, покладення на нього нових функцій, що відповідно призвело до суттєвих структурних перетворень і змін у центральному апараті [82]. Так, з 1992 р. на Мін'юст покладено обов'язки з організаційного та кадрового забезпечення діяльності військових судів, а також судів, які здійснюють правосуддя на особливо режимних об'єктах. З 1993 р. розпочато реєстрацію благодійних фондів і державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління і контролю, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або актів, що мають міжвідомчий характер. З 1994 р. установи Мін'юсту здійснюють експертне забезпечення правосуддя.

На теперішній час Мін'юст є одним з органів державної виконавчої влади, діяльність якого спрямовано на максимальне сприяння зміцненню інститутів державної влади в Україні та, як наслідок, проведення державної правової політики. Міністерству юстиції належить основна, координуюча роль у сфері нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. Мін'юст не тільки розробляє законодавчі акти, які мають важливе суспільне значення, але й координує нормотворчу діяльність інших міністерств, органів господарського управління та контролю. Отже, Міністерство юстиції та його територіальні органи здійснюють державну реєстрацію нормативно-правових

актів міністерств та інших органів виконавчої влади. Цей напрям діяльності є одним із найвагоміших засобів забезпечення захисту конституційних прав і свобод громадян та юридичних осіб, усунення порушень чинного законодавства, підвищення законності та дієвості нормативно-правових актів вищезгаданих органів [82].

На сьогодні система органів юстиції включає: Міністерство юстиції України; Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції, Управління та відділи Департаменту державної виконавчої служби, Управління та відділи Департаменту державної реєстрації та нотаріату.

Органи юстиції, серед іншого, виконують такі державні завдання: формування і забезпечення реалізації державної правової політики, політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС, політики з питань банкрутства; формування і забезпечення реалізації політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері виконання кримінальних покарань, у сфері захисту персональних даних, у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), із питань державної реєстрації актів цивільного стану, з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, із питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; здійснення загального управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги; забезпечення представництва інтересів держави в судах України, здійснення захисту інтересів України в Європейському суді з прав людини, під час урегулювання спорів і розгляду у

закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземних суб'єктів та України; експертне забезпечення правосуддя; організація роботи нотаріату; виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування засвідчувальних центрів органів виконавчої влади або інших державних органів та центрів сертифікації ключів; протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму (щодо нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги); здійснення міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань [146, с. 115].

Під державним управлінням у галузі юстиції прийнято розуміти виконавчо-розпорядчу діяльність суб'єктів державного управління, яка полягає в організаційному забезпеченні функціонування судів, державного нотаріату, органів запису актів громадянського стану, судово-експертних установ та організацій адвокатів [108, с. 259; 466, с. 24].

Публічне адміністрування юстицією – це діяльність сукупності публічних органів, що полягає у виробленні та реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення правової визначеності, зміцнення законності, організації захисту прав і законних інтересів громадян, приватних та публічних осіб, організація виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівні у цій сфері, безпосереднє здійснення таких видів публічної діяльності як реєстрація, облік та виконання; надання публічних послуг фізичним та юридичним особам у межах наданих повноважень.

Теоретики, зокрема, Ю.П. Битяк, З.Р. Кісіль та С.Г. Стеценко зазначають, що особливостями галузі юстиції є: багатооб'єктність у цій галузі управління/публічного адміністрування; різне правове становище об'єктів правового впливу, диференційною ознакою яких зазвичай є їх призначення і характер компетенції; різноманітність форм і методів

управління/публічного адміністрування, які застосовуються органами юстиції. Так, щодо державних нотаріальних органів та органів реєстрації актів цивільного стану застосовується метод управління; щодо судів – метод керівництва шляхом організаційного та матеріального забезпечення судів, з дотриманням принципу незалежності суддів і підпорядкування їх тільки закону; щодо органів адвокатури – метод регулювання; керуючий вплив органів управління/публічного адміністрування юстицією має рекомендаційний характер і зводиться, переважно, до вирішення організаційних питань, оскільки більшість об'єктів у цій галузі є самостійними і незалежними у своїй практичній діяльності [179, с. 237].

Висловлюється також думка щодо таких особливостей (окрім вищезазначених) юстиції як галузі публічного адміністрування: 1) комплексність (за рахунок функції державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади). Міністерство юстиції України є органом, який самостійно та через відповідно визначені структури здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Виходячи з того, що характер правових актів, перелік органів, які спрямовують документи на державну реєстрацію, є значним, можна говорити про комплексність діяльності органів системи Міністерства юстиції України; 2) значні контрольні повноваження. Мають прояв у тому, що Міністерство юстиції та відповідні органи на місцях мають виражені контрольні повноваження стосовно діяльності об'єднань громадян, а також діяльності органів та організацій, правові акти яких реєструються в органах юстиції; 3) реалізація на практиці взаємодії держави та недержавних інституцій. Іде мова про те, що такі недержавні інституції, які діють у сфері юстиції (адвокати, приватні нотаріуси, незалежні експерти тощо) повинні діяти за загальними правилами, що встановлюються компетентними державними органами (Верховна Рада України, Президент, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції тощо) [295, с. 559].

Станом на сьогодні до органів юстиції, окрім центрального апарату Міністерства юстиції (який, серед інших структурних підрозділів, містить у собі Управління пенітенціарних інспекцій, Департамент державної реєстрації та нотаріату, Департамент державної виконавчої служби, Департамент із питань люстрації тощо) також належать:

1) територіальні органи юстиції, а саме: веб-сайти територіальних управлінь юстиції, відділи державної реєстрації актів цивільного стану Головних територіальних управлінь юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, управління та відділи державної виконавчої служби Головних територіальних управлінь юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі;

2) установи та органи юстиції: державні нотаріальні контори, науково-дослідні установи судових експертиз, представники Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини й регіональні відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини;

3) підвідомчі установи та державні підприємства (наприклад, Державне підприємство «Національні інформаційні системи», Координаційний центр з надання правової допомоги, Інститут права та післядипломної освіти Міністерства юстиції, Державне підприємство «Центр оцінки та інформації» тощо);

4) Громадська рада при Міністерстві юстиції України;

5) Координаційна рада молодих юристів при Міністерстві юстиції України;

6) Координаційний центр з надання правової допомоги;

7) Державна архівна служба України, яка координується через Міністра юстиції України.

Дійсно, усі вищезазначені органи, відділи та служби є надзвичайно різними за напрямками діяльності, завданнями та повноваженнями, тому існуючі теоретичні погляди на особливості галузі юстиції є обґрунтованими та цілком сформованими.

Нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на яких покладено обов’язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії з метою надання їм юридичної вірогідності [247]. Здійснивши аналіз завдань, які ставляться перед органами нотаріату, та їх повноважень, можна дійти висновку, що основними напрямками їх діяльності є посвідчення або облік юридичних фактів та документів [247].

Департамент державної виконавчої служби України належить до структури Міністерства юстиції України і в межах повноважень забезпечує виконання завдань, покладених на Міністерство, щодо реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб).

Департамент державної реєстрації та нотаріату України належить до структури Міністерства юстиції України, у межах повноважень забезпечує виконання завдань, покладених на Міністерство, щодо реалізації державної політики у сфері нотаріату; з питань державної реєстрації актів цивільного стану; державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців; реєстрації статуту територіальної громади м. Києва; державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб’єктів інформаційної діяльності, з питань використання електронного цифрового підпису та виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування суб’єктів правових відносин у сфері електронного цифрового підпису [227].

Державна архівна служба України (Укрдержархів) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, належить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, а також міжгалузеву координацію з питань, що належать до її компетенції [226].

Державна кримінально-виконавча служба України виконує завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань на основі принципів законності, поваги та дотримання прав і свобод людини та громадянина, гуманізму, позапартійності, єдиноначальності, колегіальності при розробці важливих рішень, взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, благодійними і релігійними організаціями, відкритості для демократичного цивільного контролю [212]. Окремо варто також згадати про існування такого органу як Державна пенітенціарна служба України, що була центральним органом виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який був центральним апаратом кримінально-виконавчої системи України. Служба здійснювала керівництво органами й установами виконання покарань в Україні. Її створено у 2010 р. шляхом перетворення Державного департаменту України з питань виконання покарань. У травні 2016 р. було вирішено ліквідувати Державну пенітенціарну службу з покладенням її функцій на Міністерство юстиції України.

Державна служба України з питань захисту персональних даних (ДСЗПД України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України. ДСЗПД України входить до системи органів виконавчої влади, забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту персональних даних [251].

Міністерство юстиції України (на своєму офіційному веб-сайті) до основних напрямів своєї діяльності зараховує: державна реєстрація нормативно-правових актів; Україна-НАТО; діяльність приватних виконавців; Євроінтеграція; нормотворча діяльність; регуляторна діяльність; єдині та державні реєстри; захист інтересів держави в Європейському суді з прав людини; Національна стратегія у сфері прав людини; адаптація законодавства України до норм ЄС; міжнародно-правове співробітництво у цивільних та кримінальних справах; нотаріат; фінансовий моніторинг юридичних послуг; правова робота; правова освіта населення; внутрішній аудит; діяльність робочих груп у сфері державної реєстрації; інформація щодо працівників ГУЮ у Донецькій і Луганській областях; антикорупційні ініціативи, перевірки, передбачені Законом України «Про очищення влади»; міжвідомче міжнародне співробітництво; співпраця з міжнародними інституціями; банкрутство; центральний засвідчувальний орган; план роботи та аналітична звітність Міністерства; державні закупівлі; фінансові ресурси; безоплатна правова допомога; реагування на критику; роз'яснення для переселенців з АРК, Луганської та Донецької областей; судова реформа; судові експертизи; міжвідомче співробітництво; модернізація правового регулювання умов ведення бізнесу в Україні [167].

Привертає увагу те, що зазначений вище перелік напрямів діяльності містить різні види діяльності органів юстиції, які можна згрупувати в декілька груп за ознаками єдиної природи та мети здійснення кожного з видів. Так, внутрішній аудит; міжвідомче міжнародне співробітництво; співпраця з міжнародними інституціями; міжвідомче співробітництво; реагування на критику; план роботи та аналітична звітність Міністерства; інформація щодо працівників Головних територіальних управлінь юстиції у Донецькій і Луганській областях можна виокремити в окремий вид діяльності – організаційний, тобто спрямований на ефективну організацію діяльності органів юстиції.

Окремо можна виділити такий напрямок діяльності органів юстиції як реєстраційний; він міститиме державну реєстрацію нормативно-правових актів, нормотворчу діяльність, діяльність робочих груп у сфері державної реєстрації, ведення єдиних та державних реєстрів тощо.

Такі напрями як діяльність приватних виконавців, міжнародно-правове співробітництво у цивільних та кримінальних справах охоплюються загальним видом діяльності – виконання; нотаріат, фінансовий моніторинг юридичних послуг, діяльність у сфері судової реформи, судові експертизи, модернізація правового регулювання умов ведення бізнесу в Україні, правова робота, правова освіта населення, антикорупційні ініціативи, перевірки, передбачені Законом України «Про очищення влади» можуть бути згруповані за терміном «облік».

Водночас, варто зазначити, що окремі види діяльності є суміжними для декількох напрямків діяльності органів юстиції. Так, наприклад, фінансовий моніторинг юридичних послуг може бути водночас віднесений як до обліку, так і до виконання та реєстрації, оскільки здійснення моніторингу передбачає сукупність заходів, спрямованих на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. У цій сфері органи юстиції здійснюють державну реєстрацію актів цивільного стану, забезпечують та організовують примусове виконання рішень судів через надання інформації про реквізити рахунків для сплати стягувачами авансових внесків, організовують роботу громадських приймалень із надання безоплатної первинної правової допомоги тощо.

Окремо варто охарактеризувати новітні зміни законодавства України, завдяки яким в Україні з'явився інститут приватних виконавців.

У Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р., зазначено, що нині система правосуддя не виконує

поставлених перед нею завдань на належному рівні. У розділі «Аналіз нинішнього стану правосуддя» Стратегії зазначено, що в системі виконання судових рішень існують істотні проблеми, а саме: гранично низька частка фактичного виконання судових рішень, відсутність ефективної системи мотивації державних виконавців, системні недоліки у взаємодії державних виконавців з іншими державними та недержавними установами [140].

Для подолання частини зазначених вище проблем Верховною Радою України 2 червня 2016 р. було прийнято Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів». Прийняття нового закону мало на меті реформування всієї системи державної виконавчої влади.

Відповідно до положень цього Закону із січня 2017 р. в Україні почала діяти змішана система виконавчого провадження, тобто, не лише приватні виконавці наділені повноваженнями на виконання рішень суду, до них долучаються й приватні виконавці. Станом на сьогодні вже діють близько 100 приватних виконавців, які працюють паралельно з Державною виконавчою службою й мають функції із примусового виконання рішень судів та інших органів. Закон встановлює, що приватним виконавцем може бути громадянин України, уповноважений державою здійснювати діяльність з примусового виконання рішень у порядку, встановленому законом. За своїм статусом приватних виконавців майже повністю прирівняли у правах із державними виконавцями, проте, існують виключення: наприклад, державні виконавці можуть виконувати рішення про відібрання дитини, виселення із житла, про встановлення порядку зустрічей з дитиною; приватні виконавці не можуть стягувати борг з державних установ. Ще однією відмінністю між державними та приватними виконавцями є порядок одержання винагороди: приватні виконавці отримують винагороду в розмірі 10% від суми виконаного рішення (боргу), тоді як державні виконавці отримують заробітну плату.

На думку автора цього дисертаційного дослідження, така новела є доволі цікавою та своєчасною. Запровадження приватних виконавчих служб призвело до виникнення конкуренції, через існування якої державна виконавча служба вимушена діяти більш ефективно. Крім того, спостерігається «розвантаження» державних виконавців.

Незважаючи на те, що така ідея в офіційних джерелах не обговорюється, вважаємо за можливе встановити на законодавчому рівні зв'язок між виконавчою службою та судом. Мова йде про «закріплення» державних виконавців, підпорядкованість їх суду тощо. Можливо, ця пропозиція здається такою, що не відповідає моделі розподілу влади, стримань та противаг. Водночас, такий підхід дозволить підвищити як рівень судової роботи, так і загальний рівень виконання рішень, оскільки кожний окремий суддя, ухвалюючи рішення, буде ретельно зважувати, наскільки його рішення є таким, що можна реально виконати. Суд матиме зацікавленість ретельніше досліджувати обставини справи, оформлювати рішення з усіма обов'язковими реквізитами, встановленими для виконавчих документів, оскільки сам суд певною мірою відповідатиме за «виконуватність» судового рішення та буде зобов'язаний роз'яснити закріпленому за ним виконавцю яким чином його рішення має бути виконано.

Таким чином, змістом юстиції як елемента об'єкта публічного адміністрування є специфічна публічно-правова діяльність органів у трьох основаних напрямках: 1) реєстрація; 2) облік; 3) виконання.

При цьому під «реєстрацією» у загальному вигляді можна розуміти визнання державою певних фактів, що мають юридичне значення, визнання державою набуття, зміни або припинення прав та обов'язків шляхом відповідного засвідчення та внесення даних до реєстрів. Реєстраційна діяльність служить для офіційного визнання правосуб'єктності юридичних та фізичних осіб, законності їх діяльності, наявності або відсутності їх прав, а також для сприяння обліку повної та достовірної інформації про учасників

діяльності. У літературі вирізняють декілька різновидів реєстраційної діяльності/реєстраційних процедур – реєстрація певних суб'єктів (громадських об'єднань, юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, об'єднань співвласників багатоквартирного будинку тощо), реєстрація певних об'єктів (наприклад, шляхом відкриття розділу об'єкта нерухомості), реєстрація прав (права власності), реєстрація юридичних фактів (актів цивільного стану, правочинів тощо) [92, с. 67].

Поняття обліку є досить широким і багатограним, оскільки він пов'язаний з господарською діяльністю людей. Його необхідність виникла в глибоку давнину в процесі матеріального виробництва, а господарська діяльність сприяла його поширенню. Облік – це процес, який складається з операцій спостереження, сприйняття, вимірювання та реєстрації фактів, явищ природи чи суспільного життя [181, с. 14].

Облік у галузі юстиції неодмінно пов'язаний з реєстрацією та містить заходи щодо зберігання та використання даних, документів, інформації, що мають юридичне значення.

Виконання є вчиненням державними органами дій та заходів щодо забезпечення виконання владних рішень, актів, що засвідчують набуття, зміни або припинення прав та обов'язків, забезпечення державного примусу.

Реєстраційну функцію виконують Департамент державної реєстрації та нотаріату України, а також органи реєстрації актів цивільного стану. Функцію виконання здійснюють Департамент державної виконавчої служби, Державна кримінально-виконавча служба України. Облікову функцію реалізують Державна архівна служба, органи нотаріату, а також органи місцевого самоврядування (як делеговані повноваження).

Вважаємо, що саме три сформульованих вище напрями діяльності і є суттю галузі юстиції як елемента об'єкта публічного адміністрування та основною особливістю цієї галузі. Варто також зазначити, що, на думку автора, інші сформульовані в законодавстві напрями діяльності органів юстиції, а саме: участь у законотворчій роботі та адаптації законодавства,

забезпечення діяльності судів, забезпечення представництва в Європейському суді з прав людини, не можна розглядати саме як об'єкт публічного адміністрування. Це можуть бути форми, методи публічного адміністрування, механізми участі держави у правових відносинах та в міжнародних інституціях тощо.

3.2.5. Галузь публічної служби

Питанням функціонування публічної служби та управління публічною службою в незалежній Україні завжди приділялося багато уваги через важливість ефективного функціонування державної служби для розвитку держави. Роль та значення публічної і державної служби в сучасній Україні постійно зростають, здійснюються масштабні президентські реформи, що передбачені Програмою «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [311].

Характеристиці публічної служби та управління державною службою приділялося достатньо уваги з боку вчених-адміністративістів, зокрема, ці питання розглядали: В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, О.Ф. Андрійко, Д.В. Балух, С.В. Ківалов, Н.Р. Нижник, О.О. Кравченко, В.Ф. Погорілко, В.П. Тимошук, В.В. Толкованов та ін. І хоча вищезазначені науковці досить чітко характеризують особливості управління державною службою, поза увагою залишається можливість віднесення категорії публічної служби до однієї зі сфер публічного адміністрування.

Для визначення публічної служби як складової частини комплексної сфери публічного адміністрування, перш за все, доцільним є здійснити аналіз співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба».

Публічна служба є самостійною галуззю публічного адміністрування, яка покликана забезпечити здійснення цілей, завдань та функцій держави через формування особливого класу професійних діячів – публічних службовців. Оскільки публічна служба виступає самостійною галуззю публічного адміністрування, таку галузь за її ознаками має бути зараховано

до однієї з трьох сфер публічного адміністрування – національно-безпекової, економічної, соціально-культурної [383, с. 180; 432, с. 368; 463, с. 551].

Служба є одним із напрямків діяльності людства, важливим видом суспільно-корисної праці (до інших її видів належить виробництво матеріальних та нематеріальних цінностей, навчання, домашнє господарювання, громадська діяльність, підприємництво тощо). Служба як робота, як діяльність завжди пов'язана з такими категоріями, як управління, керівництво, контроль, нагляд тощо. Зарубіжні вчені зазначають, що служба в суспільстві поділяється відповідно до існування державних та недержавних організацій (громадських, корпоративних та самоврядних) на державну та недержавну. Існує також поділ служби в суспільстві на публічну та цивільну. До цивільної служби належить служба в недержавних організаціях і установах, громадських та політичних об'єднаннях, а також у державних організаціях, службовці яких не мають статусу публічної служби. До публічної служби зараховують державну службу та службу в органах місцевого самоврядування [170, с. 144].

Спроби дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще в 50-х рр. ХХ ст. відомий український правник Ю.Л. Панейко визначав поняття «публічна служба» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу».

Прихильником ще більш широкого розуміння публічної служби став професор О.В. Петришин, який зараховує до публічної служби державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях, та навіть приватних підприємствах).

З огляду на інституціональний аспект, публічна служба в найширшому розумінні може здійснюватися працівниками всіх організацій публічного сектора: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, але й законодавчої та судової); державних підприємств та установ; органів

місцевого самоврядування; комунальних підприємств та установ, тобто до поняття публічної служби зараховують діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, у тому числі, діяльність державних або муніципальних лікарів, учителів та ін. У більш вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність, насамперед, службовців органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Функціональний аспект є важливим з огляду на те, що протягом останніх десятиліть завдання публічної адміністрації в багатьох країнах не лише виконуються органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектора, але й делегуються громадським організаціям і навіть приватним структурам, тобто наявна тенденція розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій та визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань.

При визначенні меж публічної служби найбільш раціональним є інституціональний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації у статутному значенні. В Україні це, насамперед, органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. Можна додати ще одну ознаку публічної служби – здійснення на постійній основі владно-адміністративних (управлінських) функцій і повноважень [135, с. 415].

Ця позиція знаходить підтримку і серед інших учених, які, зокрема, зазначають, що поняття публічної служби є похідним від поняття «публічна адміністрація». Зважаючи на те, що публічно-правовий статус мають не всі працівники зазначених органів, поняття публічної служби можна обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації. Слід зазначити, що поняття публічної служби не поширюється на роботу найманих працівників у державних органах і недержавних суб'єктах публічної влади, які виконують функції, аналогічні

функціям, що здійснюються відповідними працівниками у приватній діяльності [170, с. 144].

На законодавчому рівні Кодекс адміністративного судочинства України визначає публічну службу як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [104].

Основним видом публічної служби та поняттям, що є найбільш спорідненим із публічною службою, є державна служба.

Державна служба в Україні – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі, розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [216].

Державна служба ставить перед собою такі завдання: охорона конституційного ладу України; створення умов для розвитку громадянського суспільства; виробництва; забезпечення вільної життєдіяльності особистості; захист прав, свобод і законних інтересів громадян; формування суспільно-політичних і державно-правових умов для практичного здійснення функцій

державних органів; забезпечення ефективної роботи державних органів у відповідності до їхньої компетенції; удосконалення умов державної служби і професійної діяльності державних службовців; створення і забезпечення належного функціонування системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців; забезпечення принципу гласності в діяльності державних службовців і державних органів, дотримання законності, викорінення бюрократизму, корупції та інших негативних явищ у системі державної служби.

Таким чином, уже в самому законодавчому визначенні державної служби прямо зазначається, що державна служба є видом публічної служби поряд з військовою, альтернативною (невійськовою), дипломатичною службою, службою в органах місцевого самоврядування тощо.

Отже, логічним є розуміння державної служби як складової частини публічної служби.

Визначення публічної служби, яке викладене в Законі України «Про державну службу», а також перелік завдань, які стоять перед державною службою як різновидом публічної, доводять тісний взаємозв'язок публічної служби та публічного адміністрування. У літературі зазначається, що базовою функцією держави є здійснення управління суспільною життєдіяльністю людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, за допомогою забезпечення задоволення найбільш загальних інтересів і потреб соціальних верств і груп, прав і свобод громадян. Провідником публічного адміністрування і є публічна служба.

Професор М.І. Іншин зазначає: «Сучасний підхід до питань державної служби полягає в тому, що вона повинна розглядатись у поєднанні з питаннями державного управління. Вчинення управлінських дій повинно служити інтересам усього суспільства, а не окремим особам, тому що держава має бути виразником інтересів усього народу і служити усьому народові. Статус, цілі та завдання державної служби є похідними від

інтересів, цілей, завдань і волі соціуму. У цьому і полягає соціальний характер державного управління і державної служби.

Головний критерій виокремлення сутності державної служби полягає в її основному призначенні – професійно і компетентно реалізовувати функції державного управління у сфері організації та регулювання суспільних відносин. Реалізація завдань та функцій держави – це функціональне призначення державної служби. Сутність державної служби має соціальну обумовленість, оскільки переслідує суспільно корисні цілі й завдання, що полягають у служінні народним інтересам» [81, с. 20]. Погоджуючись з цим твердженням, автор дослідження вважає, що ці слова можна цілковито віднести і на рахунок публічної служби та її зв'язку з публічним адмініструванням.

Звичайно, розглядаючи галузь публічної служби, неможливо залишити поза увагою управління публічною службою, яке є складовою галузі, адже, як і всі охарактеризовані вище галузі публічного адміністрування, публічна служба є водночас суб'єктом і об'єктом публічного адміністрування.

Відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби. Отже, державна політика у сфері державної служби має будуватися відповідно до норм, закріплених у законі, і лише Верховна Рада України визначає основи державної служби. Очевидно, схожими мають бути і підходи щодо служби в органах місцевого самоврядування [260].

Згідно з Законом України «Про державну службу» система управління державною службою містить: 1) Кабінет Міністрів України; 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби – на теперішній час це Національне агентство України з питань державної служби; 3) Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; 4) керівників державної служби; 5) служби управління персоналом.

Висловлюється думка щодо того, що функції керівника публічної служби у кожному органі виконавчої влади повинна здійснювати вища посадова особа органу зі статусом публічного службовця. У міністерствах – це керівники апаратів відповідних органів (державні секретарі міністерств), а в інших органах виконавчої влади – керівники органів [260].

Поняття «управління державною службою» є складним явищем, основним змістом якого є: визначення й реалізація єдиної державної кадрової політики; формування кадрового корпусу державних службовців; встановлення державних посад та визначення їхнього статусу; встановлення класних чинів, військових звань, спеціальних звань і порядку їх присвоєння; визначення порядку і правил проходження державної служби; оцінювання діяльності державних службовців; встановлення соціально-правових гарантій для державних службовців; встановлення та реалізація умов функціонування державних службовців тощо [19, с. 35].

Управління державною службою визначається як цілеспрямований, організуючий вплив суб'єктів управління в особі відповідних державних органів (посадових осіб), що здійснюється в межах компетенції, встановленої законами та іншими нормативно-правовими актами, на державну службу з метою забезпечення її цілісного та якісного функціонування, практичного виконання завдань і функцій держави [126, с. 177].

Управління державною службою – це практична діяльність відповідних державних органів щодо визначення основних напрямів розвитку і забезпечення реального функціонування всіх елементів інституту державної служби [7, с. 348]. Ця діяльність ґрунтується на принципах законності; гласності; підпорядкованості вищим державним органам і посадовим особам вищого рівня; єдності основних вимог, що висуваються до державних службовців; стабільності державної служби [382, с. 77; 392, с. 95; 429, с. 135].

Окрім спрямованості державної служби на виконання завдань та функцій держави, до її завдань належать також реалізація єдиної державної кадрової політики, формування корпусу державних службовців тощо.

Вважаємо, що на підставі визначень управління державною службою, з урахуванням специфіки публічної служби, адміністрування публічною службою можна визначити як діяльність спеціально визначених суб'єктів публічного адміністрування щодо вироблення та реалізації державної політики, організації виконання обов'язкових правових актів з метою врегулювання усіх видів та складових публічної служби для її цілісного та якісного функціонування, практичного виконання завдань і функцій держави.

Як видно із викладеного вище, за відсутності ефективного управління галуззю публічної служби стає неможливим виконання завдань та функцій публічної служби і всіх її видів, а відтак – неможливим стає також виконання своїх завдань будь-якою іншою галуззю публічного адміністрування, адже саме високопрофесійний корпус публічних службовців, сформований суб'єктами адміністрування публічною службою, і має безпосередньо здійснювати публічне адміністрування іншими галузями.

На нашу думку, варто окремо зупинитися на системі правових засад управління публічною службою, так як вона має чітко виражену специфіку.

У літературі зазначають, що правові засади управління державною службою являють собою сукупність нормативно-правових актів, прийнятих у встановленому порядку уповноваженими суб'єктами, які регулюють здійснення завдань та функцій державної служби, усі елементи службової кар'єри державних службовців, а також статус державних службовців, їх права, обов'язки, відповідальність та гарантії реалізації їх статусу [100, с. 89–90]. На нашу думку таке визначення цілком відображає й правові засади управління публічною службою.

Зазначена вище сукупність нормативно-правових актів являє собою систему, яка характеризується як ознаками, які характерні для правових засад управління різних інститутів, так і особливостями, завдяки яким можна їх виділити в окрему систему. Така система нормативно-правових актів, що регулюють організацію і функціонування публічної служби, є ієрархічною, усі елементи якої є взаємопов'язаними та взаємодіючими.

Особливостями системи правових засад управління публічною службою є те, що її становить велика кількість нормативно-правових актів, які є різними за юридичною силою, суб'єктом видання, масштабом дії та колом правовідносин. Оскільки сама публічна служба як комплексний правовий інститут містить норми багатьох галузей права, з огляду на наявність багатьох видів самої публічної служби, питання управління публічною службою також визначаються нормативно-правовими актами різних галузей права. Л.Р. Біла-Тіунова слушно зауважує, що особливістю законодавства про публічну службу є: а) відсутність єдиного законодавчого акту, який передбачав би основоположні засади публічної служби (поняття, особливості, види, принципи публічної служби); б) чинне законодавство є некодифікованим, несистемним, розрізненим і таким, у якому переважають підзаконні нормативні акти [29, с. 143].

Основою цієї системи є Конституція України, яка визначає основні засади організації і діяльності публічної служби як безпосередньо, так і через діяльність органів держави. Аналіз положень Конституції України дозволяє стверджувати, що вона містить як положення, які прямо регулюють здійснення окремих видів публічної служби, так і такі, що прямо не визначають питання публічної служби, але мають велике значення при встановленні принципів публічної служби, організації функціонування певних її видів тощо.

До умовно першої групи норм, які прямо регулюють відносини публічної служби, можна віднести ст. 38 Конституції України, яка визначає, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Стаття 24 встановила також, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками [19, с. 35].

Ці положення стали основою для одного з найголовніших принципів державної служби – принципу рівного доступу громадян до державної служби, який закріплено та більш повно врегульовано Законом України «Про державну службу», що встановив способи та порядок заміщення посад на державній службі та вимоги, які висуваються до державних службовців.

Норми Конституції України закріплюють й інші принципи публічної служби. Так, встановлено принципи верховенства права (ст. 8) і законності (ст. 19). Важливими для управління публічною службою є положення п. 12 ст. 92 (виключно законами визначаються основи державної служби), п. 5 ч. 2 ст. 92 (виключно законами України встановлюються державні нагороди), п. 6 ч. 2 ст. 92 (виключно законами України встановлюються військові звання, дипломатичні ранги, інші спеціальні звання) [117].

Саме Конституція України визначає основні повноваження державних органів щодо управління деякими видами публічної служби (які можна зарахувати до умовно другої групи норм), зокрема:

1. Повноваження Верховної Ради України: п. 18 ст. 85 (до повноважень Верховної Ради України належить призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України); п. 20 ст. 85 (до повноважень Верховної Ради України належить призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення); п. 25 ст. 85 (до повноважень Верховної Ради України належить надання згоди на призначення на посаду та висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади).

2. Повноваження Президента України: п. 5 ст. 106 (Президент України призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях); п. 11 ст. 106 (Президент України призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України); п. 13 ст. 106 (Президент України призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради

України з питань телебачення та радіомовлення); п. 14 ст. 106 (Президент України вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України); п. 17 ст. 106 (Президент України призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань); п. 24 ст. 106 (Президент України присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини); п. 25 ст. 106 (Президент України нагороджує державними нагородами, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними); ст. 118 (Президент України за поданням Кабінету Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад голів місцевих державних адміністрацій).

3. Повноваження Кабінету Міністрів України: п. 9 ст. 116 (Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади).

До системи законодавства України щодо управління публічною службою належать також закони України, підзаконні нормативно-правові акти, серед яких особливе місце займають нормативно-правові акти Національного агентства України з питань державної служби. Окремо варто відзначити рішення Конституційного Суду України як частину системи законодавства щодо управління публічною службою.

Серед законів України центральне місце довгий час посідав Закон України «Про державну службу», який було прийнято в 1993 році. Ним уперше було визначено поняття державної служби, її ознаки, принципи, права та обов'язки державних службовців; встановлено орган управління державною службою та його повноваження [99, с. 4–5]. Закон уперше законодавчо встановив поняття «службова кар'єра», яке до того часу найчастіше наділялося негативним характеристиками, поєднуючись зі словом «кар'єризм» [219]. Отже, на момент прийняття зазначеного закону його необхідність була виправданою, а текст відповідав новим умовам, що склалися в незалежній Україні, яка стала на шлях побудови демократичної,

правової та соціальної держави. Закон України «Про державну службу» 1993 р. діяв достатньо тривалий термін і, хоча й був підданий з боку науковців чисельній критиці, він заклав підвалини подальшого еволюційного розвитку законодавства в царині правового регулювання державної служби [30, с. 112]. Невпинна динаміка суспільних трансформацій в Україні позначалася на чисельних змінах до вказаного закону, а судова практика вирішення спорів у державно-службових відносинах, правові позиції Конституційного Суду України були чинником стабілізації і нівелювання об'єктивно виникаючих проблем, пов'язаних із прогалинами і колізіями, обумовленими наявністю значної кількості підзаконних актів, якими були врегульовані окремі питання проходження державної служби [272, с. 90–91].

Однак, суспільні відносини в Україні, у тому числі, державно-службові, зазнали стрімкого розвитку та почали ускладнюватися, що привело до виникнення нових підходів до розуміння категорії «державна служба». Цим обумовлюється прийняття в 2011 році нового Закону України «Про державну службу», який мав стати чинним 1 січня 2015 р. Закон надавав інше визначення державної служби; уперше на законодавчому рівні було б визначено поняття «державний службовець», встановлено систему принципів державної служби, групи державних службовців у залежності від займаних посад тощо [220]. У законі було присвячено окремий розділ питанням управління державною службою, у якому більш детально та повно регламентовано окремі питання сфери.

Однак, Закон «Про державну службу» 2011 року. набув чинності через прийняття Закону «Про державну службу» 10 грудня 2015 року [216]. Новоприйнятий Закон оперує інакшим визначенням державної служби та встановлює принципово нову для України систему розподілу державних службовців на категорії.

Отже, на теперішній час діючим основним законодавчим актом щодо державної служби є Закон України «Про державну службу» 2015 року.

Серед інших законів варто виокремити закони «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про прокуратуру». Питання окремих видів публічної та державної служби регулюються відповідними галузевими законами: дипломатична служба – Законом від 20.09.2001 р. «Про дипломатичну службу»; служба в органах поліції – Законом від 20.12.1990 р. «Про Національну поліцію»; служба в органах служби безпеки – Законом від 25.03.1992 р. «Про Службу безпеки України»; військова служба – Законом від 25.03.1992 р. «Про військовий обов'язок і військову службу» [126, с. 177].

Варто також звернути увагу на новий принцип державної служби, впроваджений Законом України «Про державну службу» 2015 р., – принцип політичної нейтральності. Цей принцип є особливо актуальним для сучасної України, однак, профільні законодавчі акти, які регулюють інші види публічної служби (зазначені вище), не визначають цей принцип серед системи принципів відповідних видів публічної служби (окрім Закону України «Про Національну поліцію»). Пропонуємо доповнити ст. 3 Закону України «Про дипломатичну службу», ст. 3 Закону України «Про Службу безпеки України», ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», які встановлюють перелік принципів відповідного виду служби, словами «політичної нейтральності».

До підзаконних нормативно-правових актів із питань управління публічною службою належать:

1. Укази Президента України: «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби», «Про День державної служби», «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування», «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»;

2. Постанови Кабінету Міністрів України: «Про порядок обчислення стажу державної служби», «Про затвердження Положення про ранги

державних службовців», «Про деякі питання застосування ст.ст. 4, 15 і 27 Закону України «Про державну службу», «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців», «Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах»;

3. Накази Національного агентства України з питань державної служби: Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби групи І у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті; Про затвердження орієнтовних тестових завдань на знання Конституції України, законів України «Про державну службу», «Про засади запобігання і протидії корупції»; Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті; Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; Про організацію проведення функціонального обстеження органів державної влади у 2012 р.; Про затвердження Змін до Типового порядку оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади.

Особливе місце в системі правових засад управління публічною службою займають рішення Конституційного Суду України, серед яких можна зазначити такі: рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» (справа про атестацію державних службовців); рішення у справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин

першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві); рішення у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону «Про державну службу», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) тощо.

На підставі здійсненого аналізу правових засад управління публічною службою зроблено такі висновки. Конституція України визначає основні засади організації і діяльності публічної служби як безпосередньо, так і через діяльність державних органів. На відміну від багатьох інших комплексних інститутів та галузей, які користуються лише загально-правовими конституційними принципами законності, верховенства права, демократизму, функціонування публічної служби та управління публічною службою здійснюється як на підставі загально-правових конституційних принципів, так і на підставі специфічних принципів, які стосуються лише інституту публічної служби. Закони України, які приймаються у встановленому порядку Верховною Радою України, розвивають конституційні положення, визначають систему органів, які безпосередньо здійснюють повноваження з управління публічною службою, встановлюють їх правовий статус та повноваження. Президент України здійснює загальне керівництво державною службою, у межах встановлених повноважень

приймає укази щодо здійснення управління державною службою, які є обов'язковими для виконання усіма учасниками відповідних правовідносин. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України є підзаконними актами, що видаються на підставі та для деталізації законів, сприяють більш ефективному правозастосуванню. Їх також можна розглядати як правові акти публічного управління; їх метою є саме здійснення управління відносинами, що виникають у сфері публічної служби, а значить – і самою публічною службою. Нормативно-правові акти Національного агентства України з питань державної служби мають важливе значення, адже забезпечують методичне супроводження, організаційне забезпечення діяльності з управління публічною службою. Конституційний Суд України в межах своїх повноважень видає нормативно-правові акти, які є актами контролю стосовно прийнятих нормативно-правових актів.

Варто також зазначити, що галузь публічної служби відповідає всім іншим критеріям, які було виокремлено як характерні для всіх без виключення галузей національно-безпекової сфери публічного адміністрування, а саме:

1) Президент України безпосередньо здійснює загальне керівництво державною службою;

2) суб'єкти управління публічною службою утворюють систему спеціальних державних органів або підрозділів державних органів, до компетенції яких належать забезпечення і розвиток системи публічної служби. Для цієї системи характерними є субординація та централізація;

3) незважаючи на неодноразове реформування публічної служби, зокрема, ліквідацію Головного управління державної служби України та створення Національного агентства України з питань державної служби (як і попередній орган також визначається центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом), новостворений орган уже не є органом підконтрольним і підзвітним Президентові України, проте система органів

управління публічною службою залишається стабільною та не змінює своїх головних завдань і функцій;

4) вимоги до публічних службовців і порядок проходження різних видів служби (вступу на посаду та припинення державно-службових відносин) регламентується сукупністю нормативно-правових актів, серед яких центральне місце посідає Закон України «Про державну службу», що, у свою чергу, доповнюється галузевим законодавством, яке регулює порядок проходження окремих видів державної служби (дипломатична служба – Закон України «Про дипломатичну службу»; служба в органах поліції – Закон України «Про Національну поліцію»; служба в органах служби безпеки – Закон України «Про Службу безпеки України»; військова служба – Закон України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» тощо).

Таким чином, вважаємо за доцільне та необхідне зарахувати галузі публічної служби до національно-безпекової сфери з огляду на встановлення мети здійснення публічного адміністрування цією галуззю, яка є єдиною для всіх галузей зазначеної сфери та гарантує безпосереднє виконання завдань і функцій держави, а також забезпечення функціонування самої держави; особливості публічного адміністрування цією галуззю, повністю відповідають особливостям інших галузей, які утворюють національно-безпекову сферу.

На підставі аналізу поняття «об'єкт публічного адміністрування» можна стверджувати, що об'єктом публічного адміністрування є специфічна система – триада, яка складається із соціально-організованого суспільства (інституційна складова), відносин всередині такого суспільства між його членами (динамічна складова), а також правових станів (статична складова).

Національно-безпекова сфера як об'єкт публічного адміністрування – це комплексна сфера публічного адміністрування, яку необхідно розглядати як систему суспільних відносин, а також правові стани, що складаються у сфері забезпечення існування України та її ефективного функціонування, на

яку справляє публічний керуючий вплив суспільство та держава в особі спеціально визначених суб'єктів.

Досліджуючи галузі національно-безпекової сфери як елементів комплексного об'єкта публічного адміністрування, можна дійти висновку про такі особливості кожної з галузей.

Особливістю національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування, що є правовим станом, є:

- виокремлення особливої системи – сектору безпеки і оборони, тобто суб'єктів забезпечення національної безпеки;

- включення до системи суб'єктів забезпечення національної безпеки громадян України і громадських об'єднань, на відміну від попереднього закону, на добровільних засадах;

- загальна спрямованість галузі національної безпеки на протидію існуючим загрозам, що є характерною лише для галузі національної безпеки, адже всі інші галузі без винятку мають свої завдання та функції, які можуть існувати за наявності або відсутності загроз/критичних явищ/небезпеки тощо.

Специфічною рисою, яка є характерною лише для галузі оборони, є фактичний поділ публічного адміністрування обороною на два види – адміністрування, яке здійснюється за мирного часу, та адміністрування, яке здійснюється в особливий час за умови його введення.

Публічне адміністрування в галузі національної безпеки та оборони – це діяльність уповноважених державою суб'єктів у мирний та воєнний час, що полягає у виробленні та реалізації політики, спрямованої на подолання існуючих для держави та суспільства в цілому загроз, забезпечення функціонування системи захисту держави з метою відсічі збройної агресії або збройного конфлікту, організація виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівнях у цих сферах.

Характерними рисами галузі закордонних справ є:

- адміністрування закордонними справами спеціальної компетенції, які функціонують не тільки на території України, але і в інших країнах (дипломатичні представництва, консульські установи та представництва України при міжнародних організаціях). У своїй діяльності ці органи мають дотримуватися як норм законодавства України, так і норм країни-перебування;

- нормативно-правова база, на підставі якої здійснюється цей вид публічного адміністрування. Інші галузі адміністрування використовують міжнародні нормативно-правові акти лише в разі їх прямого регулювання важливих питань відповідної галузі. Що ж стосується галузі закордонних справ, то велику вагу в масиві нормативно-правових актів відповідної сфери складають саме міжнародно-правові акти;

- широке використання при здійсненні управління усталених звичаїв та правил міжнародних відносин, які у зовнішніх зносинах набувають великого значення, – це етичні правила та правила і норми дипломатичного протоколу;

- публічне адміністрування закордонними справами здійснюється одночасно на національному рівні (правовідносини між органами публічного адміністрування та відносини між органами публічного адміністрування і фізичними та юридичними особами) та міжнародному рівні (правовідносини між державами). Водночас, виникають специфічні, притаманні саме адмініструванню закордонними справами, правовідносини, що знаходяться «поза межами» означених рівнів – які виникають між органами адміністрування закордонними справами України та фізичними і юридичними особами на території країни-перебування;

- специфіка проходження дипломатичної служби в порівнянні з іншими видами публічної служби;

- на здійснення публічного адміністрування та видання управлінських актів у галузі закордонних справ впливають політичний, соціальний та кліматичний стан інших держав;

- при здійсненні адміністрування цією галуззю деякі управлінські дії та рішення потрібно узгоджувати з урядом або іншими уповноваженими суб'єктами інших держав.

Публічне адміністрування в галузі закордонних справ варто визначати як системну, здійснювану як на міжнародному, так і на національному рівнях діяльність уповноважених органів та посадових осіб, у тому числі, спеціально створених органів управління закордонними справами (посадових осіб), що можуть бути розташовані як на території України, так і за її межами, здійснювану в межах їх компетенції, змістом якої є вироблення та реалізація зовнішньої політики, виконання законодавчих актів, що забезпечує зовнішню діяльність України та реалізацію її міжнародної правосуб'єктності.

Особливостями галузі внутрішніх справ як об'єкта публічного адміністрування є наступні:

- основним із завдань, які стоять перед усіма органами галузі внутрішніх справ, є забезпечення громадського порядку і громадської безпеки;

- правоохоронна діяльність є основним видом діяльності для органів галузі внутрішніх справ, охоплює не окремий вид суспільних відносин, а систему зв'язків та відносин, що виникають у різноманітних галузях соціуму, який закономірно та цілеспрямовано прагне правопорядку і задовольняє свої потреби в останньому за допомогою відповідного управління;

- багатооб'єктна спрямованість діяльності;

- особливий характер професійної діяльності співробітників поліції;

- переважно профілактична спрямованість діяльності;

- видова багатоманітність профілактичної діяльності поліції;

- основними завданнями, що ставляться перед новою поліцією, є співпраця та комунікація, створення нового іміджу для правоохоронних органів.

Публічне адміністрування внутрішніми справами можна визначити як діяльність уповноважених державою суб'єктів, змістом якої є вироблення та реалізація політики у сфері охорони прав і свобод людини, охорони державного кордону, цивільного захисту; організація виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівнях у цих сферах та надання публічних, зокрема поліцейських, послуг, здійснення іншої діяльності, у тому числі, із застосуванням державного примусу, спрямованої на забезпечення захищеності та безпеки як індивіда, так і суспільства та держави в цілому.

Особливостями галузі юстиції є:

- багатооб'єктність публічного адміністрування;
- різне правове становище об'єктів правового впливу, диференційною ознакою яких зазвичай виступають їх призначення і характер компетенції;
- різноманітність форм і методів публічного адміністрування, які застосовуються органами юстиції;
- комплексність (за рахунок функції державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади);
- значні контрольні повноваження, які мають прояв у тому, що Міністерство юстиції та відповідні органи на місцях мають виражені контрольні повноваження стосовно діяльності об'єднань громадян, а також діяльності органів та організацій, правові акти яких реєструються в органах юстиції;
- реалізація на практиці взаємодії держави та недержавних інституцій;
- керуючий вплив органів публічного адміністрування юстицією має рекомендаційний характер і зводиться, переважно, до вирішення організаційних питань, оскільки більшість об'єктів у цій галузі є самостійними і незалежними у своїй практичній діяльності;

- змістом юстиції як елемента об'єкта публічного адміністрування є специфічна публічно-правова діяльність органів у трьох основаних напрямках: 1) реєстрація; 2) облік; 3) виконання.

Публічне адміністрування юстицією – це діяльність сукупності публічних органів, що полягає у виробленні та реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення правової визначеності, зміцнення законності, організації захисту прав і законних інтересів громадян, приватних та публічних осіб, організація виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівнях у цій сфері, безпосереднє здійснення таких видів публічної діяльності як реєстрація, облік та виконання; надання публічних послуг фізичним та юридичним особам у межах наданих повноважень.

Особливостями галузі публічної служби є:

правові засади. На відміну від багатьох інших комплексних інститутів та галузей, які користуються лише загально-правовими конституційними принципами законності, верховенства права, демократії, функціонування публічної служби та управління публічною службою здійснюється як на підставі загально-правових конституційних принципів, так і на підставі специфічних принципів, які належать лише до інституту публічної служби;

Президент України безпосередньо здійснює загальне керівництво державною службою;

суб'єкти управління публічною службою утворюють систему спеціальних державних органів або підрозділів державних органів, до компетенції яких належать забезпечення і розвиток системи публічної служби; для цієї системи характерними є субординація та централізація;

незважаючи на неодноразове реформування публічної служби, зокрема, ліквідацію Головного управління державної служби України та створення Національного агентства України з питань державної служби (як і попередній орган є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом), який уже не є органом, підконтрольним і підзвітним Президентові

України, система органів управління публічною службою залишається стабільною та не змінює своїх головних завдань і функцій;

вимоги до публічних службовців і порядок проходження різних видів служби (вступу на посаду та припинення державно-службових відносин) регламентується сукупністю нормативно-правових актів, у якій центральне місце серед законів України посідає Закон України «Про державну службу», що, у свою чергу, доповнюється галузевим законодавством, яке регулює порядок проходження окремих видів державної служби (дипломатична служба – Закон України «Про дипломатичну службу»; служба в органах поліції – Закон України «Про Національну поліцію»; служба в органах служби безпеки – Закон України «Про Службу безпеки України»; військова служба – Закон України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» тощо), причому кожен із видів публічної служби має свої власні особливості вступу, прийняття, проходження служби.

Публічне адміністрування публічною службою можна визначити як діяльність спеціально визначених суб'єктів публічного адміністрування щодо вироблення і реалізації державної політики, організація виконання обов'язкових правових актів з метою врегулювання усіх видів та складових публічної служби для її цілісного та якісного функціонування, практичного виконання завдань і функцій держави.

У попередніх розділах цього дослідження вже зазначалося, що здійснення публічного адміністрування національно-безпековою сферою має певні особливості, до яких можна зарахувати: наявність особливих об'єктів адміністрування, використання імперативного методу управління як основного, більш широкі управлінські повноваження Президента України, чітка централізацію та субординацію органів, які здійснюють управлінські функції в цій сфері, особливі (підвищені) вимоги до публічних службовців, специфічна стабільність управлінської системи.

Дослідження галузей національно-безпекової сфери доводить, що кожна з галузей відповідає всім особливостям національно-безпекової сфери

в цілому, маючи при цьому і свої власні, що дозволяє відмежовувати галузі одну від одної.

Розділ 4. СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНО-БЕЗПЕКОВОЮ СФЕРОЮ

4.1. Система суб'єктів публічного адміністрування національно- безпековою сферою

Перш ніж перейти безпосередньо до характеристики суб'єктів публічного адміністрування національно-безпековою сферою, варто дослідити питання сутності поняття «суб'єкт публічного адміністрування» та його співвідношення із суб'єктом державного управління. Категорія «публічне адміністрування» є комплексною категорією, яка розглядається вченими з різних позицій. Особливої уваги заслуговують елементи, з яких складається публічне адміністрування – суб'єкт, об'єкт та зміст, оскільки саме їх детальний аналіз дає змогу досягнути сутності та правову природу публічного адміністрування. У сучасних умовах розвитку української держави та вітчизняної науки є актуальним дослідження системи суб'єктів публічного адміністрування національно-безпекової сфери через її специфіку та важливість для ефективного функціонування держави.

Питання характеристики суб'єктів державного управління вже розглядалося науковцями, але при розгляді цієї категорії представники вітчизняної науки не дійшли консенсусу, водночас, особливостям суб'єктів державного управління національно-безпековою сферою не приділялося достатньо уваги. Як правило, здійснювався аналіз та надавалася характеристика державного управління окремими галузями, які належать до національно-безпекової сфери, при цьому комплексний аналіз управління та суб'єктів управління усєї сфери не здійснювався.

Суб'єкт (від лат.: *subjectum*, те, що лежить внизу, перебуває в основі) з точки зору філософії – поняття, яке означає носія діяльності, що пізнає світ навколо себе та впливає на нього; людина або група осіб, культура,

суспільство або людство в цілому, на відміну від того, що вивчається або змінюється внаслідок дій [321, с. 613].

Суб'єкт – це особа, організована група осіб, соціальна, етнічна та політична спільнота, суспільство загалом, що здійснюють властиву їм діяльність, спрямовану на практичне перетворення предметної дійсності, теоретичне й духовно-практичне освоєння об'єктивної реальності; носій означених якостей, що уможливають виконання ним суспільно значущих функцій. Суб'єкт – це той, хто здійснює певну дію, або від кого спрямовано діяльність. І відповідно спрямовано цю діяльність на об'єкт. Об'єкт – це лише та частина об'єктивної реальності, яку суб'єкт уже залучив до рамок своєї діяльності [94].

Суб'єкт є однією з основних категорій гносеології. У її рамках суб'єкт вступає у взаємодію з об'єктом, намагаючись його пізнати, і перетворює його, створюючи корпус знань про об'єкт [321, с. 613], тобто філософія розглядає суб'єкта в нерозривному зв'язку з об'єктом, що також знайшло своє відображення в поглядах на суб'єкта і об'єкта державного управління та публічного адміністрування.

Стосовно юридичних відносин слово «суб'єкт», як зазначав Г.Ф. Шершеневич, використовується у подвійному значенні. Визначають суб'єкта юридичних відносин, розглядаючи його або з активної сторони як носія права, або з пасивної сторони – як носія обов'язків. Частіше під суб'єктом права мають на увазі тільки того учасника юридичних відносин, якому належить їх право. Е.М. Трубецької додав, що суб'єктом права є той, хто здатний мати права незалежно від того, користується він ними в дійсності чи ні.

Суб'єкт права – це особа чи організація, за якими держава визнає здатність бути носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. У сучасній юридичній літературі поняття «суб'єкт права» частіше за все використовується як синонім понять «суб'єкт» чи «учасник правовідносин».

У юридичних джерелах кінця XIX – початку XX ст. поняття «суб'єкт права» використовувалося для позначення носія «суб'єктивних прав» [307].

Для суб'єкта права характерними є такі дві основні ознаки: 1) це особа, учасник суспільних відносин (індивіди, організації), яка за своїми особливостями фактично може бути носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Для цього вона повинна володіти певними якостями: зовнішня відокремленість; персоніфікація (перебування зовні у вигляді єдиної особи – персони); здатність виробляти, виражати та здійснювати персоніфіковану волю; 2) це особа, яка реально здатна брати участь у правовідносинах, набула властивості суб'єкта права в силу юридичних норм. Іншими словами, юридичні норми утворюють обов'язкову основу існування індивідів, організацій, громадських утворень як суб'єктів права [97].

А.С. Петров визначає суб'єкта управління як спеціальні групи людей, які за допомогою різних форм організаційної практики здійснюють необхідні рухи об'єкта. А.А. Годунов зазначає, що суб'єктом управління в суспільних процесах є люди. Ю.О. Тихомиров стверджує, що суб'єкти, які управляють суспільством, – це або народ у цілому, або окремі його верстви, об'єднання, колективи, оформлені відповідним чином у політико-правових формах через систему державних і громадських організацій, інститути безпосередньої демократії. В.Г. Афанасьєв наголошує, що суб'єктом управління є складна система державних і недержавних організацій. В.Д. Бакуменко вважає, що суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють та між якими розподілено певні функції державного управління [144].

На думку В.К. Колпакова, головною особливістю суб'єкта є те, що ним є держава в цілому. В управлінському процесі вона представлена системою спеціальних, як правило, державних органів. Особливостями цих органів як безпосередніх суб'єктів державного управління є такі: 1) формуються державою (з волі держави); 2) наділені державно-владними повноваженнями; 3) здійснюють управлінські функції від імені держави [109, с. 17]. Головною

рисию суб'єкта державного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання.

Існує також схожий підхід до розуміння суб'єкта державного управління, який визначає суб'єкт управління як систему, наділену певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це є системою, що управляє.

Таким чином, до розуміння суб'єкта державного управління відсутній єдиний підхід. Можна виокремити три основні позиції, згідно з якими до суб'єктів державного управління зараховують: 1) народ, людей та спеціальні групи суб'єктів; 2) систему державних та недержавних організацій; 3) державу в особі уповноважених суб'єктів, або державні органи.

Доволі цікавою є позиція законодавця з цього приводу та знайшла своє відображення в декількох нормативно-правових актах. В одних зазначається, що суб'єкти управління – це персонал, функціональні служби, структурні підрозділи, спеціально створені органи, які впливають на систему управління з метою забезпечення її функціонування [254]. Відповідно до інших суб'єкт управління розуміється як система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, іншими словами, це система, що управляє.

Отже, український законодавець у різних нормативно-правових актах розглядає суб'єкти державного управління в широкому сенсі як систему, наділену певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, та у вузькому – як персонал, функціональні служби, структурні підрозділи, спеціально створені органи.

У контексті вироблення нових підходів до розуміння поняття «суб'єкт державного управління» варто навести думку А.Т. Комзюка, який зазначає, що застарілий апарат державного управління майже республіканського

зразка минулого століття, орієнтований на абсолютне підпорядкування союзним органам управління; за останні двадцять років його так і не було доведено до рівня кращих світових зразків [111, с. 139], що додатково свідчить про необхідність якісного оновлення цього поняття на теоретичному та практичному рівнях.

У підручниках з адміністративного права, які оперують поняттям публічного адміністрування, визначення його суб'єкта не надається, однак, з переліку таких суб'єктів у конкретних галузях, стає зрозумілим ототожнення суб'єкта публічного адміністрування із суб'єктом державного управління [135; 297, с. 11]. Вважається, що такий підхід є доволі суперечливим, хоча, безперечно, усі суб'єкти державного управління і є суб'єктами публічного адміністрування (якщо говорити про заміну поняття «державне управління» на поняття «публічне адміністрування»), з огляду на сутність діяльності з публічного адміністрування – упорядкування суспільних процесів та справляння керівного впливу для задоволення потреб суспільства.

На нашу думку, публічне адміністрування – це специфічний вид діяльності, який зосереджено не тільки на реалізації законів (виконавча діяльність) та інших актів, але й на їх підготовці та формуванні (розпорядча діяльність), виробленні та реалізації державної та місцевої політики. Крім цього, у публічному адмініструванні значною мірою посилено сервісну складову такої діяльності (діяльність із надання публічних послуг фізичним та юридичним особам). Саме в цьому і має прояв одна з відмінностей між державним управлінням та публічним адмініструванням.

Наголос на сервісній складовій управлінської діяльності підтверджується нормативним регулюванням надання публічних послуг (прийняття Закону України «Про адміністративні послуги»), стрімким розвитком мережі спеціалізованих Центрів надання адміністративних послуг, посиленням уваги до надання публічних послуг з боку політиків та високопосадовців. Для публічного адміністрування характерним також є посилення реординаційних зв'язків між суб'єктами, які знаходяться на різних

організаційно-правових рівнях (або на одному організаційно-правовому рівні, але в конкретних правовідносинах між ними, наявне підпорядкування), що має прояв у такій взаємодії між суб'єктами, у якій підпорядкований суб'єкт не тільки може вимагати забезпечення його діяльності відповідними ресурсами (фінансовими, матеріальними, інформаційними тощо), але й у разі виявлення проблем конкретної галузі/виду діяльності, може ініціювати внесення відповідних змін до законодавства для покращення управління шляхом доведення до відома вищих органів наявних проблем та надання власних пропозицій щодо їх вирішення.

Ураховуючи таке розуміння публічного адміністрування, вважаємо, що система суб'єктів публічного адміністрування міститиме, окрім виконавчо-розпорядчих органів держави та органів місцевого самоврядування під час виконання делегованих повноважень, ще й такі органи, як Верховна Рада України, Президент України, уся система органів місцевого самоврядування (під час виконання і власних повноважень). Окрім цього, на нашу думку, до цієї системи варто також включити такі інституції (державні підприємства, комунальні підприємства тощо), діяльність яких пов'язана зі здійсненням публічної влади.

У проєкті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні її визначено як органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти у публічних інтересах (виконання публічних функцій). Саме в межах визнання «інших» стає можливим включення до суб'єктів публічного адміністрування ще однієї групи: підприємства, установи, організації та окремі фізичні особи, що реалізують делеговані повноваження.

Схоже визначення надають І. С. Гриценко та Р. С. Мельник, які зазначають, що основним суб'єктом реалізації публічного адміністрування є публічна адміністрація, до якої варто відносити, насамперед, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих

повноважень (у разі коли вони виконують функції органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування) [73, с. 42]. Цю думку поділяє і Т.О. Карабін, зазначаючи, що організаційно публічну адміністрацію формують суб'єкти, якими є: 1) органи виконавчої влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) державні органи влади, які не належать до жодної з гілок влади (національні комісії регулювання природних монополій, Національний банк України, Служба безпеки України). Однак Т.О. Карабін також зауважує, що сьогоденні реалії є такими, що повноваження публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування) реалізуються не тільки цими органами, а й органами, які не належать до перелічених вище [91, с. 168].

Отже, визначення системи суб'єктів публічного адміністрування є ближчим скоріш до широкого розуміння державного управління, за яким стоїть фактично вся діяльність держави з організуючого впливу з боку спеціальних суб'єктів на суспільні відносини.

Логічним у цьому контексті є питання співвідношення понять «суб'єкт публічного адміністрування» та «механізм держави».

Механізмом держави називають систему державних органів та організацій, що діє на засадах єдиних, законодавчо закріплених принципів, покликана реалізовувати державну владу, здійснювати функції та вирішувати завдання держави. Структуру механізму держави становлять такі види (групи, підрозділи) державних органів: 1) державні органи, які пов'язані між собою відносинами підпорядкування і наділені правами здійснювати дії від імені держави: органи представницької влади, органи виконавчої влади, судові органи, контрольно-наглядові органи; 2) державні установи, які мають владні повноваження і спеціально не виконують функцій з управління, але на підставі державної власності, а також владних розпоряджень вищих органів, здійснюють функції галузі виробництва, культури, науки, охорони здоров'я тощо: а) державні установи та організації, що здійснюють організаційно-розпорядницькі і соціально-культурні функції в галузях охорони здоров'я, освіти, культури, науки; б) державні підприємства і організації, сформовані

для виробництва різної продукції, а також для надання послуг населенню країни; в) державні цивільні службовці – ті особи, які професійно займаються управлінням держави, тому обіймають призначену державну посаду; г) будівлі, споруди та різне устаткування, яке забезпечує відповідно до науково-технічного рівня дійсне функціонування механізму держави [96].

На нашу думку, «механізм держави» є більш широким поняттям, ніж «суб'єкт публічного адміністрування» через включення до свого складу організацій та установ, які опосередковано виконують функції держави, але при цьому не наділяються функціями щодо здійснення державної політики.

Цікавим у цьому контексті є визначення, яке застосовується в Литовській Республіці, причому привертає увагу те, що це визначення суб'єкта публічного адміністрування є нормативно закріпленим у законодавстві. Так, суб'єкт публічного адміністрування визначається як державний орган або установа, орган або установа самоврядування, посадова особа, державний службовець, державне підприємство або підприємство самоврядування, публічна установа, власником або співвласником якої є держава або самоврядування, асоціація, наділені повноваженнями у сфері публічного адміністрування [410, с. 151; 419, с. 73].

Орган публічного адміністрування – колегіальний або єдиноначальний суб'єкт публічного адміністрування, наділений повноваженнями щодо прийняття нормативних адміністративних актів, тобто суб'єкт публічного адміністрування розуміється більш широко, ніж орган публічного адміністрування, що, на думку автора, є повністю виправданим. Однак, саме поняття органу публічного адміністрування, на нашу думку, є дещо звуженим, адже містить у собі лише можливість прийняття нормативних адміністративних актів, залишаючи за його межами всі інші напрямки діяльності, які також становлять сферу публічного.

Варто також розглянути питання співвідношення понять «суб'єкт публічного адміністрування» та «суб'єкт владних повноважень». Кодекс адміністративного судочинства України встановлює, що суб'єктами владних

повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Грунтовний аналіз цього поняття здійснює О.В. Скочиляс-Павлів, який зазначає, що багато таких вчених, як М. Вільгушинський, Ю. Ільницька І. Коліушко, К. Пуданс-Шушлебїна, Г. Ткач, намагаються з'ясувати суть поняття «суб'єкт владних повноважень» через термін «владні управлінські функції». Проте, серед науковців немає однозначного сприйняття зазначених понять. Наприклад, І. Коліушко та Р. Куйбіда розуміють владні управлінські функції як будь-які владні функції у межах діяльності держави чи місцевого самоврядування, що безпосередньо не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя. Водночас, М. Вільгушинський такі висновки вважає необґрунтованими, оскільки Верховна Рада України та суди, що належать до суб'єктів реалізації законодавчої та судової влади відповідно, реалізують владні повноваження, тому мають бути включені до суб'єктів владних повноважень. В. Бевзенко, узагальнюючи поняття «суб'єкт владних повноважень», закріплене у п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, робить висновок, що таким суб'єктом необхідно вважати: Президента України; орган законодавчої влади – Верховну Раду України; органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади; органи судової влади – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції; Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим; прокуратуру України; органи влади Автономної Республіки Крим – Верховну Раду, Раду Міністрів; органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні, обласні ради; посадову чи службову особу вищезазначених органів; інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій, наприклад, будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону тощо.

Отже, серед переліку суб'єктів владних повноважень, запропонованих В.М. Бевзенком, знаходимо і орган законодавчої влади – Верховну Раду України та органи судової влади – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції [286, с. 20].

Важко погодитися з тим, що перелік органів можна вважати визначенням суб'єкта владних повноважень. Разом із тим, аналіз цього переліку дає змогу зрозуміти підхід науковців і той факт, що поняття «суб'єкт владних повноважень» і «суб'єкт публічного адміністрування», по-перше, не збігаються, по-друге, «суб'єкт владних повноважень» є поняттям ширшим за поняття «суб'єкт публічного адміністрування», оскільки містить у собі всіх без виключення суб'єктів, які мають повноваження влади – можливість формування державної або суспільної волі у формі правового рішення, який адресовано іншим учасникам правовідносин, тобто це повноваження направлене на забезпечення поведінки іншої сторони в необхідних межах [310, с. 104]. На нашу думку, «суб'єкт владних повноважень» та «суб'єкт публічного адміністрування» – це різні поняття. З одного боку, наявність владних повноважень не означає участь суб'єкта у публічному адмініструванні чи управлінні, зважаючи на характер повноважень, з іншого – публічне адміністрування, як правило, пов'язане з реалізацією суб'єктом владних повноважень у відповідній сфері.

Водночас, КАС України до суб'єктів владних повноважень з позицій адміністративного судочинства включає не тільки органи, але й посадових та службових осіб органів під час здійснення ними владних управлінських функцій. У контексті судочинства такий підхід, можливо, і є виправданим. Однак, при розгляді адміністративної справи з питань проходження публічної служби відповідачем, а отже, – суб'єктом владних повноважень – може бути посадова особа, компетенція якої обмежується вирішенням кадрових питань. Віднесення в такому разі конкретної посадової особи до суб'єктів публічного адміністрування є сумнівним.

З урахуванням зазначеного можна зробити висновок, що суб'єкти публічного адміністрування національно-безпековою сферою – це система носіїв публічної влади, які забезпечують вироблення та реалізацію загальнодержавної (внутрішньої, зовнішньої) та місцевої політики в національно-безпековій сфері, організовують виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівнях та надання публічних послуг, здійснення іншої діяльності, що забезпечує існування держави та її ефективне функціонування.

Безперечно, національно-безпекова сфера має особливі суб'єкти публічного адміністрування, що обумовлено особливістю галузей, які становлять цю сферу. Так, до національно-безпекової сфери належать галузі національної безпеки, оборони, закордонних справ, внутрішніх справ, юстиції, а також публічної служби.

Не включаючи до суб'єктів публічного адміністрування вказаної сфери, варто відзначити вагомі повноваження в цій сфері Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в державі. Загальними та найважливішими суб'єктами є Президент України як голова держави та Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади. На нашу думку, необхідною є характеристика, окрім загальних суб'єктів, ще й особливих суб'єктів публічного адміністрування національно-безпековою сферою, що здійснюватиметься в наступних підрозділах цього дослідження.

На нашу думку, для зручності сприйняття подальшого дослідження суб'єктів публічного адміністрування національно-безпековою сферою варто застосувати поділ цих суб'єктів на певні групи. Можливим є застосування різних критеріїв класифікації, наприклад, поділ зазначених вище суб'єктів за критерієм компетенції на загальні та спеціальні. У той же час, на думку автора, більш доцільним є поділ суб'єктів за критерієм територіальності на вищі, центральні та місцеві. Саме такий поділ застосовуватиметься у подальшому.

Здійснюючи характеристику суб'єктів публічного адміністрування цілому, неможливо оминати електронний уряд (е-уряд). Існує багато визначень е-уряду: від використання *IT* для вільного пересування інформації з метою подолання фізичних кордонів традиційного паперу до використання технології для підвищення доступності та поставки державних послуг для громадян, ділових партнерів і співробітників. Таким чином, е-уряд – це технологічно обумовлена адміністрація, де громадянин може скористатися державними послугами, наприклад, отримати копії земельних документів, подати податкові декларації тощо.

Електронний уряд є одним із важливих напрямів, що набув останнім часом стрімкого розвитку у зв'язку з реформуванням системи державного управління та світовими трансформаційними процесами публічного адміністрування. Лише з появою нової моделі публічного управління, яка полягає в активній участі громадян у державотворенні та в необхідності розвитку інтегрованих процесів між державними органами, асоціаціями громадського суспільства та бізнесструктурами, електронний уряд країн став набувати все більшого поширення серед їх громадян.

Станом на сьогодні, можна стверджувати, що е-урядування розвивається в Україні стрімко, про що свідчить можливість отримання різного роду інформації з багатьох офіційних порталів та реєстрів, можливість звернення за отриманням публічних послуг через он-лайн ресурси тощо.

Питання, чи можна зараховувати е-уряд до системи суб'єктів публічного адміністрування є, на нашу думку, передчасним, зважаючи на сформульоване визначення цієї категорії. Однак, спрощення процедур звернення за такими послугами, мінімізація бюрократичних перепон та значна економія всіх основних ресурсів особи, обумовлюють ставлення до е-урядування як до «над-органу», тобто, як до особливої організації, що об'єднує органи публічного адміністрування, виокремлює певну частину їх діяльності, та налагоджує додатковий канал зв'язку між публічною

адміністрацією і фізичними та юридичними особами [353, с. 16; 422, с. 426; 456, с. 444; 458, с. 360].

У диспуті про перетворення потужності нових технологій важливо пам'ятати, що зміна являє собою континуум, який характеризується відносними порівняннями часу і темпу. Існує три аспекти змін, важливих для нових технологій: довгостроковий та короткостроковий вплив; великі та невеликі зрушення; технократичні, політичні та інституційні зміни. Зважаючи на складність оцінок змін, важко визначити, скільки інновацій та скільки часу потрібно, щоб можна було будь-що вважати «повною зміною характеру, умови», класичним визначенням перетворення [476, с. 17].

Щодо етапів трансформації електронного урядування, варто визначити яким чином вимірювати масштаби змін. Існує чотири загальних етапи розвитку електронного урядування, які розрізняють державні установи на шляху до трансформації: (1) етап білбордів; (2) етап надання часткової послуги; (3) етап порталу з повністю виконуваною та інтегрованою доставкою послуг; (4) інтерактивна демократія з розширенням громадської аудиторії та підвищенням відповідальності. Ця категорія, однак, не означає, що всі державні веб-сайти роблять ці кроки або виконують їх у цьому конкретному порядку [476, с. 17].

За таких умов, у разі подальшого розвитку е-уряду та е-урядування, підвищення його функціоналу, можливого використання штучного інтелекту, запровадження технологій автоматичного прийняття рішень, безумовно постане необхідність перегляду поглядів як на категорію «суб'єкт» публічного адміністрування, так і на зміст самого адміністрування.

Таким чином, надавши характеристику підходам до розуміння поняття «суб'єкт публічного адміністрування», а також суб'єктам публічного адміністрування національно-безпековою сферою, можна дійти таких висновків.

Поняття «суб'єкт публічного адміністрування» є тісно пов'язаним із поняттями «механізм держави» та «суб'єкт владних повноважень».

«Механізм держави» є більш широким поняттям, ніж «суб'єкт публічного адміністрування», через зарахування до свого складу організацій та установ, які опосередковано виконують функції держави, але при цьому не наділяються функціями щодо здійснення державної політики.

Поняття «суб'єкт владних повноважень» і «суб'єкт публічного адміністрування» є різнопорядковими. Загалом, поняття «суб'єкт владних повноважень» є поняттям ширшим за поняття «суб'єкт публічного адміністрування», оскільки містить у собі всі без виключення суб'єкти, які мають повноваження влади – можливість формування державної або суспільної волі у формі правового рішення, яке адресовано іншим учасникам правовідносин.

Визначено, що суб'єкти публічного адміністрування національно-безпековою сферою – це система носіїв публічної влади, які забезпечують вироблення та реалізацію загальнодержавної (внутрішньої і зовнішньої) та місцевої політики в національно-безпековій сфері, організовують виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівнях та надання публічних послуг, здійснення іншої діяльності, що забезпечує існування держави та її ефективне функціонування.

4.2. Характеристика особливостей статусу суб'єктів публічного адміністрування національно-безпековою сферою вищого рівня

У попередньому підрозділі зазначалося, що для зручності сприйняття подальшого дослідження суб'єктів публічного адміністрування національно-безпековою сферою варто застосувати поділ цих суб'єктів на групи. Можливим є застосування різних критеріїв класифікації, наприклад, поділ зазначених вище суб'єктів за критерієм компетенції на загальні та спеціальні. У той же час, на думку автора, більш доцільним є поділ суб'єктів за критерієм територіальності на вищі, центральні та місцеві.

Відтак, вищими суб'єктами публічного адміністрування, тобто органами, для яких повноваження з питань адміністрування галузями

національно-безпекової сфери є лише складовими загальних повноважень публічного адміністрування, є Президент України та Кабінет Міністрів України.

У попередніх розділах зазначалося, що законотворча діяльність не є частиною публічного адміністрування, однак, повноваження Верховної Ради України необхідно дослідити, тому що цей орган хоч і не є суб'єктом публічного адміністрування, однак як законодавчий орган має вагомі повноваження в національно-безпековій сфері.

Верховна Рада України здійснює законодавче регулювання відносин у галузях національної безпеки і оборони, закордонних і внутрішніх справ, юстиції та державної служби.

Відповідно до положень Конституції України найбільш значущими повноваженнями Верховної Ради України в національно-безпековій сфері є наступні:

приймає закони у сфері національної безпеки;

визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики;

заслуховує щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

оголошує за поданням Президента України стан війни й укладення миру;

схвалює рішення Президента України про використання Збройних сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

затверджує загальну структуру, чисельність і визначає функції окремих суб'єктів забезпечення національної безпеки (Збройних сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України);

схвалює рішення щодо надання військової допомоги іншим державам, щодо направлення підрозділів Збройних сил України до іншої держави чи щодо допуску підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

затверджує протягом двох днів з моменту звернення Президента України укази про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

затверджує кандидатури на посади Міністра оборони України і начальника Генерального штабу Збройних Сил України, обсяг бюджетних асигнувань на оборону, загальну структуру та чисельний склад Збройних Сил України;

затверджує рішення щодо надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також щодо одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснює контроль за їх використанням;

надає згоду на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсує міжнародні договори України;

призначає за поданням Президента України Міністра закордонних справ України.

Аналіз повноважень Верховної Ради України дозволяє стверджувати, що в національно-безпековій сфері, зважаючи на її важливість, вони є найбільш конкретизованими, тоді як на інші сфери та галузі Верховна Рада України лише впливає через реалізацію функцій держави у цілому. Зокрема, згідно зі ст. 85 Конституції України Верховна Рада України приймає закони; затверджує Державний бюджет України та зміни до нього; визначає основні засади внутрішньої і зовнішньої політики; затверджує загальнодержавні програми розвитку тощо. Помітним є також те, що повноваження Верховної Ради України в національно-безпековій сфері між галузями розподілено нерівномірно – у галузях юстиції, державної служби та внутрішніх справ Парламент здійснює більш загальні повноваження, а в галузях національної безпеки, оборони і закордонних справ законодавчий орган наділено значними за своєю сутністю та впливом на державу і суспільство повноваженнями.

У національно-безпековій сфері Кабінет Міністрів України:

1) забезпечує в межах своїх повноважень зовнішньополітичну діяльність України, розробляє та затверджує державні програми в цій сфері, погоджує програми перебування офіційних закордонних делегацій, до складу яких належать представники Кабінету Міністрів України та інші пов'язані із цим документи;

2) приймає рішення щодо придбання за кордоном у власність України нерухомого майна (будівництво, реконструкцію об'єктів) для потреб закордонних дипломатичних установ України;

3) 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;

4) 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 зі злочинністю, запобігання і протидії корупції;

5) забезпечує проведення державної правової політики, єдиної державної політики у сфері державної служби;

6) утворює, реорганізує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи;

7) здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками;

8) вживає в межах своїх повноважень заходи щодо заохочення та приймає відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності: а) керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників; б) голів місцевих державних адміністрацій (крім звільнення їх з

посади); в) інших посадових осіб, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України;

9) визначає відповідно до закону умови оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектора економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового і начальницького складу), поліцейських;

10) забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції;

11) забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створює належні умови для функціонування судів та діяльності суддів.

Окремо варто зупинитися на повноваженнях Кабінету Міністрів України в галузях національної безпеки і оборони через наявні особливості визначення та встановлення цих повноважень.

Конституція України встановлює, що Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Усі інші положення законодавства України, які закріплюють повноваження уряду в цих галузях, розвивають та деталізують конституційні норми.

Закон України «Про основи національної безпеки України» встановлював, що Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади має повноваження щодо забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби зі злочинністю. У свою чергу, Закон України «Про національну безпеку України» акцентує увагу на контрольних повноваженнях Кабінету Міністрів України, встановлюючи, що Кабінет Міністрів України здійснює 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.

Розглядаючи повноваження уряду в зазначених галузях необхідно сказати, що цікавим та важливим із точки зору як теорії публічного адміністрування, так і практики нормотворчості є питання щодо співвідношення понять «функції» та «повноваження», оскільки в Законі України «Про оборону» спостерігається змішування цих понять. На існування цієї проблеми звертав увагу в дисертаційному дослідженні також В.Л. Зьолка [78, с. 101].

Указаний Закон було прийнято 16 грудня 1991 р., одразу після становлення України як суверенної та незалежної держави, що свідчить про особливу важливість визначення загальних засад та принципів регулювання сфери оборони для існування незалежної держави.

16 травня 2008 р. було прийнято Закон України «Про Кабінет Міністрів України», який встановлював повноваження вищого органу виконавчої влади, у тому числі, й у сфері оборони [233]. Зазначений Закон втратив чинність у зв'язку з прийняттям 07 жовтня 2010 р. нового Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (на теперішній час чинного). Необхідно зазначити, що повноваження уряду у сфері оборони не зазнали жодних змін у результаті законодавчих перетворень.

Згідно з Законом України «Про Кабінет Міністрів України» у сфері національної безпеки та обороноздатності на зазначений орган покладається виконання таких повноважень: 1) здійснення заходів щодо охорони та захисту державного кордону України і території України; 2) здійснення заходів щодо зміцнення національної безпеки України, розробка та затвердження державних програм із цих питань; 3) здійснення заходів щодо забезпечення боєздатності Збройних Сил України, визначення в межах бюджетних асигнувань на оборону чисельності громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори; 4) вжиття заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення

Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань; 5) забезпечення соціальних і правових гарантій військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, та членам їхніх сімей; 6) здійснення керівництва єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану; 7) вирішення питання забезпечення участі військовослужбовців України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку, визначеному законом; 8) визначення пріоритетних напрямів розвитку оборонно-промислового комплексу [232].

Виходячи із вищезазначених положень можна дійти висновку, що законодавець розуміє поняття «повноваження» та «функції» як тотожні (у межах цього Закону). На нашу думку, така позиція не є правильною, оскільки за своєю суттю «функції» та «повноваження» є різними поняттями.

У філософських дослідженнях вироблено розуміння функцій як певних відносин, які роблять функціонування доцільним, цілеспрямованим, таким, що утворює залежність однієї складової частини або сукупності однопорядкових якостей від іншої, частини від цілого. М.І. Сетров вважає, що функція в її системному розумінні, являє собою таке відношення частини до цілого, за якого саме існування або будь-який вид прояву частини забезпечує існування або будь-яку форму прояву цілого. На думку В.П. Турагинова, під функціями предмета, речі або явища необхідно розуміти форми їх впливу на інші предмети, речі, явища. Функція в теорії держави і права означає напрямок, предмет і зміст діяльності державно-правового інституту [328, с. 93]. Л.Р. Біла-Тіунова узагальнює підходи до визначення поняття «функції» зазначаючи, що в адміністративно-правовій науці прийнято вважати, що функції – це: а) самостійна складова змісту управлінської діяльності; б) елемент адміністративно-правового статусу; в) основні напрямки діяльності суб'єкта; г) державний вплив на об'єкт управління; д) вид взаємодії між об'єктом і суб'єктом управління [31, с. 134].

Владні повноваження вважаються однією з особливих ознак державного органу, завдяки якій діяльність держави набуває організуючого характеру. Вони мають вираження у виданні правових актів, обов'язкових для виконання, забезпеченні їх виконання різними заходами примусу. Отже, владне повноваження можна розглядати як забезпечену законом вимогу уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій, звернену до громадян та юридичних осіб [310, с. 102].

Вважаємо за доцільне запропонувати зміни до п. 5 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», сформулювавши її таким чином:

«5) у сфері національної безпеки та обороноздатності Кабінет Міністрів України виконує такі функції:

здійснює заходи щодо охорони та захисту державного кордону України і території України;

здійснює заходи щодо зміцнення національної безпеки України, розробляє та затверджує державні програми із цих питань;

здійснює заходи щодо забезпечення боєздатності Збройних Сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу та навчальні збори;

вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України 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 щодо забезпечення участі військовослужбовців України у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку, визначеному законом;

визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу».

Чітке визначення, розмежування та встановлення окремо функцій та повноважень Кабінету Міністрів України у сфері оборони дозволить, у свою чергу, більш ефективно здійснювати управління в зазначеній сфері, деталізація повноважень дозволить уникнути суперечностей щодо легітимності при прийнятті рішень, чітке окреслення функцій сприятиме більшій цілеспрямованості у діяльності уряду.

У порівнянні з профільним Законом України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про оборону» більш детально регламентує повноваження уряду в зазначеній сфері [248]. Так, цей Закон встановлює контрольні повноваження вищого органу виконавчої влади, надає право вирішувати питання щодо надання Збройним Силам України, іншим військовим формуванням у користування державного майна, у тому числі, земельних (водних) ділянок, інших природних, енергетичних ресурсів, фондів, майна і послуг як на платній, так і безоплатній основі, встановлює право Кабінету Міністрів України регулювати господарську діяльність у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, а також встановлює право Кабінету Міністрів України на вирішення порядку реалізації та утилізації озброєння, військової техніки, іншого майна Збройних Сил України та інших військових формувань і правоохоронних органів, а також утилізації металобрухту, який утворився в них.

Якщо проаналізувати ці та інші згадані вище повноваження та функції Кабінету Міністрів України, то стає зрозумілим, що в процесі здійснення публічного адміністрування національною безпекою та обороною, уряд відіграє більш значну роль, що, водночас, може бути негативним фактором для ефективного управління, адже при виокремленні будь-якого органу державної влади таким обсягом повноважень у певній сфері завжди виникає загроза зосередження та використання влади в інтересах певних осіб або груп осіб. Віднесення до компетенції Кабінету Міністрів України, зокрема,

регулювання господарської діяльності у Збройних Силах України, на думку автора цього дисретаційного дослідження, потребує перегляду з обґрунтуванням наділення органу виконавчої влади таких повноважень.

У межах цього дослідження вважаємо за необхідне здійснити аналіз особливостей повноважень глави держави у публічному адмініструванні з огляду на процес реформування всієї системи державного управління та публічного адміністрування, реорганізації органів адміністрування та зміни субординаційних відносин між органами публічного управління. Повноваження Президента України завжди відігравали значну роль у процесі управління державою й нині важливим є збереження стабільності його ролі у публічному адмініструванні, оскільки зміни, що відбуваються відповідно до Концепції адміністративної реформи, є, безумовно, необхідними, але також значним є питання збереження довіри населення України до основних владних інститутів, особливо до Президента України.

Із часів здобуття Україною незалежності формування основних державних владних інститутів та прийняття Конституції України, статус Президента України неодноразово докорінно змінювався. 21 червня 1991 р. Верховна Рада Української РСР ухвалила постанову «Про вибори Президента Української РСР», у якій було постановлено «вважати за доцільне»: заснувати пост Президента Української РСР до прийняття нової Конституції Української РСР» та «провести вибори Президента Української РСР у 1991 році». 5 липня 1991 р. було прийнято закони Української РСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», «Про Президента Української РСР» та «Про вибори Президента Української РСР» [128, с. 49]. Спочатку Президент України визначався як найвища посадова особа і глава виконавчої влади, потім як глава держави і глава виконавчої влади і, нарешті, тільки як глава держави [109, с. 77].

У характеристиці статусу Президента України як суб'єкта публічного адміністрування окремої уваги заслуговує Конституційний Договір між

Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України 1995 р. (далі – Конституційний Договір), який також встановлював повноваження Президента України [116]. Цікавим та доцільним також видається дослідження процесу змін обсягу повноважень Президента України за різними редакціями Конституції України. Так, Основний Закон України – Конституцію України – було прийнято в 1996 р., вона містила окремий розділ, присвячений розкриттю статусу Президента України. З моменту прийняття Конституції України та до теперішнього часу, Основний Закон неодноразово зазнавав значних змін, серед яких варто відмітити зміни, які вносилися Законами України «Про внесення змін до Конституції України» 2004, 2010, 2011 рр.

Згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини [117].

Глава держави – це або конституційний орган, або водночас і вища посадова особа держави. У першому випадку глава держави, відповідно до Конституції, розглядається як невід’ємна складова парламенту, тобто законодавчої влади, оскільки без його підпису закон є недійсним (Велика Британія). У другому він є главою виконавчої влади і водночас главою держави (США). У третьому лише главою держави, який не належить до будь-якої гілки влади: законодавчої, виконавчої та судової (ФРН). Главою держави звичайно є особа, яка посідає вище місце в ієрархії державних інститутів та яка здійснює верховне представництво як у внутрішньо-економічному житті, так і на міжнародній арені. Нарешті, це символ державності народу.

Поняття «гарантування», «забезпечення» (фр.: *garantir* – забезпечувати) в юриспруденції вживаються як рівнозначні і означають

функцію, яку спрямовано на збереження статус-кво, або його поновлення в разі порушення. Гарантування, принаймні, містить три необхідних елементи: гарант, об'єкт і спосіб гарантування. Гарант – особа або соціальне утворення, що здійснює гарантування, або – суб'єкт гарантування. Об'єкт гарантування – це ті матеріальні чи духовні цінності, що підлягають гарантуванню. Спосіб гарантування – прийоми і засоби, за допомогою яких здійснюється гарантування. Автори коментаря до Конституції України справедливо наголошують на тому, що для здійснення функції гарантування, що містяться у ч. 2 ст. 102 Конституції, Президент користується повноваженнями, які закріплено у ст. 106 Конституції України, а також повноваженнями, які закріплено в інших статтях Основного Закону, а саме: 90, 93, 94, 107, 118, 126, 128, 131, 137, 150, 151, 154-156. Будь-які інші, не передбачені Конституцією дії Президента, не є правомірними, а тому недопустимими.

На превеликий жаль, конституційно-правова практика фіксує протилежне, коли Президент діє не у відповідності до конституційних норм, а на свій розсуд, виходячи із власного бачення й оцінки ситуації. Такі дії обґрунтовуються статусом Президента – бути гарантом Конституції. Ситуація не є в достатній мірі визначеною. Гіпотетично Президент може вчинити дії, що прямо не передбачені в законодавстві, посилаючись на ч. 2 ст. 102 Конституції України, згідно з якою він діє як гарант Конституції [70]. Однак, на теперішній час закріплення Президента України гарантом Конституції України є основою його статусу як глави держави.

При з'ясуванні місця і ролі будь-якого органу держави та посадової особи, які визначаються Конституцією, принциповим є: визначення його функціонального призначення і місця, яке орган або посадова особа посідає в системі державних органів.

Згідно з Конституцією України Президент України є главою держави. Проте, місце і роль глави держави в системі органів саме державної влади в Конституції чітко не визначено. Теорія Ш.-Л. Монтеск'є виявляється непридатною для розв'язання цієї проблеми, оскільки в його концепції

розподілу влади главі держави (монарху) ввірялася виконавча влада, а Конституція України 1996 р. не зараховує Президента України до жодної з гілок влади. На думку деяких учених, у цьому разі варто звернутися до теорії «упокорюючої (врівноважуючої) влади», розвинутої французьким державознавцем Б. Констаном, інтерпретованої німецькими мислителями Г. Гегелем та Л. фон Штейном і підтриманої дореволюційними російськими конституціоналістами Ф.Ф. Кокошкіним і Н.А. Захаровим. Влада, здатна впорядкувати дії різних влад, повинна бути дійсно незалежною, авторитетною і нейтральною щодо всіх їх, і цим вимогам найповніше відповідає глава держави. Крім того, надання Президентові статусу глави держави пояснюється, перш за все, необхідністю підвищити рівень представництва держави всередині країни та за її межами у період проголошення і становлення України як незалежної держави, а здійснення цих функцій в усіх країнах з напівпрезидентською формою правління є завжди притаманним Президентові країни [324, с. 357].

Виходячи із цього, слід визнати, що здійснення ним представницької функції і функції гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина дає можливість Президентові України посідати особливе місце в системі органів державної влади і не належати до жодної з її гілок.

Метою Президента України є підтримання балансу між гілками влади, забезпечення їхньої злагодженої та ефективної роботи. Повноваження Президента визначаються та закріплюються в Конституції України, їх можна зарахувати до сфери повноважень законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

Сучасний стан адміністративно-правової науки робить обґрунтованим сприйняття Президента України як функціональної складової виконавчої влади. Вважаємо за необхідне підкреслити, що суто функціональної; ні про конституційне, ні про законодавче чи організаційне віднесення Президента України до виконавчої влади не йде мова. В.М. Шаповал (2002) пропонує в

цьому контексті вживати термінологічне словосполучення «носій виконавчої влади». Як приклад, що характеризує необхідність сприйняття Президента України як функціональної складової виконавчої влади, можна представити інститут контрасигнації [295].

Якщо розглядати повноваження Президента України, які належать до сфери повноважень виконавчої влади, то необхідно визначити, чи можна вважати Президента України суб'єктом публічного адміністрування, при цьому варто також зупинитися на питанні його зарахування до суб'єктів державного управління.

Так, у літературі під час визначення суб'єкта державного управління взагалі зазначають, що суб'єкт управління – це система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє.

У державному управлінні до суб'єктів управління належать: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, яких наділено державно-владними повноваженнями) [144].

У той же час, учені, визначаючи суб'єкти державного управління в різних галузях, дуже часто виокремлюють Президента України як суб'єкта державного управління. Наприклад, у різних джерелах можна побачити обґрунтування віднесення Президента України до суб'єктів державного управління у сфері приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва [274, с. 443], у галузі юстиції, національної безпеки, телебачення і радіомовлення тощо. На думку автора, така позиція є дещо суперечливою, оскільки протирічить загальній концепції статусу Президента України як посадової особи, що не належить до жодної з гілок влади. Існує також позиція окремих теоретиків, з якою варто погодитися, на думку автора; пропонується віднести Президента України до суб'єктів, наділених

управлінськими повноваженнями в тих чи інших галузях державного управління [85, с. 15]. На нашу думку, така позиція є більш виваженою та обґрунтованою.

Аналіз літератури з приводу суб'єктів публічного адміністрування свідчить про практично цілковиту відсутність інтересу до ролі Президента України у здійсненні публічного адміністрування. Натомість, вчені, що характеризують публічне адміністрування окремими галузями, задовольняються простим твердженням, що Президент України є суб'єктом публічного адміністрування конкретної галузі, на жаль, не аргументуючи цього [135, с. 219; 297, с. 12].

У попередніх підрозділах дослідження було аргументовано, чому, на думку автора, Президента України варто вважати суб'єктом публічного адміністрування, тому вважаємо за необхідне зупинитися більш детально на характеристиці його повноважень у національно-безпековій сфері.

У літературі зазначається, що найбільшим обсягом повноважень Президента України наділено у сфері виконавчої влади, які можна поділити на три групи: а) формування виконавчої влади; б) визначення змісту і спрямування її функціонування; в) забезпечення законності у сфері державного управління [109, с. 77].

Окрім вищезазначеної класифікації, на нашу думку, повноваження Президента у сфері виконавчої влади також можна поділити в залежності від сфери публічного адміністрування на: 1) повноваження в національно-безпековій сфері; 2) повноваження в економічній сфері; 3) повноваження в соціально-культурній сфері.

Виходячи з положень Конституції України, керуючись обсягом повноважень Президента України у сфері виконавчої влади, необхідно зазначити, що він має можливість суттєво впливати на публічне адміністрування в економічній, соціально-культурній та національно-безпековій сферах життя.

Як уже зазначалося, до складу національно-безпекової сфери належать такі галузі публічного адміністрування як національна безпека і оборона, закордонні справи, юстиція, внутрішні справи, а також державна служба.

Президент України має широкі повноваження у галузях національної безпеки і оборони та здійснює загальне керівництво ними. Так, Президент України:

є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України;

призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань;

вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України;

як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України приймає відповідно до законодавства 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. Воєнний стан може запроваджуватися Указом Президента України з метою створення умов для здійснення органами державної влади, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями наданих їм повноважень у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності;

приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації (із подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою України);

призначає на посади та звільняє з них вище командування Збройних Сил, інших військових формувань, здійснює керівництво у сфері національної безпеки. Акти із цих питань мають бути скріпленими підписами

Прем'єр-міністра і міністра, який відповідає за акт та його виконання. Таке скріплення називається контрасигнатурою (контрасигнуванням). Контрасигнування забезпечує гарантії проти зловживань повноваженнями з боку обох сторін, що ставлять свої підписи – глави держави і глави уряду.

Варто підкреслити, що повноваження Президента України у сфері оборони не змінювалися з 1995 р., коли було укладено Конституційний Договір, та у подальшому із прийняттям Конституції України та внесенням великої кількості значних змін до її положень. Навіть відповідно до останніх змін до Конституції України Президента України було позбавлено повноважень призначати на посаду міністрів за поданням Прем'єр-міністра України, але повноваження з призначення на посаду Міністра оборони України було залишено без змін [208].

Президент разом із Верховною Радою визначає стратегію гарантування національної безпеки, контролює діяльність державних органів щодо гарантування національної безпеки в межах компетенції, визначеної законом; бере найактивнішу участь у формуванні органів національної безпеки держави. Так, Президент очолює та формує персональний склад Ради національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові. Він керує її роботою, головує на її засіданнях, планує питання, що виносяться на розгляд, вводить своїми указами в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України.

Відповідно до Конституції України Президент України як глава держави має досить широкі повноваження у галузі здійснення зовнішньої політики України.

Місце глави держави у дипломатичному процесі – це, передусім, багатовікова традиція, що склалася у відносинах між державами. У минулому його постать уособлювалась із суверенітетом держави та суб'єктом міжнародного права. Залежно від державного ладу, який існує в тій чи іншій країні, главою держави може бути одноосібний (король, президент) або

колективний орган (наприклад, Федеральна рада у Швейцарії, Президія Верховної Ради СРСР, яка впродовж тривалого часу виконувала цю функцію). Обсяг дипломатичних функцій у різних державах також може відрізнятися. Зокрема, монарх Великої Британії відіграє у дипломатичному процесі формальну роль, оскільки коло його повноваження є доволі обмеженими. Президента США, як главу держави, так і як главу уряду, наділено досить значними дипломатичними функціями [265].

Статус Президента України, визначений у Конституції, дає підстави вважати його уособленням держави і державної влади в цілому, а не однією з її окремих гілок, що обумовлено колом повноважень, роллю та місцем Президента України у політичному житті держави [128, с. 55]. Як її глава, Президент України є вищою посадовою особою, і саме він наділяється повноваженнями виступати від імені України, представляти її в усіх питаннях міжнародного життя, тобто Президент України діє як гарант Конституції щодо забезпечення відповідності внутрішньої і зовнішньої політики інтересам держави.

Стаття 106 Конституції України містить перелік конкретних повноважень Президента України у галузі здійснення дипломатичної діяльності та реалізації зовнішніх зносин.

Так, Президент України:

звертається з посланням до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, укладає міжнародні договори України;

приймає рішення про визнання іноземних держав;

призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;

приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав.

На теперішній час Президент України вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра закордонних справ України.

Президент України здійснює загальне керівництво державною службою. Безпосередньо підконтрольним і підзвітним йому провідним органом управління державною службою донедавна було Головне управління державної служби України, яке у відповідному Указі Президента визначалося центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, підконтрольним і підзвітним Президентові України.

На теперішній час функції щодо управління державною службою в Україні виконує інший спеціально створений орган державної виконавчої влади – Національне агентство України з питань державної служби. Цей орган у відповідному положенні визнається центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, він уже не є підконтрольним і підзвітним Президентові України органом, але Президент України, незважаючи на такі зміни, продовжує здійснювати загальне керівництво державною службою.

У галузях юстиції та внутрішніх справ повноваження Президента України реалізуються через видання відповідних указів, обов'язкових для виконання та підписання (або накладення вето) на Закони України, які стосуються сфери юстиції.

Стаття 131 Конституції України визначає повноваження Президента України щодо формування Вищої ради правосуддя. Положення цієї статті Основного Закону та прийнятий на її основі Закон України «Про Вищу раду правосуддя» (ст. 5) регулюють питання порядку створення цього колегіального органу, відповідального за формування високопрофесійного суддівського корпусу. Відповідно до норм законодавства Вища Рада правосуддя складається з 21 члена, з яких десятьох обирає з'їзд суддів України із числа суддів чи суддів у відставці, двох – Президент України, двох – Верховна Рада України, двох – з'їзд адвокатів України, двох –

всеукраїнська конференція прокурорів, двох – з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. До її складу належить за посадою Голова Верховного Суду України. Згідно з п. 1 ст. 131 Конституції, п. 1 ст. 3 Закону «Про Вищу раду правосуддя України» до повноважень цього органу належить, зокрема, внесення подання про призначення суддів на посади.

Зазначимо, що в Україні не існує чіткого визначення статусу Вищої ради правосуддя в системі державної влади. Вищезгаданий Закон визначає Вищу раду правосуддя колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Відповідно до позиції деяких авторів, органи, подібні Вищій раді правосуддя України (наприклад, у Франції, Італії, Португалії – це Вища рада магістратури), належить до органів суддівського самоврядування. Поряд із цією точкою зору існує думка, що Вища рада правосуддя разом із прокуратурою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Рахунковою палатою, Центральною виборчою комісією та деякими іншими органами належить до системи контрольно-наглядових органів. Але, на нашу думку, з утворенням у 2002 р. відповідно до Закону України «Про судоустрій України» Державної судової адміністрації як центрального органу виконавчої влади, що здійснює організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, а також інших органів та установ судової системи, статус якої було підтверджено у новому Законі України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 147) стає зрозумілим, що Вищу раду юстиції належить зарахувати до органів суддівського самоврядування [46, с. 48].

Враховуючи вищевикладене, можна дійти таких висновків. Роль Президента України у публічному адмініструванні національно-безпековою сферою значно відрізняється від його владних повноважень під час здійснення публічного адміністрування економічною та соціально-культурною сферами, що може бути пояснено особливими об'єктами публічного адміністрування національно-безпековою сферою та значенням ефективного публічного адміністрування для існування самої держави. Незважаючи на значні зміни законодавства України з часів здобуття незалежності до сучасного етапу розвитку держави, на реформування системи центральних органів виконавчої влади із зміною їх підпорядкування, повноважень та статусу, незважаючи на прийняття та подальше скасування змін до законів України, які вносили зміни до Конституції України, повноваження Президента України в цій сфері хоча і зазнавали змін, проте ніколи значною мірою не зменшувалися, що говорить водночас про їх стабільність та динамічний розвиток.

Можна також стверджувати, що повноваження Президента України в національно-безпековій сфері публічного адміністрування мають такі особливості:

1) Президент України має найбільш значні повноваження в національно-безпековій сфері у порівнянні з іншими сферами публічного адміністрування. Так, Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, очолює Раду Національної Безпеки і Оборони, представляє Україну в зовнішніх зносинах, здійснює загальне керівництво державною службою, тобто фактично здійснює керівництво галузями національної безпеки і оборони, закордонними справами та державною службою;

2) розглядаючи національно-безпекову сферу публічного адміністрування та аналізуючи окремі галузі і суб'єкти, що його здійснюють, можна стверджувати, що саме Президент України має найбільший обсяг повноважень у порівнянні з іншими суб'єктами публічного адміністрування;

3) незважаючи на значне реформування системи органів виконавчої влади та внесення змін до положень Конституції України, які встановлюють повноваження Президента України, система органів виконавчої влади національно-безпекової сфери та повноваження глави держави в ній залишилися майже незмінними;

4) повноваження Президента у зазначеній вище сфері спрямовано на забезпечення існування самої держави Україна, її територіальної цілісності, суверенітету та незалежності;

5) із прийняттям змін до Конституції України, Президент України втратив повноваження із призначення Прем'єр-міністра України та міністрів, за виключенням Міністра оборони та Міністра закордонних справ, які очолюють центральні органи виконавчої влади, що належать до національно-безпекової сфери.

З огляду на такі особливості та значний характер повноважень Президента України у публічному адмініструванні саме національно-безпековою сферою, вважається за доцільне внести зміни до Конституції України в частині визначення повноважень Президента України щодо формування органів виконавчої влади, виклавши п. 10 ст. 106 Конституції України наступним чином: «10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, Міністра внутрішніх справ України, Міністра юстиції України».

На підставі аналізу повноважень вищих органів публічного адміністрування національно-безпекової сфери, можна дійти таких висновків.

Верховна Рада України хоч і не є суб'єктом публічного адміністрування, однак має вагомі повноваження в національно-безпековій сфері як законодавчий орган, тоді як на інші сфери та галузі Верховна Рада України лише впливає через реалізацію функцій держави в цілому. Зокрема, згідно зі ст. 85 Конституції України Верховна Рада України приймає закони; затверджує Державний бюджет України та зміни до нього; визначає основні

засади внутрішньої і зовнішньої політики; затверджує загальнодержавні програми розвитку тощо. Помітним також є те, що повноваження Верховної Ради України в національно-безпековій сфері між галузями розподілено нерівномірно – у галузях юстиції, державної служби та внутрішніх справ Парламент здійснює більш загальні повноваження, а в галузях національної безпеки, оборони і закордонних справ законодавчий орган наділено дуже значними за своєю сутністю та впливом на державу і суспільство повноваженнями.

Кабінет Міністрів України має значні повноваження зі здійснення публічного адміністрування в кожній із галузей національно-безпекової сфери, особливо це простежується у галузях національної безпеки й оборони. У процесі здійснення публічного адміністрування національною безпекою і обороною уряд відіграє найзначнішу роль, що, водночас, може стати негативним фактором для ефективного управління, адже при наділенні будь-якого органу державної влади таким обсягом повноважень у певній сфері завжди виникає загроза зосередження та використання влади в інтересах певних осіб або груп осіб. Віднесення до компетенції Кабінету Міністрів України, зокрема, регулювання господарської діяльності у Збройних Силах України тощо, потребує перегляду з обґрунтуванням наділення органу виконавчої влади таких повноважень.

Роль Президента України в публічному адмініструванні національно-безпековою сферою значно відрізняється від його владних повноважень під час здійснення публічного адміністрування економічною та соціально-культурною сферами, що може бути пояснено особливими об'єктами публічного адміністрування національно-безпековою сферою та значенням ефективного публічного адміністрування для існування самої держави. Незважаючи на значні зміни законодавства України з часів здобуття незалежності до сучасного етапу розвитку держави, на реформування системи центральних органів виконавчої влади зі зміною їх підпорядкування, повноважень та статусу, незважаючи на прийняття та подальше скасування

змін до законів України, які вносили зміни до Конституції України, повноваження Президента України в цій сфері хоч і зазнавали змін, ніколи значною мірою не зменшувалися, що говорить, водночас, про їх стабільність та динамічний розвиток.

4.3. Характеристика особливостей статусу суб'єктів публічного адміністрування в національно-безпековій сфері центрального та місцевого рівня

Систему суб'єктів публічного адміністрування в галузі національної безпеки становлять такі органи державної влади:

1. Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Функціями Ради національної безпеки і оборони України є: координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в мирний час; 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 України, тощо [253].

2. Служба безпеки України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, на який покладається в 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 таємниці [256].

3. Державна прикордонна служба, на яку покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [214].

4. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

5. Служба зовнішньої розвідки – це державний орган, який здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах. Служба зовнішньої розвідки України підпорядкована Президентові України та підконтрольна Президентові України і Верховній Раді України [257].

6. Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони – це орган Верховної Ради України, який утворюється із числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи у галузі національної безпеки і оборони, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. Комітет відповідальний перед Верховною Радою України і підзвітний їй [235].

7. Управління державної охорони – це державний правоохоронний орган спеціального призначення. Головні завдання спеціальної служби спрямовано на забезпечення безпеки Президента України, вищих посадових осіб держави, а також на охорону адміністративних будівель та об'єктів органів державної влади України (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Верховний Суд та ін.) [213].

8. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації – це державний орган, якого призначено для 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 [217].

9. Державна служба з надзвичайних ситуацій – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України. Цей орган забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності [218].

Таким чином, галузь національної безпеки відрізняється від інших галузей тим, що більшість суб'єктів публічного адміністрування цієї галузю становлять органи спеціального призначення, які діють поза системою органів виконавчої влади та мають особливий нормативно встановлений статус. Окремо варто відмітити, що деякі науковці слушно виокремлюють також суб'єкти забезпечення національної безпеки, серед яких вирізняють, окрім зазначених вище, – український народ, Конституційний Суд України, суди, прокуратуру, Національний Банк України, що в умовах більшої публічності та відкритості управлінських процесів дає змогу також включати їх до системи суб'єктів публічного адміністрування цих галузей.

У галузі оборони, окрім РНБО, варто виокремити такі суб'єкти:

1. Міністерство оборони України (далі – Міноборони) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міноборони України є органом військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України. Міноборони є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, а також у

формуванні державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, гідрометеорологічної діяльності [252].

2. Генеральний штаб Збройних Сил України є головним військовим органом із планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами [252].

3. Військові комісаріати є місцевими органами військового управління, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації в особливий період людських і транспортних ресурсів на відповідній території [209].

Суб'єкти публічного адміністрування в галузі оборони, окрім спеціального органу – РНБО, утворюють єдину систему із центром в особі Міноборони. Окремо необхідно відзначити особливу роль Президента України в управлінні цією галуззю, оскільки саме Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

Вважаємо за доцільне в межах цього дослідження проаналізувати особливий статус РНБО України через особливе місце, яке посідає цей орган у системі суб'єктів публічного адміністрування галузей національної безпеки і оборони.

Відповідно до ч. 1 ст. 107 Конституції України РНБО України є координаційним органом при Президентові України, на якого покладаються координація та контроль діяльності органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони, тобто, РНБО України є допоміжним органом при Президентові України зі спеціальною компетенцією, діяльність якого

дозволяє главі держави повно та ефективно забезпечувати правовий режим національної безпеки і оборони. Вітчизняними науковцями неодноразово зазначалося про особливе місце, яке посідає цей державний орган серед інших, зважаючи на особливі завдання та повноваження, важливість цього органу для забезпечення безпечного та ефективного функціонування держави, нарешті, тим, що РНБО України є єдиним органом, якого очолює безпосередньо Президент України.

Не менш цікавим є питання адміністративно-правового статусу Секретаря РНБО України, який очолює апарат РНБО України і на який покладається забезпечення організації роботи і виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України.

Поняття «правовий статус» можна сформулювати як певну систему можливостей особи, які визначають її правове становище в державі. Розрізняють загальний і спеціальний правовий статус. Загальний правовий статус закріплено Конституцією та законодавством України, він визначає основи правового становища особи в державі. Змістом правового статусу П.М. Рабінович називає «комплекс прав та юридичних обов'язків особи» [262, с. 74]. Варто також погодитись із думкою, що адміністративно-правовий статус – це сукупність прав і обов'язків у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності [339].

При розгляді адміністративно-правового статусу Секретаря РНБО України необхідно враховувати, що Секретар РНБО України є не просто фізичною особою-громадянином України, а, перш за все, посадовою особою, що й обумовлює особливості його адміністративно-правового статусу.

Н.В. Янюк, посилаючись на Ю.Н. Старилова, зазначає, що адміністративно-правовий статус посадової особи є диференційованою і комплексною системою, яка має вертикальну і горизонтальну структуру, що дає можливість охарактеризувати місце особи в службовій ієрархії. Вертикальний поділ має вираження через позицію посади в службовій ієрархії і внаслідок цього визначає відносини посадової особи в порядку

службової підлеглості. Горизонтальний поділ адміністративно-правового статусу зумовлений видом діяльності та змістом виконуваних службових завдань [338, с. 84].

Адміністративно-правовий статус посадової особи можна поділити на загальний і спеціальний. Загальний адміністративно-правовий статус характеризує правове становище особи у сфері управління. Натомість, спеціальний адміністративно-правовий статус посадової особи закріплюється у відповідних правових актах і визначає її роль в управлінні у відповідній сфері. Загальний адміністративно-правовий статус є однаковим для посадових осіб певного виду служби, тоді як спеціальний адміністративно-правовий статус зумовлений специфікою покладених на особу службових завдань і функцій відповідно до заміщуваної посади [164, с. 59].

А.В. Солонар зазначає, що при визначаюченні поняття адміністративно-правового статусу посадової особи необхідно враховувати наступні фактори: 1) це певне правове положення; 2) головним суб'єктом, на який спрямовується увага – певний суб'єкт адміністративно-правових відносин; 3) усі положення визначено нормами чинного законодавства; 4) характеристика суб'єкта обумовлена обійманням певної посади; 5) суб'єкт діє у сфері державного управління [294].

Спираючись на праці вітчизняних науковців, можна визначити, що структурно адміністративно-правовий статус посадової особи містить у собі службові повноваження (обов'язки і права, що встановлюють межі здійснюваних посадовими особами управлінських функцій), юридичну відповідальність (перебуває в прямій залежності від особливостей службових обов'язків і прав), соціально-правові гарантії (створюються державою для належної реалізації повноважень посадовими особами) [339].

Отже, для аналізу адміністративно-правового статусу Секретаря РНБО України необхідно визначити його права та обов'язки, тобто повноваження, юридичну відповідальність та соціально-правові гарантії, встановлені для нього.

Відповідно до Положення про Апарат РНБО України Секретар РНБО України здійснює такі повноваження: 1) організовує підготовку пропозицій щодо перспективного і поточного планування діяльності РНБО України; 2) подає на розгляд Президентові України проекти рішень РНБО України, указів Президента України про введення в дію відповідних рішень РНБО України, інших актів Президента України із питань національної безпеки і оборони, доручень Голови РНБО України членам РНБО України, пов'язані з виконанням покладених на неї функцій; 3) організовує роботу, пов'язану з підготовкою та проведенням засідань РНБО України та контролем за виконанням прийнятих нею рішень, а також за виконанням актів та доручень Президента України, контроль за виконанням яких покладено на Секретаря РНБО України; 4) порушує в установленому порядку за результатами здійснення контролю за виконанням рішень РНБО України питання щодо відповідальності посадових осіб; 5) інформує Президента України та членів РНБО України про хід виконання рішень РНБО України, а також за дорученнями Президента України про стан реформування і розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, їх боєздатність, здійснення правоохоронними органами заходів щодо профілактики і боротьби зі злочинністю; 6) координує діяльність тимчасових міжвідомчих комісій, робочих та консультативних органів РНБО України; 7) представляє за дорученням Голови РНБО України позицію РНБО України у Верховній Раді України, у відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з політичними партіями і громадськими організаціями та засобами масової інформації, з міжнародними організаціями; 8) вносить до органів виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції та рекомендації з питань національної безпеки і оборони, поліпшення координації заходів, що здійснюються цими органами в зазначеній сфері; 9) погоджує проекти актів Президента України із питань національної безпеки і оборони, у тому числі щодо призначення на посади в органах виконавчої влади, діяльність яких пов'язана з питаннями

національної безпеки і оборони України; 10) затверджує в установленому порядку штатний розпис, кошторис видатків Апарату РНБО України; 11) реалізовує в межах повноважень, визначених законодавством, державну політику у сфері охорони державної таємниці в Апараті РНБО України; 12) здійснює в установленому порядку розпорядження бюджетними коштами; 13) призначає на посади та звільняє з посад працівників Апарату РНБО України, вирішує відповідно до законодавства інші питання проходження державної служби в Апараті РНБО України, якщо інше не передбачено законодавством; 14) вирішує питання щодо заохочення працівників Апарату РНБО України, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності; 15) порушує в установленому порядку питання щодо присвоєння працівникам Апарату РНБО України військових і спеціальних звань, відзначення їх державними нагородами України.

На нашу думку, повноваження секретаря РНБО можна поділити на такі групи:

1) організаційно-розпорядчі, які пов'язані зі створенням організаційного механізму з метою здійснення безпосереднього адміністрування Апаратом РНБО України та працівниками цього органу. Їх можна, у свою чергу, поділити на дві підгрупи: організаційні (організація підготовки пропозицій щодо перспективного і поточного планування діяльності РНБО України; організація роботи, пов'язаної з підготовкою та проведенням засідань РНБО України та контролем за виконанням прийнятих ним рішень тощо) та розпорядчі (затвердження штатного розпису, кошторису видатків Апарату РНБО України; здійснення розпорядження бюджетними коштами; призначення на посади та звільнення з посад працівників Апарату РНБО України тощо);

2) правотворчі повноваження – діяльність Секретаря РНБО України стосовно встановлення (санкціонування), зміни чи скасування юридичних норм (видання розпоряджень, організація і контроль за їх виконанням; внесення до органів виконавчої влади обов'язкових для розгляду пропозицій

та рекомендацій із питань національної безпеки і оборони; поліпшення координації заходів, що здійснюються цими органами в зазначеній сфері; погодження проектів актів Президента України із питань національної безпеки і оборони, у тому числі, щодо призначення на посади в органах виконавчої влади, діяльність яких пов'язана з питаннями національної безпеки і оборони України);

3) представницькі – права та обов'язки, які пов'язані з представленням інтересів РНБО України у відносинах з іншими органами (представництво за дорученням Голови РНБО України позиції РНБО України у Верховній Раді України, у відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з політичними партіями і громадськими організаціями та засобами масової інформації, з міжнародними організаціями).

Отже, Секретар РНБО України має доволі широкі повноваження, які не обмежуються і не вичерпуються лише забезпеченням діяльності Апарату РНБО України та самого РНБО України, але й містять у собі відносини з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими та службовими особами.

Враховуючи особливий правовий статус Секретаря РНБО України, а також самої Ради національної безпеки і оборони України, вважаємо за доцільне зарахувати Секретаря РНБО до складу Кабінету Міністрів України, для чого доповнити ст. 114 Конституції України частиною другою такого змісту: «До складу Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу належить Секретар Ради національної безпеки і оборони України». Відповідні зміни також необхідно внести до ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Варто відзначити, що незважаючи на особливі повноваження та окрему роль, яку відіграє Секретар РНБО України, законодавство України жодним чином не встановлює і не регулює питання юридичної відповідальності та соціально-правових гарантій цієї посадової особи. Зазначене означає, що

Секретар РНБО України несе юридичну відповідальність та має гарантії, встановлені загальним законодавством про державну службу в Україні.

Отже, Секретар РНБО України є суб'єктом цивільної, дисциплінарної, кримінальної та адміністративної відповідальності, що закріплюється нормами Закону України «Про державну службу», законодавства про боротьбу з корупцією, Цивільного Кодексу України, Кодексу Законів про Працю України, Кримінального Кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зазначимо, що жодних особливостей юридичної відповідальності Секретаря РНБО України Закон України «Про РНБО» та Положення, затверджене Указом Президента України «Питання Апарату РНБО», не встановлюють.

На думку автора, необхідно також виокремлювати політичну відповідальність Секретаря РНБО України як особливий вид відповідальності. Формулюючи визначення політичної відповідальності, М.М. Самуїлік зазначав, що це різновид соціальної відповідальності, яка виникає в процесі діяльності різних суб'єктів у зв'язку з організацією та розвитком державної влади, а також при розробці та проведенні в життя політики, яка відображає прогресивні напрями та мету розвитку суспільства [279, с. 18]. Політичну відповідальність Секретар РНБО України несе тільки перед главою держави – Президентом України, який безпосередньо призначає й звільняє з посади цю посадову особу та якому Секретар РНБО України підпорядковується.

Стосовно соціально-правових гарантій Секретаря РНБО України Закон України «Про державну службу» містить окремі статті, присвячені соціально-побутовому забезпеченню державних службовців, положення яких регулюють питання, пов'язані з оплатою праці, соціально-побутовим та пенсійним забезпеченням державних службовців [216].

Таким чином, можна стверджувати, що адміністративно-правовий статус Секретаря РНБО України становлять його повноваження (сукупність прав та обов'язків), юридична відповідальність та соціально-правові гарантії.

Повноваження Секретаря РНБО України можна поділити на три групи: організаційно-розпорядчі, представницькі та правотворчі. Варто акцентувати увагу на особливому виді відповідальності, яку несе Секретар РНБО України – політичній відповідальності перед Президентом України за виконання своїх обов'язків.

При розгляді особливостей статусу суб'єктів публічного адміністрування в національно-безпековій сфері в галузі закордонних справ варто зазначити:

1. Міністерство закордонних справ України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України [239].

2. Дипломатичні представництва України є постійно діючою установою України за кордоном, що покликана підтримувати офіційні міждержавні відносини, здійснювати представництво України, захищати інтереси України, права та інтереси її громадян і юридичних осіб [222].

3. Консульські установи України захищають за кордоном права та інтереси України, юридичних осіб і громадян України [236].

До особливостей можна зарахувати те, що органи адміністрування закордонними справами функціонують не тільки на території України, але і в інших країнах, це – дипломатичні представництва, консульські установи та представництва України при міжнародних організаціях. У своїй діяльності ці органи мають дотримуватися як норм законодавства України, так і норм законодавства країни-перебування.

У галузі внутрішніх справ суб'єктами публічного адміністрування є такі органи:

1. Міністерство внутрішніх справ України – належить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю,

розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також із питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [228].

2. Національна Гвардія є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що належить до системи Міністерства внутрішніх справ України та 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 організацій [244].

3. Національна поліція – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [246].

4. Управління державної охорони України (УДОУ) – державний правоохоронний орган спеціального призначення, що підпорядкований Президентові України та підконтрольний Верховній Раді України [213].

Суб'єктів публічного адміністрування у галузі внутрішніх справ відрізняла сувора ієрархічність, субординація, а також, донедавна, управління з єдиного центра, яким було Міністерство внутрішніх справ України. Зі внесенням змін до законодавства України, якими було ліквідовано міліцію та саме поняття органів внутрішніх справ, а також створено Національну поліцію України, – не зовсім доречною є мова про єдиний центр управління, оскільки Національна поліція України є самостійним органом виконавчої влади, однак, із притаманною колишнім

органам внутрішніх справ субординаційністю побудови зв'язків між ланками та структурними підрозділами поліції. Специфічною рисою органів публічного адміністрування внутрішніми справами є також правоохоронний характер діяльності, що передбачає можливість застосування спеціальних засобів і, відповідно до цього, підвищення вимог до службовців цих органів.

Суб'єктами публічного адміністрування в національно-безпековій сфері в галузі юстиції є:

1. Міністерство юстиції України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, у сфері нотаріату, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації тощо [240].

2. Вища Рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [207].

3. Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу утворюється для забезпечення взаємодії органів державної влади та недержавних інституцій під час виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [237].

4. Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини є посадовою особою, на яку покладено повноваження щодо забезпечення представництва України в Європейському Суді з прав людини [258].

5. Департамент виконавчої служби належить до структури Міністерства юстиції України і здійснює виконання рішень судів, третейських судів та інших органів, а також посадових осіб відповідно до законів України. Завданням державної виконавчої служби є своєчасне, повне й неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом [249].

6. Департамент державної реєстрації та нотаріату належить до структури Міністерства юстиції України і є головним органом у сфері нотаріату з питань державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців тощо [195].

7. Державні нотаріальні контори. Нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на яких покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, з метою надання їм юридичної вірогідності [247].

8. Територіальні органи юстиції, а саме: управління юстиції, управління та відділи Державної виконавчої служби, реєстраційні служби та відділи державної реєстрації актів цивільного стану реєстраційних служб, а також науково-дослідні установи судових експертиз та підрозділи із питань банкрутства.

Головною особливістю органів управління юстицією є самостійність та незалежність цих органів, відсутність централізованої системи зі встановленою ієрархією. Варто також зазначити, що всі вищезазначені органи, відділи та служби є надзвичайно різними за напрямками діяльності, завданнями та повноваженнями, підпорядкованістю, підзвітністю і підконтрольністю, а також використовують різні форми та методи управління.

У галузі публічної служби серед суб'єктів публічного адміністрування в національно-безпековій сфері можна виокремити:

1. Національне агентство України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою [243].

2. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу є державною установою, яка належить до сфери управління Нацдержслужби. Орган утворено з метою поглиблення співробітництва між Україною та ЄС у сфері державної служби та державного управління, удосконалення механізму координації інституціонального забезпечення їх адаптації до стандартів ЄС [259].

3. Кадрові служби державних органів.

Галузь публічної служби вирізняється, з одного боку, наявністю, окрім централізованого спеціально-створеного органу публічного адміністрування – Національного агентства України з питань державної служби, надзвичайно широким колом місцевих органів управління – кадрових служб державних органів, які в межах визначеної компетенції та на підставі законодавства України, мають змогу приймати управлінські рішення та правові акти управління, з іншого – відсутністю органу адміністрування саме публічної служби, що пояснюється її комплексним характером та різними видами діяльності, які становлять публічну службу.

Отже, на думку автора, для центральних суб'єктів цієї сфери є характерними як спільні риси, до яких можна зарахувати наявність органів спеціального призначення, які діють поза системою органів виконавчої влади та мають особливий нормативно встановлений статус, так і відмінні риси, до яких належать, з одного боку, сувора ієрархічність та підпорядкованість ланок окремих галузей, а, з іншого – відсутність такої ієрархії та єдиного централізованого управлінського органу – в інших галузях.

До місцевих (або локальних) суб'єктів публічного адміністрування національно-безпековою сферою можна зарахувати: місцеві державні

адміністрації, органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради, їхні голови, виконавчі комітети місцевих рад), військово-цивільні адміністрації, а також територіальні органи центральних органів публічного адміністрування.

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) зовнішньоекономічної діяльності; 3) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» ці органи виконують такі повноваження в національно-безпековій сфері:

1) забезпечують виконання актів законодавства з питань громадянства, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства, сприяють органам та підрозділам центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у додержанні правил паспортної системи;

2) оголошують у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій зони надзвичайної ситуації; здійснюють передбачені законодавством заходи, пов'язані з підтриманням у них громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей;

3) сприяють діяльності аварійно-рятувальних служб за місцем їх дислокації, під час прямування до зон надзвичайних ситуацій та під час ліквідації надзвичайних ситуацій, зокрема, у поданні їм необхідних транспортних та інших матеріальних засобів і послуг;

4) погоджують проект плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодіють з органами військового управління під час планування та

проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків;

5) забезпечують своєчасне інформування населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій під час проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;

6) розглядають проектну документацію на будівництво захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони) та розділ щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) у складі містобудівної документації;

7) перевіряють наявність та утримання в готовності локальних систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій на об'єктах, які підлягають обладнанню системами раннього виявлення надзвичайних ситуацій; наявність і готовність до використання в надзвичайних ситуаціях засобів колективного та індивідуального захисту населення, майна цивільного захисту, стан їх утримання та ведення обліку;

8) здійснюють управління архівною справою та діловодством, здійснюють державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (крім обласних державних адміністрацій);

9) укладають договори з іноземними партнерами про співробітництво в межах компетенції, визначеної законодавством, сприяють зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на її території, незалежно від форм власності;

10) сприяють розвитку експортної бази і збільшенню виробництва продукції на експорт, організують прикордонну і прибережну торгівлю;

11) вносять у встановленому порядку до відповідних органів пропозиції щодо залучення іноземних інвестицій для розвитку економічного потенціалу відповідної території [242].

Органи місцевого самоврядування можуть здійснювати власні повноваження, а також надані або передані (делеговані) повноваження, у тому числі, і в національно-безпековій сфері. Так, до власних повноважень органів місцевого самоврядування належать такі: створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ із надання безоплатної первинної правової допомоги; визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України тощо.

Делеговані повноваження містять у собі сприяння організації призову громадян на військову службу за призовом осіб офіцерського складу, строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби у Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України; вирішення питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів; сприяння організації виробництва і поставкам у війська підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів та деякі інші [241].

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать як власні (самоврядні), так і делеговані повноваження. До власних повноважень в національно-безпековій сфері належить вирішення питань забезпечення мобілізаційної підготовки, створення поліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, створення в установленому порядку комунальних аварійно-рятувальних служб, швидке реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру тощо.

Делеговані (за законом) повноваження містять у собі вирішення питань щодо проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні

громадського порядку; взаємодії з органами військового управління під час проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення; вчинення окремих нотаріальних дій; здійснення державної реєстрації (актів цивільного стану, юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень) тощо.

Варто виокремити нормотворчі повноваження місцевих органів публічного адміністрування, за відсутності яких надання їм усіх вищезазначених повноважень не мало би практичного сенсу, адже саме повноваження із видання власних нормативно-правових актів і дозволяє забезпечувати виконання своїх завдань.

Велике політичне значення мали доволі специфічні (нетипові для України, однак, цілковито виправдані в сучасних умовах) акти, прийняті багатьма місцевими органами публічного адміністрування в різних адміністративно-територіальних одиницях про визнання Російської Федерації державою-агресором (наприклад, Рішення Миколаївської міської ради від 12 березня 2015 р., Рішення Чортківської районної ради від 3 лютого 2015 р. [206]), які означали публічне висловлення підтримки Верховній Раді України, яка прийняла відповідну постанову [230], і які фактично стали актами політичної декларації, тобто спрямованими на зовні.

Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі в протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення операції об'єднаних сил [210]. Особливістю їх функціонування є утворення за рішенням Президента України, тимчасовий характер діяльності (до припинення операції об'єднаних сил), локальний характер, утворення лише у районах проведення антитерористичної операції, а також формування із військовослужбовців військових формувань,

утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них в установленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України трудовий договір.

Незважаючи на такі значні відмінності у функціонуванні військово-цивільних у порівнянні з органами місцевого самоврядування, законодавством визначено, що повноваження військово-цивільних адміністрацій здійснюються ними в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, що встановлені відповідним законом.

Грунтовне дослідження адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій здійснили С.О. Кузніченко та В.Й. Шевченко, які досліджували ці специфічні органи в історичному досвіді державотворення України та особливості їх функціонування в сучасних умовах. Так, дослідники зауважують, що специфіка їх адміністративно-правового статусу полягає в одночасному підпорядкуванню одразу трьом вищим органам державної влади: Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України [42, с. 140].

Територіальні органи центральних органів публічного адміністрування, які функціонують на місцевому рівні, виконують повноваження, визначені у відповідних нормативно-правових актах, що визначають та регулюють здійснення публічного адміністрування в певних галузях національно-безпекової сфери.

Так, наприклад, до територіальних органів Міністерства юстиції України включають відділи державної реєстрації актів цивільного стану Головних територіальних управлінь юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі; управління та відділи державної

виконавчої служби Головних територіальних управлінь юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі; Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі.

Місцеві органи публічного адміністрування виконують повноваження з публічного адміністрування національно-безпековою сферою, які, на думку автора, можна поділити на декілька груп:

1) повноваження виконавчого характеру – дозволяють більш повно виконати на місцях приписи, які продукуються вищими органами публічного адміністрування (наприклад, забезпечення виконання актів законодавства з питань громадянства, сприяння розвитку експортної бази і збільшенню виробництва продукції на експорт, управління архівною справою тощо), які, однак, мають велике значення для ефективності, якості та досягнення мети публічного адміністрування;

2) безпосередньо управлінські повноваження – повноваження щодо прямого і безпосереднього здійснення публічного адміністрування, які здійснюються органами Національної поліції. Особливістю цієї групи повноважень є те, що, на відміну від усіх інших груп, ці повноваження виконуються тільки й лише на місцях. Здійснення цих повноважень, як і інших, базується на принципах та засадах, що визначаються вищими органами публічного адміністрування, але практично можуть бути виконані лише на місцевому рівні;

3) повноваження забезпечувального характеру – діяльність місцевих органів публічного адміністрування, яка базується на загальних засадах, що визначаються в нормативно-правових актах вищих органів публічного адміністрування, але більшою мірою здійснюються на місцях (наприклад, сприяння організації призову громадян на військову службу за призовом осіб офіцерського складу, строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, організація заходів щодо забезпечення громадського порядку, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій тощо);

4) сервісні повноваження – надання фізичним та юридичним особам публічних послуг (через спеціалізовані центри надання адміністративних послуг);

5) організаційні повноваження – передбачають виконавчо-розпорядчу діяльність місцевих органів публічного адміністрування (наприклад, організація прикордонної і прибережної торгівлі, організація навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів, сприяння організації виробництва і поставкам у війська підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів тощо);

б) контрольні повноваження – дозволяють місцевим органам перевіряти точність та неухильність виконання як власних приписів, так і положень нормативно-правових актів вищого рівня (більш детально контрольньо-наглядові повноваження, у тому числі, місцевих органів буде досліджено у наступних підрозділах цього дослідження).

Здійснивши аналіз особливостей статусу та повноважень суб'єктів публічного адміністрування національно-безпековою сферою, можна дійти наступних висновків.

Під суб'єктами публічного адміністрування варто розуміти такі публічні організації, що безпосередньо реалізують державну та місцеву політику та здійснюють державні функції в різних сферах щодо забезпечення публічних інтересів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Поняття «суб'єкт публічного адміністрування» є тісно пов'язаним із поняттями «механізм держави» та «суб'єкт владних повноважень». «Механізм держави» є більш широким поняттям, ніж «суб'єкт публічного адміністрування», через те, що до свого складу він зараховує організації та установи, які опосередковано виконують функції держави, але при цьому не наділяються функціями щодо здійснення державної політики.

Поняття «суб'єкт владних повноважень» і «суб'єкт публічного адміністрування» є різнопорядковими поняттями. У цілому, поняття «суб'єкт

владних повноважень» є поняттям ширшим за «суб'єкт публічного адміністрування», оскільки містить у собі всі без виключення суб'єкти, які мають повноваження влади – можливість формування державної або суспільної волі у формі правового рішення, яке адресовано іншим учасникам правовідносин.

Визначено, що суб'єкти публічного адміністрування національно-безпековою сферою – система носіїв публічної влади, які забезпечують вироблення та реалізацію загальнодержавної (внутрішньої, зовнішньої) та місцевої політики в національно-безпековій сфері, організовують виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівнях та надання публічних послуг, здійснення іншої діяльності, що забезпечує існування держави та її ефективне функціонування.

Парламент хоч і не є суб'єктом публічного адміністрування, однак як законодавчий орган має вагомі повноваження в національно-безпековій сфері. На інші сфери та галузі Верховна Рада України лише впливає через реалізацію функцій держави в цілому, зокрема, згідно зі ст. 85 Конституції України Верховна Рада України приймає закони; затверджує Державний бюджет України та зміни до нього; визначає основні засади внутрішньої і зовнішньої політики; затверджує загальнодержавні програми розвитку тощо. Помітним є також те, що повноваження Верховної Ради України в національно-безпековій сфері між галузями розподілено нерівномірно – у галузях юстиції, публічної служби та внутрішніх справ Парламент здійснює більш загальні повноваження, а в галузях національної безпеки, оборони і закордонних справ законодавчий орган наділено дуже значними за своєю сутністю та впливом на державу і суспільство повноваженнями.

Кабінет Міністрів України має значні повноваження зі здійснення публічного адміністрування в кожній із галузей національно-безпекової сфери, особливо це простежується в галузях національної безпеки і оборони. У процесі здійснення публічного адміністрування національною безпекою і обороною уряд відіграє найзначнішу роль, що, водночас, може бути

негативним фактором для ефективного управління, адже при наділенні будь-якого органу державної влади таким обсягом повноважень у певній сфері, завжди виникає загроза зосередження та використання влади в інтересах певних осіб або груп осіб. Віднесення до компетенції Кабінету Міністрів України, зокрема, регулювання господарської діяльності у Збройних Силах України, потребує перегляду з обґрунтуванням наділення органу виконавчої влади таких повноважень.

Роль Президента України в публічному адмініструванні національно-безпековою сферою значною мірою відрізняється від його владних повноважень під час здійснення публічного адміністрування економічною та соціально-культурною сферами, що може бути пояснено особливими об'єктами публічного адміністрування національно-безпековою сферою та значенням ефективного публічного адміністрування для існування самої держави. Незважаючи на значні зміни законодавства України з часів здобуття незалежності до сучасного етапу розвитку держави, на реформування системи центральних органів виконавчої влади зі зміною їх підпорядкування, повноважень та статусу, незважаючи на прийняття та подальше скасування змін до законів України, які вносили зміни до Конституції України, повноваження Президента України в цій сфері хоча і зазнавали змін, проте ніколи значною мірою не зменшувалися, що говорить про їх стабільність та динамічний розвиток.

Галузь національної безпеки вирізняється серед інших галузей тим, що більшість суб'єктів публічного адміністрування нею становлять органи спеціального призначення, які діють поза системою органів виконавчої влади та мають особливий нормативно встановлений статус. Варто підкреслити, що деякі науковці слушно виокремлюють також суб'єктів забезпечення національної безпеки, серед яких вирізняють, окрім зазначених вище: український народ, Конституційний Суд України, суди, прокуратуру, Національний Банк України, що в умовах більшої публічності та відкритості

управлінських процесів дає змогу також включати їх до системи суб'єктів публічного адміністрування цих галузей.

Суб'єкти публічного адміністрування в галузі оборони, окрім спеціального органу – РНБО, утворюють єдину систему із центром в особі Міноборони. Окремо необхідно відзначити особливу роль Президента України в публічному адмініструванні цією галуззю, оскільки саме Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

Визначено, що адміністративно-правовий статус Секретаря РНБО України становлять його повноваження (сукупність прав та обов'язків), юридична відповідальність та соціально-правові гарантії. Повноваження Секретаря РНБО України можна поділити на три групи: організаційно-розпорядчі, представницькі та правотворчі. Варто вказати на особливий вид відповідальності, яку несе Секретар РНБО України – політичну відповідальність перед Президентом України за виконання своїх обов'язків.

Органи адміністрування закордонними справами функціонують не тільки на території України, але і в інших країнах (дипломатичні представництва, консульські установи та представництва України при міжнародних організаціях). У своїй діяльності вони мають дотримуватися як норм законодавства України, так і норм країни-перебування.

Суб'єктів публічного адміністрування у галузі внутрішніх справ відрізняють сувора ієрархічність, субординація, а також, донедавна, управління з єдиного центра, яким було Міністерство внутрішніх справ України. Зі внесенням змін до законодавства України, якими було ліквідовано міліцію і саме поняття органів внутрішніх справ, а також створено Національну поліцію України, не зовсім доречною є мова про єдиний центр управління, оскільки Національна поліція України є самостійним органом виконавчої влади, однак, із притаманною колишнім органам внутрішніх справ субординаційністю побудови зв'язків між ланками та структурними підрозділами поліції. Специфічною рисою органів

публічного адміністрування внутрішніми справами є також правоохоронний характер діяльності, що передбачає можливість застосування спеціальних засобів і, відповідно до цього, підвищені вимоги до службовців цих органів.

Головною особливістю органів управління юстицією є самостійність та незалежність цих органів, відсутність централізованої системи зі встановленою ієрархією. Варто також зазначити, що всі вищезазначені органи, відділи та служби є надзвичайно різними за напрямками діяльності, завданнями та повноваженнями, підпорядкованістю, підзвітністю і підконтрольністю і використовують різні форми та методи управління.

Галузь публічної служби вирізняється, з одного боку, наявністю, окрім централізованого спеціально-створеного органу публічного адміністрування – Національного агентства України з питань державної служби, надзвичайно широким колом місцевих органів управління – кадрових служб державних органів, які в межах визначеної компетенції та на підставі законодавства України, мають змогу приймати управлінські рішення та правові акти управління, з іншого – відсутністю органу адміністрування саме публічної служби, що пояснюється її комплексним характером та різними видами діяльності, які становлять публічну службу.

Місцеві органи публічного адміністрування виконують повноваження з публічного адміністрування національно-безпековою сферою, які можна поділити на декілька груп: повноваження виконавчого характеру; безпосередньо управлінські повноваження; повноваження забезпечувального характеру; сервісні повноваження; організаційні повноваження; контрольні повноваження.

РОЗДІЛ 5. ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНО-БЕЗПЕКОВОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ

5.1. Форми і методи публічного адміністрування національно- безпековою сферою

Поняття «форма» використовується майже усіма галузями знань, оскільки нерозривно пов'язана з категорією «зміст». Філософія розуміє форму як упорядкованість змісту, його внутрішній зв'язок та порядок, тобто без вивчення форми будь-якого явища неможливо досягнути його сутності та зміст. Не менш важливим є поняття методів, які є засобами, за допомогою яких досліджуються та аналізуються навіть найскладніші категорії. Поняття форм та методів посідає вагомим місце і в публічному адмініструванні, тому що допомагають визначити механізм здійснення публічного адміністрування, простежити його динаміку та проаналізувати сутність. Так само, як і інші категорії публічного адміністрування (принципи, об'єкти, суб'єкти тощо), питання форм та методів публічного адміністрування найтіснішим чином пов'язані з формами та методами державного управління, тому у цьому дослідженні будуть розглядатись разом.

Питанню визначення сутності (характеристики) і розроблення класифікації форм та методів державного управління приділяли увагу багато вчених. Разом із тим, незважаючи на велику кількість наукових праць, присвячених цьому інституту, питання про форми і методи державного управління та публічного адміністрування, їх поняття, види, критерії класифікації усе ще належать до дискусійних.

Державна влада не може реалізовуватися сама по собі. Вона має бути представлена (виражена) у певних діях, які сприймаються як такі, що містять державно-владні накази керуючого впливу. Такі дії, по-перше, є чітко вираженими в реальній дійсності вольовими положеннями держави; по-

друге, вони виходять від конкретних суб'єктів, які відбивають інтереси держави (суб'єктів із державно-владними повноваженнями); по-третє, їхній вплив реально відчувають численні державні та громадські структури, як і фізичні особи.

Як державне управління, так і публічне адміністрування, має зовнішнє вираження у конкретних, реальних, відчутних діях державних органів і посадових осіб. Таким чином, зміст державно-управлінської діяльності набуває потрібної форми і піддається чіткому сприйняттю.

Довідкова література визначає поняття «форма» (з лат. – зовнішність, устрій) як: 1) зовнішній вигляд, обрис предмета; 2) будь-яке зовнішнє вираження будь-якого змісту [288]. Варто зазначити, що у сучасній адміністративно-правовій літературі поряд із термінологічним словосполученням «форми державного управління» використовуються такі поняття, як «форми реалізації виконавчої влади», «адміністративно-правові форми» тощо; їх доцільно сприймати як схожі за сенсом і проявами [295].

Окремо треба дослідити поняття «форми публічного адміністрування» та порівняти поняття «форми публічного адміністрування» та «форми державного управління» між собою.

У найзагальнішому вигляді під формою публічного адміністрування розуміють той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності. Кожного суб'єкта публічної адміністрації наділено відповідною компетенцією, яка, як правило, надає йому можливість обирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відбивати зміст своєї регулятивної, сервісної або управлінської діяльності у тій формі, яка, на його думку, є найбільш ефективною і найбільшою мірою відповідає публічним інтересам.

Конкретними прикладами дій публічної адміністрації, в яких має вираження зміст її діяльності, можуть бути: видання акта публічного управління, надання адміністративної послуги, прийняття рішення у скарзі, її

розгляд, проведення наради, призначення ревізій, перевірок, здійснення контрольно-наглядової діяльності тощо.

Аналіз форм публічного адміністрування свідчить про те, що вони є системним утворенням, компоненти якого тісно взаємодіють один з одним, проте не є взаємозамінними. Вони вирізняються помітною самостійністю й універсальністю щодо конкретних галузей і сфер владного впливу. Саме тому одні й ті самі форми успішно застосовуються у різних сферах суспільного життя (економічна, соціально-культурна, національно-безпекова).

Застосування суб'єктом публічного адміністрування тієї чи іншої форми багато в чому визначається його компетенцією, характеристиками об'єкта впливу, поставленою метою, прагненням отримати той чи інший конкретний результат. Форми публічного адміністрування, як правило, передбачені і до певної міри регламентовані адміністративно-правовими нормами. Вони найчастіше містяться в законах та підзаконних актах, що визначають компетенцію того чи іншого суб'єкта владних повноважень (положення про той чи інший орган, посадові інструкції, правила тощо) [135, с. 93].

Під визначенням форми управлінської діяльності, як правило, розуміється не дії суб'єктів управління, а їх зовнішнє вираження (зовнішній вияв), оскільки дії залежно від характеру і форми вираження становлять той чи інший зміст цієї діяльності. С.О. Мосьондз визначає форму державного управління як зовнішньо-виражену дію органів виконавчої влади та інших суб'єктів державного управління або їх посадових осіб, здійснену в межах їхньої компетенції з метою досягнення поставлених перед ними мети та завдань.

Форми державного управління мають як внутрішнє, так і зовнішнє спрямування. Зміст зовнішньої діяльності органу державного управління полягає у безпосередньому впливі того чи іншого органу виконавчої влади на відповідний об'єкт, що перебуває у його підпорядкуванні. Інакше мета

управління взагалі не досягається. До внутрішньої специфіки необхідно віднести управлінські дії, що мають внутрішньо-організаційний характер і забезпечують порядок роботи окремого виконавчого органу. Прикладом форм державного управління, що мають зовнішнє спрямування, може бути діяльність Кабінету Міністрів України стосовно місцевих державних адміністрацій. У свою чергу, щоденні управлінські дії, здійснювані в інтересах забезпечення роботи самого Кабінету Міністрів, мають внутрішнє спрямування.

Отже, під формами державного управління слід розуміти зовнішнє вираження змісту конкретних однорідних дій, що безперервно виконуються органами державного управління та їх представниками чи посадовими особами з метою реалізації функцій державного управління [204].

Оскільки поняття «форма» є категорією філософською, то визначення форми публічного адміністрування не відрізнятиметься суттєво від форми державного управління. Формою публічного адміністрування національно-безпековою сферою є зовнішнє вираження конкретних управлінських дій, що вчиняються суб'єктами у процесі здійснення публічного адміністрування цією сферою.

Аналіз наукової літератури щодо визначення та характеристики форм державного управління дозволяє виокремити такі їх специфічні риси: 1) форми управлінської діяльності характеризуються помітною самостійністю й універсальністю щодо конкретних галузей і сфер державного управління, між ними немає жорсткої залежності і взаємообумовленості; через це одні й ті самі форми успішно застосовуються в різних галузях і сферах [108]; 2) у своїй сукупності вони становлять систему, компоненти якої тісно взаємодіють один з одним, проте не є взаємозамінними [109]; 3) форми управлінської діяльності прямо чи опосередковано обумовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність виконавчої влади [295]; 4) за допомогою системи форм забезпечується: підтримка встановленого порядку;

використання в інтересах і цілях державного управління потенціалу недержавних структур і громадян; гласність і врахування громадської думки; зміцнення законності, дисципліни й організованості; 5) форми виражають зміст конкретних однорідних дій, що безперервно виконуються органами державного управління та їх представниками чи посадовими особами; б) вибір однієї з цих форм державного управління обумовлюється тими цілями, які ставить перед собою держава і які залежить від існуючого політичного режиму; 7) форма державного управління обумовлює вибір методів управління, через які реалізуються цілі держави; 8) однією з основних ознак демократичної форми державного управління є делегування управлінських повноважень відповідним органам державної влади, тобто при демократичних формах державного управління держава не є тим суб'єктом, який може здійснювати будь-який вплив на суспільство [134, с. 38].

У теорії адміністративного права існують різні погляди на види форм державного управління. Так, розрізняють чотири основні форми управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій.

У залежності від настання або ненастання юридичних наслідків виокремлюють: а) правові форми, пов'язані із встановленням і застосуванням норм права; б) неправові форми, тобто проведення тих чи інших управлінських дій, безпосередньо не пов'язаних із прийняттям юридичних актів управління [11].

Здається, що таку класифікацію форм державного управління цілком можна застосувати і до публічного адміністрування.

Серед правових форм управління виокремлюють: 1) видання правових актів управління; 2) укладення угод (договорів); 3) здійснення інших юридично значущих дій. До неправових форм управління належать: 1) організаційні дії (проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок,

розробка прогнозів, програм, здійснення бухгалтерського, статистичного, податкового обліку, проведення прес-конференцій тощо); 2) матеріально-технічні операції (діловодство, виконання постанов щодо застосування заходів адміністративного примусу, адміністративних стягнень, складання довідок, звітів, видання юридичних актів тощо) [323].

У юридичній науці прийнято додатково виокремлювати структурні та процесуальні форми. Структурна форма передбачає здійснення дій, спрямованих на створення, удосконалення організаційної структури органів державного управління, оскільки категорія «структура» відображає побудову та внутрішню форму системи.

Наявність процесуальної форми управління обумовлюється тим, що в управлінні чільне місце посідає відповідний процес, який складається з певних стадій, і який має циклічний характер, кінцевим результатом якого є прийняття управлінського рішення. Процесуальна форма також має належати до форм управління, оскільки процес управління супроводжує діяльність кожного органу, підрозділу, служби тощо. Проте формою управління має вважатися не управлінське рішення, а діяльність, що сприяє процесові прийняття рішення [323].

С.О. Мосьондз виокремлює структурні форми державного управління, які виражають організацію самої управляючої системи суб'єктів, що належать до неї (органи, внутрішні підрозділи органів); процедурні форми державного управління, які відображають належно оформлені дії, необхідні у процесі управлінської діяльності; форми зовнішнього вираження управлінської діяльності, які, у свою чергу, поділяються на правові та неправові форми [166, с. 66].

На думку О.П. Коренева можна виокремити такі форми управління: а) за змістом: правоустановчі і правозастосовчі; б) за цілеспрямованістю: внутрішні і зовнішні; в) за способом вираження: словесні і конклюдентні.

Дещо іншу класифікацію пропонує Ю.М. Козлов: а) за ступенем юридичного вираження: основні та ті, що базуються на них; б) за досягнутим

результатом: позитивне регулювання і реакція на негативне явище; в) за обсягом: загальнообов'язкові або адресовані конкретному об'єктові; г) за спрямованістю: вплив на суспільні відносини у сфері державного управління або на діяльність підлеглого управлінського персоналу; д) за суб'єктами: односторонньо виражені, дво- або багатосторонні; ж) за юридичним змістом: дозвільні, заборонні, приписуючі [5, с. 171].

Можна погодитися з позицією Д.М. Бахраха, який зазначає, що, незважаючи на різне трактування питання щодо форм державного управління, усі адміністративісти розрізняють правові і неправові форми адміністративної діяльності, а вже потім виокремлюють різновиди першої та другої груп. Відповідно можна говорити про єдиний у принципі підхід до розуміння і класифікації форм державного управління [144, с. 423–424].

Форми публічного адміністрування можна класифікувати за:

- ступенем юридичного вираження: а) основні (видання правових актів); б) похідні, які базуються на них, тобто різні дії, що тягнуть визначені юридичні наслідки, які мають визначену юридичну спрямованість (реєстраційні, дозвільні, наглядові, попереджувальні, забезпечувальні дії тощо);

- досягнутими результатами: а) позитивне регулювання (затвердження програм соціально-економічного розвитку, видання положень про органи влади тощо); б) реакція на негативні явища у публічному адмініструванні (застосування заходів адміністративної відповідальності);

- спрямованістю: а) ті, що впливають на суспільні відносини у сфері публічного адміністрування (зовнішні); б) ті, що впливають на внутрішню управлінську діяльність структурних підрозділів публічної адміністрації (внутрішні);

- колом осіб, на яких вони поширюються: а) загальнообов'язкові; б) адресовані конкретним суб'єктам;

- характером і методом вирішення питань компетенції: а) процедурні (наприклад підготовка й ухвалення управлінського рішення); б) процесуальні (наприклад, у рамках адміністративно-деліктного провадження);

- суб'єктивним складом: а) односторонні; б) дво- або багатосторонні (адміністративні договори);

- суб'єктом ініціативи: а) ті, що здійснюються публічною адміністрацією за власною ініціативою в силу вимог закріпленої за ними компетенції; б) ті, що застосовуються публічною адміністрацією за ініціативи інших суб'єктів (наприклад, за зверненнями (заявами, скаргами) фізичних та юридичних осіб);

- умовами застосування: а) за звичайних умов громадського життя; б) за умов надзвичайного стану;

- юридичним змістом: а) зобов'язуючі; б) забороняючі; в) дозволяючі [135, с. 83].

Таким чином, первісний огляд наявних підходів до визначення та класифікації понять «форма державного управління» та «форма публічного адміністрування» свідчить про майже повну тотожність у сприйнятті цих понять.

Однак, публічне адміністрування є ширшим за державне управління, яке, безсумнівно, знаходиться в основі адміністрування. Усі вищезгадані виокремлені форми та підходи до форм державного управління можна застосувати до публічного адміністрування. У той же час, публічне адміністрування, окрім вищеназваних форм, має ще й інші. По-перше, це надання публічних, насамперед, адміністративних послуг.

Закон України «Про адміністративні послуги» визначає, що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Такі «послуги» надавалися фізичним та юридичним особам (наприклад, видача паспорта громадянина України) і до прийняття цього закону, однак його прийняття підвищило значення такої діяльності, дозволило вивести її на якісно новий рівень. Формування вимог до якості надання адміністративних послуг, створення інформаційних та технологічних карток, з одного боку, було вимогою часу, з іншого – фактично кристалізацією нової форми державної діяльності, що також відображає перехід від державного управління до публічного адміністрування.

По-друге, визначаючи форми публічного адміністрування, слід приділити увагу такому відносно новому для України поняттю як електронне урядування (е-урядування або е-врядування).

Ці поняття і концепції походять з США. Основний їх зміст можна зрозуміти зі Стратегії США, у якій наголошується на тому, що «бачення Президентом нової адміністративної реформи підкреслює необхідність зміни операційної складової уряду в частині власного функціонування і взаємодії з громадянами, яким він служить. Основою цієї зміни є три принципи: уряд повинен сконцентруватися на громадянах, а не на бюрократії; уряд повинен орієнтуватися на результати своєї діяльності; уряд повинен базуватися на ринку, активно просуваючи інновації [191, с. 28]. Нині е-урядування і е-уряд (про який йшлося у попередньому розділі) стали глобальними явищами: уряди розвинених країн використовують ці концепції для просування участі громадян у суспільному житті і розширення їх прав і можливостей.

Як слушно зазначає О.А. Баранов, до переваг електронного урядування відноситься:

– оптимізація механізмів публічного адміністрування за рахунок поступового впровадження функціональних складових електронного урядування G2G, G2B та G2C, підвищення ефективності публічної адміністрації у внутрішній організації своєї діяльності, підвищення якості адміністративних послуг;

- економія матеріальних та часових ресурсів, ефективніше використання бюджетних коштів, скорочення витрат на утримання державного апарату;

- забезпечення умов для розвитку електронної демократії, створення умов для прозорості та відкритості публічної адміністрації, прийняття прозорих рішень. Завдяки цьому громадяни мають можливість отримувати достовірну, точну та оперативну інформацію про діяльність органів влади, а відтак – брати участь у прийнятті ними відповідних рішень;

- зменшення корупції в органах влади [21, с. 33–68].

В умовах стрімкого розвитку інформаційних технологій, формування інформаційного суспільства як у світі, так і в Україні, поняття «е-урядування» уже не є цілком новим і невідомим, як це було кілька років тому. Проте в Україні далеко не всі і не повною мірою усвідомлюють сутність цього поняття, зводячи його лише до мережевої інфраструктури органів влади. Незважаючи на те, що е-урядування безпосередньо відносяться до діяльності органів влади, їх взаємодії з громадянами, навіть самі представники влади далеко не завжди правильно розуміють значення цього явища, а для деякого воно ще досі є новим і невідомим.

Незважаючи на єдину змістовну спрямованість понять, вони, однак, відрізняються за своїм змістом. Так, спільним знаменником для е-уряду і е-урядування є автоматизація або комп'ютеризація існуючих паперових процедур, які підкажуть нові стилі керівництва, нові способи обговорення та прийняття стратегічних рішень, нові способи ведення справ, нові способи донесення думок громадян та громад, а також нові способи організації і надання інформації.

Саме явище «е-урядування» об'єднує у собі (як мінімум) дві складові – внутрішню «урядову» інформаційну інфраструктуру, аналог корпоративної мережі, та зовнішню інформаційну інфраструктуру, що взаємодіє з фізичними та юридичними особами. У межах другої складової інтегруються

інформаційні ресурси органів влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система он-лайнних послуг.

Узагальнивши усі визначення, на думку автора, під «е-урядуванням» необхідно розуміти спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування особи з органами влади. На практиці це означає організацію діяльності органів влади, їх взаємодію з фізичними та юридичними особами шляхом максимального використання в їхній діяльності сучасних інформаційних-комунікаційних технологій, тобто е-урядування передбачає, що будь-яка особа через інформаційно-комунікаційні технології може звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації, і головне – для отримання адміністративних послуг. Наприклад, особа, не відходячи від комп'ютера, може здійснити будь-яку транзакцію з органом влади (zareєструвати юридичну особу, земельну ділянку, посвідчити договір купівлі-продажу, оренди тощо), витрачаючи при цьому якнайменше часу та інших ресурсів, не стоячи у чергах, а це, з іншого боку, сприяє економії бюджетних коштів на адміністрування [58, с. 57].

Запровадження в Україні окремих елементів е-урядування (яких стає дедалі більше) є оновленням інструментарію форм публічного адміністрування. Ця форма дозволяє взаємодіяти суб'єктам публічного адміністрування один з одним, суб'єктам публічного адміністрування та приватним особам, а також суб'єктам публічного адміністрування та приватним особам із державними електронними реєстрами.

Якщо декілька років тому «проявом» електронної взаємодії між фізичною особою та органом державної влади був обмін електронними листами, то наразі при використанні електронного цифрового підпису (оформлення якого не викликає складнощів) можливим є отримання окремих публічних послуг фактично без участі органу влади. Приватна особа

безпосередньо має реальну можливість отримання довідок з єдиних державних реєстрів тощо.

З урахуванням зазначеного е-урядування також є формою публічного адміністрування, зокрема, національно-безпековою сферою.

Переходячи до характеристики форм публічного адміністрування в національно-безпековій сфері, варто зазначити, що на практиці широко використовуються всі раніше визначені форми. Наприклад, серед правових форм управління широко використовується видання правових актів управління (наказ Міністерства юстиції України «Про реалізацію пілотного проекту щодо державної реєстрації шлюбу» від 22.07.2016 р. № 2247/5, Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10 липня 2017 р. «Про невідкладні заходи щодо фінансування потреб національної безпеки і оборони України у 2017 році» від 11 липня 2017 р. № 183/2017 тощо). Широке застосування правових форм публічного адміністрування шляхом видання актів управління є загальнозастосованим. Видання правових актів у сфері публічного адміністрування національно-безпековою сферою здійснюється усіма суб'єктами публічного адміністрування.

Якісне перетворення державного управління на публічне адміністрування обумовлює поширення використання такої форми публічного адміністрування як укладення угод (договорів). Якщо донедавна угоди першочергово застосовувались у сфері закордонних справ, то нині укладення угод (адміністративних) є широко застосованою діяльністю у практиці публічного адміністрування, у якій посилюються координаційні зв'язки. Так, наприклад, у 2013 р. укладено угоду між Міністерством юстиції України та Держінформ'юстом (державним підприємством «Інформаційний центр») щодо забезпечення функціонування державних реєстрів, яка гарантує захист майнових прав фізичних та юридичних осіб і дозволить їй надалі розвивати інформаційно-правовий простір України [313]; або ж 12 лютого 2016 р. укладено Меморандум про співпрацю між Національною поліцією

України та Міністерством юстиції України у сфері надання безоплатної правової допомоги [155] тощо.

Надзвичайно широке застосування у сфері публічного адміністрування мають юридично значущі дії, зокрема, реєстраційні, оскільки здійснення реєстраційних дій належить до галузі юстиції. Широке застосування така форма має також у галузі публічної служби (прийняття присяги, атестація тощо). Саме вказані види юридично значущих дій мають у сфері публічного адміністрування національно-безпековою сферою найбільше застосування, тоді як у науковій літературі пропонують включити до юридично значущих дій, як правової форми публічного адміністрування у сфері юридичної науки в Україні установчу, реєстраційну, атестаційну, експертну та юрисдикційну діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації [149, с. 114]. Організаційно-технічні дії та матеріально-технічні операції у публічному адмініструванні національно-безпековою сферою у порівнянні з іншими сферами є типовими.

Далі, розглянемо методи публічного адміністрування.

Словник надає дефініцію методу як способу пізнання, дослідження або практичного здійснення чогось тощо [288]. Категорії форми та методу публічного адміністрування необхідно розглядати у нерозривному зв'язку. Якщо форму діяльності публічної адміністрації можна досить чітко продемонструвати, показати її правовий зміст та основне призначення, то методи публічного адміністрування характеризуються меншим ступенем правової регламентації.

У юридичній літературі існують певні труднощі з розумінням категорії методу, з відокремленням її від категорії форми публічного адміністрування, а також методу правового регулювання. Методи публічного адміністрування застосовуються владними суб'єктами адміністративного права (публічною адміністрацією). Форма є первинною категорією щодо методу. Вона свідчить, що конкретні дії публічної адміністрації здійснюються шляхом оформлення їх, наприклад, у правовий акт, що тягне за собою юридичні

наслідки. Метод, у свою чергу, надає можливість побачити характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом впливу. Він обов'язково знаходить своє вираження у формі публічного адміністрування. Інакше кажучи, якби не було форми публічного адміністрування, методи публічного адміністрування втратили би будь-який сенс. Наприклад, не можна застосувати заходи адміністративного стягнення або надати ліцензію фізичній чи юридичній особі без документального оформлення таких дій, тобто без прийняття відповідного правового акта публічного адміністрування. Таким чином, безсумнівним є нерозривний зв'язок методу діяльності публічної адміністрації з її формами.

Методами публічного адміністрування є певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характерові й обсягу наданої їм компетенції [135]. Метод публічного адміністрування, який у той же час є способом безпосереднього владного впливу з боку публічної адміністрації на певний об'єкт, містить у своєму змісті юридично владні повноваження, сукупність яких безпосередньо обумовлена змістом адміністративно-правового регулювання.

Проблема адміністративно-правових методів є надзвичайно актуальною і на теперішній час виглядає гострою у зв'язку з визнанням України країною з ринковою економікою, вступом до Світової організації торгівлі, суттєвими змінами у механізмі публічного управління і в організаційно-правовому статусі багатьох його суб'єктів і, що особливо важливо, об'єктів (наприклад, децентралізація влади, роздержавлення економіки, розвиток договірних відносин у діяльності публічної адміністрації). Під впливом цих змін постає питання щодо меж використання односторонніх юридично-владних розпоряджень публічної адміністрації, як методу публічного адміністрування, посилюється зворотний вплив об'єктів управління на його суб'єктів тощо.

Наразі набувають поширення такі методи публічного адміністрування, що мають потужний та ефективний потенціал впливу на поведінку людей: державний контроль (нагляд), диференційоване оподаткування, антимонопольне регулювання, видача ліцензій на право здійснення тієї чи іншої господарської діяльності тощо. Ці методи мають за мету захист публічних інтересів, посилення ролі публічної адміністрації у здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

У теорії адміністративного права не існує єдиного підходу щодо визначення методів державного управління. Так, методи державного управління визначаються як: способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій, органів, служб та службовців апарату державної виконавчої влади в інтересах забезпечення оптимального рівня виконання вимог законодавства [166]; сукупність засобів здійснення управлінських функцій держави [6, с. 121]; різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти [50, с. 184]; спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта [144, с. 365]; надану суб'єктам державно-управлінської діяльності нормами адміністративного права можливість результативно вирішувати поставлені перед ними задачі [12, с. 155].

Отже, під час визначення суті методів державного управління наголос робиться або на методі як способі (засобі) впливу на об'єкт управління, або на методі як на способі реалізації владної компетенції. Таким чином, можна виокремити два основні підходи до дефініції методів державного управління.

У найбільш загальному вигляді методи державного управління – це способи здійснення владно-організуючого впливу керуючих суб'єктів на керовані об'єкти. Йдеться про конкретні способи реалізації функцій управління. Одним із ключових термінів цього визначення є поняття «цілі»,

тобто методи державного управління виявляються обумовленими загальною системою відносин держави і суспільства у залежності від цілей держави [134, с. 39].

Методи управління можуть виявлятися тільки у сфері взаємодії суб'єктів та об'єктів управління; це важливо зазначити, оскільки в науковій літературі методами управління називають графічні, технічні, математичні, соціологічні та інші методи. Безумовно, вони так чи інакше пов'язані з процесом управлінського впливу (наприклад, з підготовкою управлінського рішення), однак безпосередньо цей вплив не виражають, а тому за своєю суттю не можуть розглядатися власне як методи управління. Згадані прийоми та засоби вирішення певних завдань щодо методів управління посідають допоміжне місце, використовуються в інтересах внутрішньо-організаційного обслуговування власне управлінських процесів [7].

Особливості методів державного управління у цілому полягають у наступному: 1) вони реалізуються у процесі державного управління; 2) вони виражають управлінський (упорядковуючий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління, становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний); 3) у методах державного управління завжди міститься управлінська воля держави; вони є державно-владними приписами органів управління, у них виражаються повноваження юридично владного характеру, що належать цим органам; 4) вони використовуються суб'єктами державного управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції; юридична сила методів завжди знаходиться у межах повноважень того органу, який їх використовує; 5) методи, як і будь-який зміст, мають свою форму, своє зовнішнє вираження; засобом зовнішнього вираження методів державного управління є форми державного управління [109]; 6) усі методи, які використовуються у процесі управління, практично пов'язані між собою, доповнюють один одного, використовуються в органічній єдності [13].

У літературі не існує єдиної загальноприйнятої класифікації методів управління. Деякі науковці об'єднують методи державного управління у дві групи – методи переконання та методи примусу, розрізняють також адміністративний та економічний методи.

Поширеною є класифікація методів державного управління на загальні і спеціальні. Загальні – це методи управління, які застосовуються на найважливіших стадіях управлінського процесу; спеціальні – це методи управління, які застосовуються при виконанні окремих функцій або на окремих стадіях процесу управління. До загальних методів включають такі як: контроль та нагляд; метод прямого та непрямого (опосередкованого) впливу; адміністративні й економічні методи; регулювання, керівництво, управління [7].

Існує класифікація, за якою методи управління можна умовно поділити на методи пізнання (пізнавально-програмуючі) та методи впливу (організаційно-регулюючі). Під методами пізнання варто розуміти способи, шляхи дослідження стану реальних об'єктів (процесів, явищ), перспективи їх змін та наукового обґрунтування застосування методів впливу на ці об'єкти з метою їх регулювання. Залежно від ступеню загальності сфери їхнього застосування прийнято розрізняти загальний, загальнонаукові та спеціальнонаукові методи.

Організаційно-регулюючі методи управління (методи впливу) – це способи, прийоми організації та регулювання процесів і явищ з метою їх удосконалення. До них належать: переконання; адміністративні; економічні; психологічні методи; примус [13].

Ю.П. Битяк, розглядаючи питання класифікації методів державного управління, зазначає, що традиційно управлінські методи в цілому поділяються на наукові та ненаукові, демократичні та диктаторські, державні та громадські, адміністративні та економічні, прямого та непрямого впливу, загальні та спеціальні [10]. Ґрунтовну класифікацію методів розробив В.Я. Малиновський, виокремивши такі критерії систематизації, як

функціональний зміст, спрямованість впливу, організаційні форми, характер управлінського впливу [145].

Отже, можна стверджувати, так само як і в питанні класифікації форм державного управління (які найчастіше поділяються на правові та неправові), також і методи державного управління, як правило, поділяють на загальні та спеціальні методи. Окремо варто вказати на особливу роль загальних методів впливу (переконання і примусу) під час здійснення публічного адміністрування.

Таким чином, неможливо зробити висновок щодо радикальної відмінності методів публічного адміністрування і методів державного управління. На думку автора, пояснюється це загальнофілософською, доктринальною сутністю самого поняття «метод», яке не дозволяє принципово по-різному тлумачити це поняття залежно від сфери застосування. Власне, метод і є способом взаємодії, впливу суб'єкта на об'єкт. Такі способи взаємодії існують незалежно від ступеня розвитку держави, сили держави або демократичності режиму. Можна вважати, що метод є первинним щодо цих категорій, та запровадження нових методів або зміна методичного інструментарію є одним із тих критеріїв, який дозволяє визначити режим держави, спосіб її державного управління тощо.

Публічне адміністрування порівняно з державним управлінням, хоча й оперує фактично тим самим набором методів, однак змінює пріоритет у застосуванні того чи іншого методу. Так, головним завданням Національної поліції, на відміну від органу-попередника, є надання поліцейських послуг у різних сферах. Реформування органів юстиції, що триває й надалі, пропонує громадянам усе більше варіативності у виборі варіантів поведінки.

Схожою є позиція автора у питанні порівняння та співвідношення принципів державного управління та публічного адміністрування – ці поняття є тотожними, так само як, наприклад, поняття принципів навчання або принципів керування автомобілем – ці поняття завжди будуть означати те саме – основні, відправні начала, основоположні ідеї певного виду

діяльності. Змінюватиметься сутнісне наповнення цієї категорії – тобто конкретні принципи діяльності, конкретні форми або методи здійснення чогось.

Так, аналіз видів методів, властивих публічному адмініструванню та державному управлінню, підкреслює відмінності, які полягають у тому, що публічне адміністрування широко використовує методи непрямого (опосередкованого) впливу, м'які диспозитивні методи, тоді як державне управління є більше схильним до застосування імперативних методів, методів прямого впливу.

Особливостями методів публічного адміністрування національно-безпековою сферою є, з одного боку, активне використання (у порівнянні з іншими сферами) імперативних методів (про що неодноразово зазначалось у цьому дослідженні), що є логічним явищем, коли ми говоримо про, наприклад, Збройні Сили України, Національну поліцію, інші види мілітаризованої публічної служби, з іншого – наявність галузей, які використовують більшою мірою рекомендаційні, диспозитивні методи (наприклад, юстиція), що утворює діалектичну єдність механізму публічного адміністрування в найбільш важливих галузях.

5.2. Контрольно-наглядова діяльність в національно-безпековій сфері

Публічне адміністрування національно-безпековою сферою потребує не тільки належного нормативного регулювання та побудованої ефективно системи органів, що його здійснюють, але й належної реалізації контрольно-наглядової діяльності. Крім того, без належного контролю в цій сфері значною мірою ускладнюється процес притягнення до відповідальності порушників законодавства. Тому вважається, що цілковите вивчення особливостей діяльності органів публічного адміністрування національно-безпековою сферою є можливим тільки при здійсненні комплексного аналізу контрольно-наглядової діяльності в цій сфері.

Для здійснення якісного аналізу та характеристики контрольно-наглядової діяльності в національно-безпековій сфері варто розпочати з визначення поняття контрольно-наглядової діяльності в контексті цього дослідження.

У юридичній літературі питання контролю та нагляду в державному управлінні та публічному адмініструванні розглядаються в різноманітних аспектах. Деякі фахівці приділяють більше уваги контрольній діяльності, зазначаючи при цьому, що нагляд є одним із підвидів контролю, інші відокремлюють нагляд від контролю, називаючи його самостійним видом діяльності, деhto контроль та нагляд називає синонімами. Можна погодитися з О.Ф. Андрійко, В.О. Козбаненком, В.М. Гаращуком, Д.М. Овсянком та іншими науковцями, які вважають, що за своїм сутнісним і правовим характером контроль та нагляд мають різне змістовне навантаження.

Плутанина, а отже, і невизначеність між категоріями нагляду та контролю існує також у чинному законодавстві. Так, у Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» законодавець визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових примусових заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених із місць позбавлення волі. У Законі України від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» у ст. 39 зазначається що «державний санітарно-епідеміологічний нагляд – це діяльність органів, установ та закладів державної санітарно-епідеміологічної служби з контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та щодо застосування заходів правового характеру щодо порушників». У запропонованому визначенні термін «нагляд» тлумачиться як «контроль», що зумовлює відповідну юридичну плутанину та невизначеність. Схожі погляди на нагляд і контроль знаходимо в Законі України «Про

організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», Кодексі законів про працю України тощо.

О.Ф. Андрійко у цьому контексті підкреслює, що продовжує потребувати уваги і термінологія, що застосовується в законодавчих актах, наукових працях з питань контролю, оскільки вона має суттєві розбіжності і відмінності. Так, використання терміну «контроль», визначення його поняття, характеризується різноманітністю. Термін «контроль» і споріднені з ним нагляд, аудит, моніторинг у різних мовах і в різних країнах може мати неоднакове значення [16, с. 298].

Аналогічне поєднання понять «нагляду» і «контролю» є характерним для більшості нормативних актів. Проте юридична наука з її висновками, що потребують точності вживання різноманітних термінів, не надає підстав для позитивної відповіді на запитання щодо їх синонімічності. І хоча наукові висновки не завжди послідовно використовуються у процесі підготовки нормативних актів, здається, є всі належні підстави для того, щоб провести межу між контрольною і наглядовою діяльністю [326, с. 11].

В.В. Конопльов вважає, що основним критерієм відмежування контролю від нагляду є те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну чи господарську діяльність підконтрольного об'єкта і самостійно притягувати правопорушників до юридичної відповідальності, тоді як суб'єкт нагляду позбавлений цього права [56, с. 47].

Багатоплановість сучасних процесів управління або адміністрування обумовила появу нових термінів, покликаних узагальнити ці функції. Так, наприклад, англійці навіть ввели термін «контролінг» (англ.: *controlling*), що означає систематичний контроль, відслідковування перебігу виконання поставлених завдань з одночасною корекцією роботи [48, с. 84].

Останнім часом вітчизняні дослідники все активніше використовують категорію «контрольно-наглядова діяльність» замість окремих понять «контроль» та «нагляд», що з огляду на законодавчу невизначеність та доктринальну наближеність цих понять можна вважати обґрунтованим.

Контрольно-наглядова діяльність є однією із правових форм здійснення управлінської діяльності, а тому досліджується в контексті реалізації і закріплення принципу розподілу державної влади. Це дає підстави деяким дослідникам розглядати контрольно-наглядову діяльність як четверту гілку державної влади [28, с. 117]. Такий підхід видається не зовсім правильним. Принцип розподілу влади передбачає функціональний поділ її повноважень між трьома гілками – законодавчою, виконавчою і судовою, і при цьому контрольно-наглядові функції може виконувати кожна з названих владних гілок. Відтак, можна говорити лише про державно-владний характер контрольно-наглядової діяльності [34, с. 252]. Контрольно-наглядова діяльність, яка є невід’ємним правом і обов’язком органів державної влади, здійснюється у відповідності до приписів правових норм, забезпечує реалізацію конституційних принципів народовладдя, верховенства права і закону, розподілу влади для нормального функціонування держави. Це дає підстави виокремити таку ознаку контрольно-наглядової діяльності, як забезпечення законності у державному управлінні та правопорядку в суспільстві в цілому.

Контрольно-наглядову діяльність можна охарактеризувати або з управлінського, або з юридичного погляду. У першому випадку йдеться про функцію управління, стадію управлінського циклу, реалізацію принципу зворотного зв’язку в управлінні, у другому – про засіб забезпечення законності в реалізації виконавчої влади [59, с. 30].

У літературі слушно зазначається, що в загальній системі правових форм діяльності держави контрольно-наглядова діяльність посідає специфічне і властиве лише їй місце. Справа в тому, що вона може бути спрямована не лише на ті чи інші суспільні відносини, але і на інші види діяльності держави. У цьому плані контрольно-наглядова діяльність дозволяє забезпечити законність не лише стосовно громадян і суспільства, але й стосовно держави та тих правових форм її діяльності, через опосередкування яких реалізуються основні функції сучасної демократичної соціальної і

правової держави. Через цей чинник ефективність контрольно-наглядової діяльності та її правове забезпечення чітко співвідносяться з рівнем забезпеченості принципу законності, який, на думку багатьох науковців, є базовим принципом будь-якої сучасної держави, що прагне бути демократичною і правовою [28, с. 116].

Контрольно-наглядову діяльність визначають як спрямовану на забезпечення законності і правопорядку в різних сферах суспільного життя однорідну діяльність уповноважених державних органів щодо своєчасного виявлення проблем, створення умов для їх вирішення та усунення конфліктів між владними і підлеглими структурами, що здійснюється за допомогою спеціальних правових засобів [34, с. 253]. О.Ф. Скакун характеризує контрольно-наглядову діяльність як правову форму діяльності органів держави, що має вираження у здійсненні юридичних дій у справі спостереження і перевірки відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень та припинення правопорушень певними організаційно-правовими засобами [154, с. 65]. І хоча наведені вище визначення дійсно відображають специфіку контрольно-наглядової діяльності, однак вони характеризують її лише як діяльність держави, залишаючи поза увагою таку важливу її складову, як громадський контроль.

Контрольно-наглядову діяльність можна визначати як правову форму публічної діяльності, спрямовану на забезпечення законності і правопорядку в різних сферах суспільного життя, що здійснюється суспільством, а також спеціальноуповноваженими органами держави, і яка полягає у використанні різноманітних форм та методів контролю і нагляду задля перевірки законності та доцільності діяльності об'єктів такої діяльності.

Контрольно-наглядову діяльність у національно-безпековій сфері можна, у свою чергу, визначити як правову форму публічної діяльності, спрямовану на забезпечення законності і правопорядку в галузях національно-безпекової сфери, що здійснюється суспільством і

спеціальноуповноваженими органами держави, та яка полягає у використанні різноманітних форм та методів контролю і нагляду для перевірки законності та доцільності діяльності об'єктів такої діяльності.

Контрольно-наглядову діяльність, так само, як і контроль та нагляд окремо, можна класифікувати за різними критеріями: за часом; за сферою діяльності; за характером і обсягом контрольних/наглядових повноважень; за характером організаційних зв'язків суб'єкта контролю/нагляду з підконтрольним/піднаглядним об'єктом; за суб'єктами, що здійснюють контроль/нагляд тощо.

Видається за доцільне класифікувати контрольно-наглядову діяльність у національно-безпековій сфері за суб'єктами, що здійснюють цю діяльність. Таким чином, основними видами контрольно-наглядової діяльності будуть: державна, громадська та цивільна.

Необхідно підкреслити, що контрольними повноваженнями у сфері національної безпеки і оборони володіє значна кількість органів та посадових осіб. Серед них Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, прокуратура України, судові органи України тощо. Водночас, доцільно буде зупинитися на тих суб'єктах здійснення контрольної діяльності, функціонування яких перш за все спрямовано на безпекову та оборонну складову держави, або ефективність діяльності яких є високою. Таким критеріям відповідають декілька суб'єктів. Основними суб'єктами здійснення державного контролю у сфері оборони можуть бути названі:

1. Рада національної безпеки і оборони України (РНБО України).
2. Військова служба правопорядку у Збройних Силах України.

Також варто назвати засоби масової інформації та об'єднання громадян, які здійснюють громадський контроль [6].

Відповідно до функцій, визначених законодавством, РНБО України у сфері контрольної діяльності:

1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України;

2) здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові 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) координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

5) координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування у межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

б) 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.

Військова служба правопорядку у Збройних Силах України – це спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних Сил України у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях, для запобігання

злочинам, іншим правопорушенням у Збройних Силах України, їх розкриття і припинення, для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних Сил України, а також для захисту майна Збройних Сил України від розкрадання та інших протиправних посягань, а так само для участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах.

Основними завданнями Військової служби правопорядку є:

виявлення причин, передумов і обставин злочинів та інших правопорушень, вчинених у військових частинах та на військових об'єктах, розшук осіб, які самовільно залишили військові частини (місця служби);

запобігання вчиненню і припинення злочинів та інших правопорушень у Збройних Силах України;

участь в охороні військових об'єктів та забезпеченні громадського порядку і військової дисципліни серед військовослужбовців у місцях дислокації військових частин, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях;

провадження у встановленому законом порядку дізнання у справах про злочини, вчинені військовослужбовцями Збройних Сил України та військовозобов'язаними під час проходження ними зборів, працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків або в розташуванні військової частини;

захист майна Збройних Сил України від розкрадання та інших злочинних посягань;

забезпечення безпеки дорожнього руху військових транспортних засобів;

забезпечення виконання кримінального покарання стосовно військовослужбовців, які за вироком суду засуджені до тримання у дисциплінарному батальйоні;

сприяння в межах своєї компетенції іншим органам дізнання, органам попереднього (досудового) слідства та суду, органам державної влади, органам місцевого самоврядування, органам військового управління, підприємствам, установам, організаціям у виконанні покладених на них відповідно до законів обов'язків;

участь у протидії диверсійним проявам та терористичним актам на військових об'єктах.

До переліку найдієвих засобів забезпечення законності у галузі внутрішніх справ належать державний контроль, складовою частиною якого є внутрішній контроль, нагляд прокуратури, судовий контроль, громадський контроль та оскарження незаконних дій працівників поліції [20, с. 234]. Міністр внутрішніх справ України та його перший заступник здійснюють відомчий контроль за діяльністю поліції у межах своєї компетенції. Крім цього, суб'єктами відомчого контролю поліції є: спеціально створені підрозділи: штаби, інспекції з особового складу; внутрішня безпека, постійно діючі мобільні групи; контрольно-ревізійні підрозділи з контролю за фінансово-господарською діяльністю; підрозділи поліції, які поряд зі своїми основними функціями здійснюють ще й контрольні (наприклад, чергові частини, інспекції) [246].

Контроль і нагляд є інструментами забезпечення законності та ефективності діяльності органів управління закордонними справами України. На теперішній час на Міністерство закордонних справ України покладено аналіз стану дотримання правових актів у сфері зовнішніх зносин, загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів України і контроль діяльності профільних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. Однак, названі повноваження вочевидь не розкривають усього потенціалу контролю та нагляду як інструментів, що можуть використовуватися в управлінні закордонними справами. На думку Л.І. Ясуник, цілком доцільним постає поширення контрольно-наглядових повноважень Міністерства закордонних справ України повністю на функціонування підпорядкованих

йому органів дипломатичної служби України, а також на діяльність усіх центральних і місцевих органів виконавчої влади з реалізації державної зовнішньої політики. Водночас, дійсно конструктивне виконання головним зовнішньополітичним відомством своїх контрольних повноважень потребує врегулювання не тільки подібних повноважень, але й конкретних форм і порядку перевірки Міністерством закордонних справ України законності та ефективності роботи органів зовнішньополітичного управління, а так само й заходів, які застосовуються до останніх у разі виявлення в їх діяльності певних порушень [342, с. 66].

Основною метою контролю в системі державної служби є підвищення ефективності управління шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів управління відповідно до їхніх завдань та встановлених приписів. Громадський контроль державної служби з боку громадських організацій містить оцінку і коригування дій і напрямків розвитку. Така складова, як оцінка результатів діяльності державних органів має відбуватися за певними напрямками: досягнення цілей державного органу, відповідність стану і вимогам суспільства, державним програмам соціального розвитку, прийнятність ризику діяльності та соціальна відповідальність рішень. У результаті здійснення такого оцінювання формується система критеріїв контролю, визначаються їх пріоритети та приймаються рішення щодо підтримки балансу інтересів груп впливу (споживачів державних послуг, держави, державних службовців). Отже, формування ефективної системи громадського контролю державної служби як способу забезпечення ефективного управління її розвитком є передумовою успішної реалізації державного управління на демократичних засадах [325, с. 294].

Т.О. Карабін досліджував форми здійснення місцевими державними адміністраціями контрольної діяльності за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування, у результаті чого висновок про те, що здійснення ефективного дієвого контролю обласних державних адміністрацій за здійсненням повноважень органами місцевого самоврядування вимагає

вдосконалення локального нормативного регулювання через звуження форм контролю за делегованими повноваженнями, що передбачені в спеціальних нормативних актах, у порівнянні з тими, що стосуються загального контролю [89, с. 431].

Одним із проявів демократичного спрямування Української держави є громадський контроль, що здійснюється засобами масової інформації та об'єднаннями громадян у різних галузях.

Так, у літературі зазначається, що засоби масової інформації, висвітлюючи проблеми у сфері національної оборони, на основі об'єктивної інформації про службу, життя і побут військовослужбовців, процеси, що відбуваються в армійському середовищі, формують громадську думку, сприяють підвищенню престижу служби захисників батьківщини, зміцненню довіри суспільства до Збройних Сил України, інших складових частин воєнної організації держави, правоохоронних органів. На думку автора, така діяльність засобів масової інформації безумовно здійснюється і в інших галузях національно-безпекової сфери, і має велике значення, адже може суттєво вплинути і впливає на публічне адміністрування в цих галузях.

Серед прав засобів масової інформації, наявність яких доводить можливість здійснювати контроль у національно-безпековій сфері галузі оборони, необхідно зазначити, що вони:

в установленому порядку можуть запитувати та безоплатно отримувати від органів адміністрування, організацій, підприємств і установ, які належать до воєнної організації держави, правоохоронних органів тощо відкриту інформацію, документи і матеріали з питань, віднесених до їхньої компетенції. Керівники відповідних органів, установ, підприємств і організацій зобов'язані безперешкодно надавати таку інформацію;

поширюють отриману інформацію через пресу, радіо, телебачення, засоби глобальної інформаційної мережі Інтернет та в інший спосіб, дотримуючись вимог законодавства щодо збереження державної таємниці;

публікують офіційні відповіді органів державної влади та військового управління на матеріали, що були оприлюднені раніше.

З метою систематичного інформування громадськості про діяльність органів публічного адміністрування, наявні проблеми у цій сфері та їх вирішення, відповідні органи державної влади та недержавні структури періодично, за заздальгідь оприлюдненим розкладом, проводять прес-конференції, уміщують на веб-сторінках Інтернету та оновлюють відповідні матеріали. Із цією ж метою періодично – раз на рік – видається «Біла книга» про діяльність Збройних Сил України.

Проблемним аспектом діяльності засобів масової інформації є ризик (оскільки в Україні забороняється цензура) поширення будь-якої інформації, у тому числі неперевіреної або завідомо неправдивої. Тому особливого значення в умовах відкритого інформаційного простору набуває етична складова діяльності журналіста.

У Резолюції 1003 Ради Європи (1993) з проблем етики журналіста чітко зазначається, що в журналістиці мета не може виправдовувати засоби, і тому журналісти мають здобувати інформацію, по-перше, законним шляхом і, по-друге, лише відповідно до вимог професійної етики. Тільки таким чином журналістська діяльність зможе не суперечити стратегічним цілям демократичного відкритого суспільства, підвищуючи рівень свободи самого журналіста та політичної преси в цілому [74].

Щодо об'єднань громадян як суб'єктів здійснення контрольної-наглядової діяльності в національно-безпековій сфері необхідно зазначити, що вони мають право:

запитувати та отримувати в установленому порядку від органів державної влади, у тому числі від органів військового управління, інших організацій, підприємств і установ, правоохоронних та інших органів інформацію, яка не містить державної таємниці, з питань їх діяльності;

проводити наукові дослідження з проблем військового будівництва, організації оборони, забезпечення безпеки країни, боротьби зі злочинністю,

зовнішньополітичної діяльності тощо, проводити публічне обговорення їх результатів, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;

здійснювати громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції відповідним державним органам для врахування в процесі реформування органів публічного управління;

брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях із питань реформування і діяльності органів публічного управління;

через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати із законодавчими ініціативами в галузі військового будівництва, правоохоронної діяльності, інших видів діяльності держави [6].

Окремо варто назвати особливі суб'єкти громадського контролю за діяльністю поліції: Професійна спілка працівників поліції, Громадські та Інформаційні Ради при органах і підрозділах поліції, правозахисні громадські організації, та громадяни. Громадські та Інформаційні Ради створюється при органах і підрозділах поліції і діють як консультативно-дорадчі органи. Професійна спілка працівників поліції здійснює функцію громадського контролю шляхом налагодження соціального діалогу з адміністрацією поліції. Зобов'язання сторін визначаються угодою, у якій визначено права і обов'язки сторін. На рівні обласних, міських та районних підрозділів поліції із профспілковою стороною укладаються колективні договори, у яких визначаються права і зобов'язання сторін. Голова Професійної спілки працівників поліції, голови обласних профспілкових організацій поліції є членами колегій за посадами.

Основними формами і методами громадського контролю з боку Професійної спілки працівників поліції є: участь представників профспілки поліції у робочих нарадах, засіданнях комісій, колегій; погодження усіх нормативно-правових актів поліції, що стосуються соціально-економічних, трудових, житлових та інших прав працівників поліції; узгодження з

профспілковою стороною питань проходження служби працівників поліції щодо переміщення з посад, притягнення до дисциплінарної відповідальності, звільнення з органів поліції [246].

У межах здійснення громадського контролю, відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та місцевих державних адміністраціях можуть створюватися громадські ради, які фактично є посередниками між вищезазначеними органами та громадськістю, оскільки громадські ради готують та подають органам пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій із громадськістю, подають органам обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких орган проводить консультації з громадськістю, здійснюють відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляє орган, здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності тощо [225]. Така громадська рада, наприклад, успішно функціонує при Міністерстві юстиції України.

Варто зазначити, що окрім державного та громадського контролю, у галузях національної безпеки, оборони і внутрішніх справ окремо здійснюється ще й демократичний цивільний контроль. Так, Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» було передбачено, що з метою захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, встановлюються правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над

Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави [282]. Із прийняттям Закону України «Про національну безпеку України» вищезазначений Закон втратив чинність, оскільки новий Закон включає в себе положення щодо здійснення демократичного цивільного контролю.

Так, законодавство встановлює, що предметом цивільного контролю є:

1) дотримання вимог Конституції і законів України в 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 оборони.

Цікавим видається суб'єктний склад органів, уповноважених здійснювати цивільний контроль. Система демократичного цивільного контролю складається з контролю, що здійснюється Президентом України, Верховною Радою України, Радою національної безпеки і оборони України, Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; судового контролю; громадського контролю.

Отже, цивільний контроль є поняттям більш широким за суб'єктами здійснення ніж поняття державного або громадського контролю, і, водночас, більш обмеженим ніж державний контроль за предметом.

Таким чином, контрольна-наглядова діяльність у національно-безпековій сфері характеризується, по-перше, широким колом суб'єктів, як

таких, для яких контрольно-наглядові повноваження не є основними, так і таких, які створювалися безпосередньо для здійснення контролю та нагляду; по-друге, особливим значенням контрольно-наглядової діяльності з огляду на специфіку самих галузей національно-безпекової сфери; по-третє, широкою участю громадськості в контрольно-наглядовій діяльності щодо національно-безпекової сфери; по-четверте, наявністю особливого виду контролю – демократичного цивільного контролю.

5.3. Сучасний стан здійснення публічного адміністрування національно-безпековою сферою

З моменту проголошення України незалежною державою найбільш актуальним питанням, яке постало перед вітчизняними науковцями та правозастосовчими суб'єктами, є питання реформування української правової системи з метою приведення її у відповідність до нових правових реалій, нових суспільних відносин тощо. Відтоді розпочалися процеси реформування різних галузей права та галузей публічного адміністрування, а дещо пізніше було розроблено єдиний системний підхід до реформування, який знайшов своє відображення у Концепції адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України ще в 1998 р., а також у Концепції реформи адміністративного права (проект).

Якщо розглядати реформування галузей публічного адміністрування на сучасному етапі розвитку Української держави, то можна побачити, що всі галузі, які на теперішній час реформуються найактивніше, знаходяться у національно-безпековій сфері. Це – національна безпека і оборона, внутрішні справи, закордонні справи, юстиція та публічна служба. Водночас, треба зазначити, що реформування жодної зі сфер публічного адміністрування не викликало стількох дискусій серед науковців та практичних працівників, а їхнє бачення дуже різнилося, як різнилися і самі підходи до реформування.

За доцільне вважається охарактеризувати основні напрямки реформування галузей національно-безпекової сфери з огляду на те, що згадані вище галузі становлять основи функціонування держави.

Національна безпека і оборона. Враховуючи особливу актуальність реформування публічного адміністрування у галузях національної безпеки та оборони на урядовому порталі окремо розміщено інформацію щодо стану відповідних реформ та їх подальших напрямів. Основні заходи здійснюються в таких напрямках: об'єднання керівництва силами оборони, підвищення ефективності планування та управління ресурсами, забезпечення оперативних (бойових, спеціальних) спроможностей сил оборони, об'єднання системи логістики та системи медичного забезпечення, професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву.

Однією з головних подій у цій сфері стало офіційне визнання Північноатлантичним Альянсом прагнення України до набуття повноцінного членства в ньому. Так, як повідомляє офіційний сайт Північноатлантичного Альянсу в розділі, присвяченому розширенню НАТО, «на даний момент чотири країни-партнери задекларували своє прагнення (*aspirations*) до членства в НАТО: Боснія і Герцеговина, Грузія, Республіка Північна Македонія, а також Україна». Також на цій сторінці міститься пояснення про статус «країни-аспіранта» (*Aspirant country*), яким відтепер володіє Україна. «Країни, які задекларували інтерес у приєднанні до Альянсу, спершу отримують запрошення долучитися до Інтенсифікованого діалогу з НАТО щодо їхнього прагнення до членства та пов'язаних із цим реформ», - ідеться в поясненні» [189].

У політичній площині, у 2018 році НАТО офіційно визнало прагнення України долучитися до Альянсу. У своїй заяві від 11 липня 2018 року за підсумками Брюссельського саміту держави-члени НАТО підтвердили перспективу членства України в Альянсі.

На офіційному рівні затверджено пріоритети работ Уряду на 2019 рік у відповідній сфері, які включають: продовження оснащення ЗСУ сучасною

військовою технікою та озброєнням, покращення забезпечення військової медицини транспортом, уведення в експлуатацію оновленого міжнародного навчального центру для Національної гвардії.

У свою чергу, міністром оборони України затверджено план щодо впровадження оборонної реформи на 2019-2020 роки за наступними стратегічними цілями: об'єднане керівництво силами оборони, що здійснюється відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами-членами НАТО; ефективна політика, система планування і управління ресурсами в секторі оборони з використанням сучасних євроатлантичних підходів; оперативні (бойові, спеціальні) спроможності сил оборони, необхідні для гарантованої відсічі збройної агресії, оборони держави, підтримання миру та міжнародної безпеки; об'єднана система логістики і система медичного забезпечення, здатні надати підтримку всім компонентам сил оборони; професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву.

Необхідно звернути увагу, що над реформою працює низка органів: Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство інформаційної політики, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство фінансів України, Національна поліція України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Комітет ВРУ з питань національної безпеки і оборони, Комітет ВРУ з питань інформатизації та зв'язку, Комітет ВРУ з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

Відповідно до ч. 1 ст. 107 Конституції України Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом при Президентові України, на який покладається координація та контроль діяльності органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони, тобто РНБО

України є допоміжним органом при Президентові України зі спеціальною компетенцією, діяльність якого дозволяє голові держави повно та ефективно забезпечувати правовий режим національної безпеки і оборони. Вітчизняними науковцями неодноразово наголошувалося на особливому місці, яке посідає цей державний орган серед інших, зважаючи на особливі завдання та повноваження, важливість цього органу для забезпечення безпечного та ефективного функціонування держави, нарешті, на те, що РНБО України є єдиним органом, який очолює безпосередньо Президент України.

25 грудня 2014 р. Верховною Радою України було прийнято зміни до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [253], що розширює повноваження РНБО України та її секретаря, що, на думку спостерігачів, зробило Раду другим за значущістю органом влади в Україні [289].

Відповідно до внесених змін Секретар РНБО України отримує широкі повноваження, зокрема, щодо організації ставки Головнокомандувача Збройних Сил України у кризових ситуаціях. Секретар РНБО України може надавати Президентові пропозиції при призначенні або погодженні головою держави кандидатур на посади в органах державної влади, діяльність яких пов'язана з питаннями національної безпеки і оборони України та які призначаються на посаду Президентом України або за погодженням із Президентом України; також він вносить на розгляд Президента України пропозиції щодо призначення і звільнення керівництва військових формувань, правоохоронних органів у межах повноважень Президента України. Секретар отримує також суттєві важелі впливу на кадрову політику в РНБО України. Він може сам розробляти положення про апарат і визначати його структуру. Раніше роль секретаря у цьому процесі жодним чином не регулювалася. Секретар РНБО України вносить також на розгляд РНБО України пропозиції щодо законопроекту про державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони. Зміни

передбачають, що повноваження заступників секретаря РНБО України визначає не Президент України, а секретар РНБО України, який також вносить голові держави пропозиції щодо призначення своїх заступників.

Важливо зазначити, що внесені зміни збільшують обсяг усіх груп повноважень Секретаря – організаційно-розпорядчих, представницьких та правотворчих.

На думку ряду народних депутатів розширення повноважень секретаря РНБО України і, власне, самої Ради є невиправданим. Критики розширення повноважень секретаря РНБО України вважають, що з новими можливостями він впливатиме на інші органи влади й інституції, що не передбачено Конституцією України. Висловлювалися побоювання щодо впливу на антикорупційні органи [182].

У той же час, діючий секретар РНБО України, на думку автора, цілком слушно зазначає, що ухвалені Верховною Радою України зміни до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» не збільшують повноважень органу та секретаря, а лише приводять документ у відповідність до Конституції України. Згідно зі ст. 107 Конституції України РНБО України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. «Ми привели у відповідність до Конституції Закон, який ухвалювався багато років тому в умовах, коли ніхто не думав, що може бути військова загроза, і у відповідність до тієї ситуації, яка є сьогодні», – підкреслив секретар РНБО України [269].

Також важливою новелою вітчизняного законодавства стало прийняття нового Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р., у зв'язку з прийняттям якого втратили чинність Закони України «Про основи національної безпеки» (від 19 червня 2003 р.) та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (від 19 червня 2003 р.).

Одразу помітно, що новий закон відрізняється від попереднього більшим об'ємом. Попередній закон містив 12 статей, був спрямований

скоріше на декларування загальних ідей, які стосуються національної безпеки України. Так, Закон 2003 р. встановлював коло суб'єктів забезпечення національної безпеки, принципи забезпечення національної безпеки, пріоритети національних інтересів, загрози національним інтересам і національній безпеці України, основні напрями державної політики з питань національної безпеки, повноваження та основні функції суб'єктів забезпечення національної безпеки України в найбільш загальному вигляді, та контроль за здійсненням заходів щодо забезпечення національної безпеки, який мав здійснюватися Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Радою національної безпеки і оборони України в межах їх повноважень, визначених Конституцією і законами України.

Натомість, Закон 2018 р. значно менше уваги приділяє таким положенням як встановлення переліку загроз національним інтересам і національній безпеці (які детально перераховуються в Указах Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» та «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»). У той же час Закон 2018 р. забезпечує більш чітке регулювання дій Української держави з протидії зовнішній і внутрішній агресії. Визначено вичерпний перелік та компетенцію державних органів та військових формувань, які відповідають за відповідні сфери. Норми Закону визначають не лише права, але і конкретні обов'язки вищих державних органів щодо управління у сфері національної безпеки. Зокрема встановлюються строки та порядок підготовки стратегічних документів, згідно яких мають розвиватися військово, поліція та спецслужби [172], що є надзвичайно важливим, адже питанню ефективності стратегічного планування, особливо у галузях національної безпеки та оборони, неодноразово приділяли уваги теоретики (наприклад, О.В. Устименко [460, с. 51]).

Так, Закон 2018 р. встановлює чіткі строки та суб'єктів, відповідальних за прийняття Стратегії національної безпеки України, а також суб'єктів, відповідальних за прийняття Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, Стратегічного оборонного бюлетню України, Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України.

Закон 2018 р. запроваджує нове поняття – сектор безпеки і оборони, який представляє систему органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України.

Ще однією особливістю Закону 2018 р. є включення до системи суб'єктів забезпечення національної безпеки громадян України на добровільних засадах, про що вже вказувалося вище.

Варто також приділити увагу новітнім актам публічного адміністрування, прийнятим в галузях національної безпеки і оборони.

Принципи, пріоритети та напрями забезпечення кібербезпеки України визначені Стратегією кібербезпеки України, затвердженою Указом Президента України від 15 березня 2016 р. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 р. «Про Стратегію кібербезпеки України». Метою Стратегії є створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави. Відповідно до Стратегії основу національної системи кібербезпеки становитимуть Міністерство оборони України, Державна служба

спеціального зв'язку та захисту інформації України, Служба безпеки України, Національна поліція України, Національний банк України, розвідувальні органи.

Указом Президента України від 25 лютого 2017 р. було введено в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони від 29 грудня 2016 р. «Про Доктрину інформаційної безпеки України», яка встановила, що інформаційна сфера в умовах гібридної війни перетворилася на ключову арену протиборства. 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 інформації. Ця Доктрина встановлює національні інтереси, актуальні загрози національним інтересам та національній безпеці України в інформаційній сфері та пріоритети державної політики в інформаційній сфері, покладаючи її здійснення на Кабінет Міністрів України, Міністерство інформаційної політики України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство оборони України, Службу безпеки України, Міністерство культури України, Державне агентство України з питань кіно, Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, розвідувальні органи України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національний інститут стратегічних досліджень.

Указом Президента України від 5 березня 2019 р. було затверджено Концепцію боротьби з тероризмом в Україні, яка визначає мету, завдання, основні принципи та напрями вдосконалення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом з огляду на сучасні терористичні загрози національній безпеці України та прогнози їх розвитку. Концепція встановила, що на цей час найбільшу терористичну загрозу для України становить агресивна політика Російської Федерації, спрямована на дестабілізацію ситуації в державі, в тому числі шляхом інспірування сепаратистських

проявів і всебічної підтримки диверсійно-терористичної діяльності маріонеткових квазідержавних утворень на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей.

Варто зазначити, що ці нормативні акти є здебільшого програмними документами, які встановили та підкреслили основні національні інтереси та цінності України в умовах військової агресії, основні загрози нашій державі та загальні шляхи їх подолання. Більш детальна регламентація конкретних функцій суб'єктів виконання цих документів має встановлюватися підзаконними нормативними актами.

Внутрішні справи. Однією з галузей адміністрування у сфері національної безпеки є адміністрування внутрішніми справами. Варто зазначити, що реформування жодної іншої галузі публічного адміністрування не викликало такої жвавої дискусії серед науковців та практичних працівників. Їхнє бачення різнилося, як різнилися і самі підходи до реформування – деякі експерти наполягали на впровадженні європейських підходів до функціонування органів внутрішніх справ, інші – зазначали про недоцільність запозичення такого досвіду через специфічну спадщину, яка дісталась Україні від СРСР, та особливості самої галузі внутрішніх справ в Українській державі, які також склались історично.

Необхідність реформування системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України), узгодження її з суспільними потребами і можливостями держави визначалося з перших років незалежності України й досить широко декларувалося. Було розроблено декілька концепцій реформування, які не було реалізовані, оскільки ці керівні документи не містили чітких положень щодо реалізації згаданих пріоритетних засад у правоохоронній сфері, недостатньо відповідали концептуальним завданням, визначеним у програмних документах проведення адміністративної реформи, корекції правоохоронної політики країни, а також не враховували особливостей поточного стану економіки, державного управління, розвитку громадянського суспільства [25].

Міністр внутрішніх справ України А.В. Могильов ще у 2011 р. зазначав: «Ми стоїмо на порозі глибинних реформ у системі МВС України, і мета цих реформ одна – повернути міліцію обличчям до народу і, найголовніше, поліпшити матеріальне забезпечення працівників міліції, тобто гарантувати їм гідну заробітну платню та відповідний соціальний пакет для їхньої захищеності» [25]. Однак, ані проголошених глибинних змін, ані, навіть, змін у соціальному забезпеченні працівників органів внутрішніх справ так і не відбулося.

З часів виборів Президента України 2015 р. і пов'язаного з цим оновлення влади розпочався черговий етап реформування системи органів внутрішніх справ. Треба зазначити, що на теперішній час реформуванню жодній із галузей публічного адміністрування не приділяється стільки уваги, скільки приділено галузі внутрішніх справ. Причин цьому декілька:

1) саме на галузь внутрішніх справ покладаються такі особливі завдання як забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та законних інтересів; реалізація державної політики боротьби із злочинністю; профілактика правопорушень; охорона та забезпечення громадського порядку; виявлення та розслідування злочинів; охорона прав та законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності [120];

2) низький рівень довіри до органів внутрішніх справ, зокрема, до колишньої міліції. Так, за результатами опитування Інституту Національної академії наук України (опитували лише громадян, старших 18 років) ще рік-два до опитування українській міліції довіряли 3-5 % населення, а під час опитування – у 2013 році – повністю довіряли міліції лише 0,8 % опитаних [314]. Наприклад, у Польщі цей показник становить 57 %, у Грузії – 87 %, а у Фінляндії – 94 % [296];

3) події 2014-2015 років довели, що саме галузь внутрішніх справ може, у разі ефективного управління та будівництва надійної системи органів внутрішніх справ, як забезпечити громадський порядок, громадську безпеку

в державі, спокій громадян та юридичних осіб, так і посилити кризові явища в державі і суспільстві, у разі відсутності злагодженої, незалежної у своїй діяльності системи, яка має суворо дотримуватися принципів верховенства права, законності та пріоритету прав і свобод людини і громадянина;

4) авторитет влади у сфері протидії злочинності залежить не стільки від показників розкриття кримінальних правопорушень, скільки від довіри населення до правоохоронних органів як до захисників індивідуальних та суспільних інтересів, та додержання силовими структурами принципу верховенства права [118];

5) Європейська інтеграція України зобов'язує Українську державу забезпечити ефективне функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист. Одним із таких завдань є утворення Міністерства внутрішніх справ як цивільного органу європейського зразка [118];

6) усі попередні спроби реформування галузі внутрішніх справ фактично зводилися до збільшення/зменшення повноважень окремих органів або структурних підрозділів (наприклад, Державної автомобільної інспекції), але жодних кардинальних змін ця галузь не зазнавала, тоді як сутністю реформування мають бути саме якісні зміни усієї системи.

Першочерговими цілями реалізації реформи, спрямованими на досягнення її мети, є: 1) демілітаризація МВС України; 2) скорочення значної кількості органів, підрозділів і служб зі спорідненими завданнями та функціями; 3) забезпечення ефективної координації діяльності та злагодженої взаємодії Національної поліції, Національної гвардії, прикордонної, міграційної служб, а також служби з надзвичайних ситуацій під політичним керівництвом МВС України; 4) законодавче визначення оновленої загальної структури МВС України, структури і чисельності, завдань та повноважень органів внутрішніх справ та інших умов їх діяльності, пріоритетами якої є виконання соціально-сервісних функцій; 5) деполітизація діяльності органів і служб, підконтрольних МВС України, їх

автономізація та оптимізація; 6) усунення дублювання функцій апаратів, відомчих підприємств, установ та організацій; 7) запровадження європейської моделі підготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів внутрішніх справ, застосування єдиних уніфікованих стандартів правозастосовної підготовки, спрямованої на підвищення ефективності взаємодії між органами внутрішніх справ різних держав-учасниць Європейського Союзу; 8) розроблення дієвих засобів та механізмів контролю за діяльністю органів внутрішніх справ та окремого правоохоронця; 9) підвищення довіри населення до діяльності органів внутрішніх справ, а також авторитету працівника органу внутрішніх справ; 10) підвищення ролі інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування у заходах забезпечення прав і свобод населення; 11) налагодження тісної співпраці з населенням та місцевими громадами [118].

Якщо бути більш детальним, відповідно до Концепції реформи МВС України до 2015 р. планувалося здійснити функціональне та організаційне перетворення апарату МВС України, ліквідувати структурні підрозділи, що мають схожі функції, а також прийняти законодавчу базу щодо зменшення чисельності органів внутрішніх справ. На другому етапі протягом 2015 – 2016 рр. планувалось ухвалити нову законодавчу базу, яка би регламентувала діяльність міністерства, провести функціональні та інституційні перетворення МВС України і вжити низки організаційних заходів для стійкості нової структури відомства.

Зрештою до МВС України належатиме п'ять підрозділів: Національна поліція, Національна гвардія, Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба та Державна служба з надзвичайних ситуацій. При цьому планується ліквідація низки підрозділів МВС України, зокрема, управління з боротьби з організованою злочинністю, транспортну і ветеринарну міліції. У Державній прикордонній службі уже відкинули скорочення кількості прикордонників через її перепідпорядкування МВС України.

За словами міністра внутрішніх справ А.Б. Авакова у ході реформування поліції буде проведено демілітаризацію відомства, тобто спеціальні звання, аналогічні до військових, матимуть право носити тільки ті, хто безпосередньо на практиці займається питаннями захисту територіальної цілісності держави.

Як консультантів до роботи над реформою було залучено експертів Євросоюзу та НАТО. Стратегією реформи МВС передбачається створення нового універсального єдиного спецпідрозділу поліції, на зразок американського SWAT, яке замінить «Беркут», «Сокіл», «Титан», «Грифон» та інші підрозди [41].

Аналіз цих першочергових кроків надає можливість побачити, що їх фактичною метою є реорганізація МВС України таким чином, щоб цей орган не сприймався як «міністерство поліції», тобто лише як «силове» відомство. Дійсно, за своїми завданнями, функціями, структурою здається некоректним звести МВС України, яке координує діяльність таких органів як Головне управління Національної Гвардії України, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, лише до поліції. Цікавим є той факт, що серед вищезгаданих першочергових цілей є такі як «усунення дублювання функцій апаратів, відомчих підприємств, установ та організацій» та інші, які повністю відповідають Концепції Адміністративної реформи, затвердженої Указом Президента України ще в 1998 р.

Таким чином, окрім проблемних питань, пов'язаних із функціонуванням системи органів внутрішніх справ, обумовлених її специфікою, які необхідно вирішити у процесі реформування, можна виокремити проблеми, що стосуються всіх інших галузей публічного адміністрування, і які вирішуються ліквідуванням бюрократії, корупції, адаптацією законодавства України до законодавства Європейського Союзу, підвищенням соціального забезпечення державних службовців тощо.

Треба також зазначити, що однією з особливостей реформування галузі внутрішніх справ і водночас фактором, що суттєво ускладнює цей процес, є величезна залежність реформаційних процесів від політичної ситуації та політичних рішень вищих посадових осіб держави.

Кабінет Міністрів України 15 листопада 2017 р. затвердив Стратегію розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 р., яка визначила основні засади, цілі та цінності функціонування органів внутрішніх справ у період продовження і завершення реформи цієї системи.

Позбавившись статусу «міністерства міліції», міністерство внутрішніх справ України стало багатопрофільним цивільним відомством європейського типу, що координує діяльність органів, які реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ. Тим самим були розмежовані задачі політичного управління і професійної діяльності у сфері внутрішніх справ України. Такий підхід є основоположним для подальшого розвитку системи МВС.

МВС забезпечуватиме реалізацію цілей Стратегії відповідно до основних положень, закріплених у Конституції України, законах України, та узгоджуватиме зміст заходів з іншими державними рішеннями стратегічного рівня. Так, у межах компетенції МВС забезпечить реалізацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 р., Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 р., Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р.

Стратегія розвитку системи МВС до 2020 року є візією розвитку органів системи МВС як невід'ємної частини сектору національної безпеки України, та визначає наступні пріоритети їх діяльності: безпечне середовище; протидія злочинності; дотримання та забезпечення прав людини органами

системи МВС; ефективне інтегроване управління кордонами і збалансована міграційна політика; якість і доступність послуг; ефективне врядування, прозорість і підзвітність; розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників.

Закордонні справи. У публічному адмініструванні закордонними справами також відбулися зміни, пов'язані з особливими умовами функціонування Української держави на сучасному етапі історичного розвитку.

Однією з найголовніших подій у цій сфері стало ухвалення у 2019 році Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)». У Конституції України зафіксовано незворотність європейського та євроатлантичного курсу України та підтверджено європейську ідентичність Українського народу, повноваження суб'єктів публічного адміністрування вищого рівня конкретизовано та доповнено. Відтепер до повноважень Верховної Ради України належить реалізація стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; Кабінет Міністрів України, серед іншого, забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Також протягом останнього часу прийнято низку актів, які безпосередньо пов'язані з публічним адмініструванням закордонними справами. Засадничим є схвалений Комітетом міністрів Ради Європи «План дій РЄ для України на 2018-2021 роки». Відповідно до Плану дій Рада Європи продовжить надання Україні допомоги в реформуванні системи судоустрою, правоохоронних органів, виконання рішень судів, а також у

сфері децентралізації та боротьби з корупцією. Окрему увагу буде приділено захисту прав внутрішньо переміщених осіб та питанням безпеки журналістів.

Можна також згадати про Указ Президента «Про річні національні програми під егідою Комісії Україна – НАТО» від жовтня 2018 року, який запроваджує нові підходи до постановки цілей і задач, їх виконання та звітування, що може свідчити про спроби стратегічного переосмислення шляхів просування євроатлантичної інтеграції.

Суттєві зміни відбуваються й у національному законодавстві. Як вже зазначалося вище у відповідному підрозділі у 2018 році прийнято новий Закон України «Про дипломатичну службу», який набув чинності наприкінці 2018 року. Відповідно, у січні 2019 року Кабінетом Міністрів України з метою приведення у відповідність до вказаного закону внесено зміни до Положення про Міністерство закордонних справ України, де, серед іншого, до основних завдань міністерства віднесено забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері зовнішніх зносин, участь у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на інтеграцію України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, зафіксовано низку інших завдань, функцій, повноважень тощо.

Загалом оцінюючи результати 2018 року фахівці виокремлювалися такі суттєві моменти: зміни у військовій операції на сході країни супроводжувалися переговорами про можливу миротворчу місію; високе напруження у відносинах із західними сусідами; подальше погіршення відносин з Росією призвело до не продовження Договору про дружбу, співробітництво та партнерство між Україною та Російською Федерацією; Азовська криза, введення воєнного стану в Україні; початок поставок летальної зброї з США; внесення змін до Конституції, про яке йшлося вище.

До пріоритетних напрямів публічного адміністрування закордонними справами на 2019 рік відносили такі: протидія російській агресії;

Євроатлантична інтеграція, виконання Угоди про Асоціацію з ЄС, просування позитивного іміджу України; залучення іноземних інвестицій в Україну.

Юстиція. На сучасному етапі за розвитком Української держави уважно спостерігає міжнародна та, особливо, європейська спільнота; більше того, саме від того, наскільки якісно здійснюватимуться перетворення у публічному адмініструванні, може залежати, врешті-решт, новий статус України на Європейському просторі. Серед низки реформ, які проводяться на теперішній час в Україні, важливе місце посідають реформи в системі юстиції, які передбачають заходи організаційного та нормативно-правового характеру, спрямовані на реформування системи адміністративних послуг. Враховуючи те, що функціонування органів юстиції неодмінно пов'язано зі здійсненням правової політики, що є базою для зміцнення держави у цілому, реформування галузі юстиції є основою для всіх подальших перетворень у публічному адмініструванні.

Керівниками підрозділів органів юстиції неодноразово зазначалося, що основною метою проведення реформування є прибирання дублюючих функцій, скорочення працівників центрального апарату та територіальних органів юстиції, що дозволить вивільнити фінансовий ресурс, який буде направлено на збільшення заробітних плат співробітників, що працюють в органах юстиції. Нині головними проблемами у діяльності органів юстиції визначають відсутність належної мотивації у співробітників, високу бюрократизованість, побутову корупцію на місцях, неефективну організаційну структуру управлінь юстиції, а також надлишкову кількість управлінського апарату, обмеження доступу до роботи в системі юстиції через необхідність мати стаж державної служби [180].

Оцінюючи перспективи на 2019 рік міністр зауважив про те, що головним завданням є забезпечення незворотності запроваджених протягом останніх років змін [180]. Велика увага приділяється та приділятиметься забезпеченню прав громадян завдяки розбудованій системі надання правової

допомоги. Великий розвиток інфраструктури в цій сфері заплановано саме на 2019 рік – а саме відкриття 51 офісу «Open space» в обласних та районних центрах. Продовжуються роботи щодо покращення функціонування державних реєстрів – у 2019 році заплановано впровадження нового порядку взаємодії з Єдиним державним реєстром судових рішень, а також оновлення інформаційного наповнення реєстрів для користувачів.

Крім того, Міністерством освіти і науки України та Міністерством юстиції України спільно розроблено проект Концепції реформування юридичної освіти, мета якої – створення умов для модернізації змісту юридичної освіти.

У 2018 році розпочав свою роботу фінансований Європейським Союзом проект «Право-Justice», який підтримуватиме реформу сектору юстиції та правосуддя найближчі 2,5 роки. Проект «Право-Justice» підтримуватиме перезавантаження судової влади, допомагаючи в розробці тестових завдань для перевірки професійних юридичних знань суддів, проведенні психологічного тестування, залученні представників громадськості до процесу відбору та оцінювання суддів. Крім того, Проект працюватиме над реформою виконання судових рішень, зокрема посиленням статусу нової професії приватних виконавців, а також інших учасників сектору (адвокатів, нотаріусів, арбітражних керуючих). Це важливо для забезпечення захисту права власності та створення сприятливих умов для ведення бізнесу. Надважливим завданням Проекту, як і раніше, буде моніторинг та оцінювання сектору юстиції. Для цього в межах Проекту буде надано допомогу Раді з питань судової реформи, Вищій раді правосуддя, Міністерству юстиції та іншим партнерам у розробці спеціальних можливостей стратегічного планування на рівні кожного відомства.

Оцінюючи сучасний стан публічного адміністрування в галузі юстиції, безумовно, у першу чергу варто згадати перманентну реформу у сфері державної реєстрації прав речових на нерухоме майно, а також фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб.

Активна фаза реформи триває з 2015 року, з моменту опублікування Закону України від 26 листопада 2015 р. «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Закон спрямований на спрощення вказаної процедури та врегулювання процедурних питань, пов'язаних з передачею повноважень органам місцевого самоврядування [211].

Відповідно до зазначених змін організаційну систему державної реєстрації прав відтепер становлять:

- 1) Міністерство юстиції України та його територіальні органи;
- 2) суб'єкти державної реєстрації прав: виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська, Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації (у разі прийняття відповідною радою такого рішення); акредитовані суб'єкти (юридична особа публічного права, у трудових відносинах з якою перебуває не менше ніж три державні реєстратори, та яка до початку здійснення повноважень у сфері державної реєстрації прав уклала договір страхування цивільно-правової відповідальності або договір з іншим суб'єктом державної реєстрації прав та/або нотаріусом);
- 3) державні реєстратори прав на нерухоме майно, якими є:
 - а) громадянин України, який має вищу освіту за спеціальністю «правознавство», відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим Міністерством юстиції України, та перебуває у трудових відносинах із суб'єктом державної реєстрації прав;
 - б) нотаріуси;
 - в) державні виконавці, приватні виконавці – у разі державної реєстрації обтяжень, накладених під час примусового виконання рішень відповідно до закону, а також у разі державної реєстрації припинення іпотеки у зв'язку з придбанням (передачею) за результатом прилюдних торгів (аукціонів) нерухомого майна, що є предметом іпотеки.

Розмиття відповідних повноважень, надання нотаріусам та акредитованим суб'єктам права здійснювати державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень без вчинення нотаріальної дії щодо такого майна, з одного боку, спрощують громадянам доступ до відповідних послуг, створюють певну конкуренцію, а з іншого – значно підвищують корупційні ризики, що межують із безконтрольністю. Співрозмірність позитивних та негативних наслідків, про які сказано вище, на нашу думку, підлягає більш ретельній оцінці

Недостатній рівень контролю та безкарність за правопорушення, які вчиняються державними реєстраторами акредитованих суб'єктів, призводять до того, що вони дедалі безпринциповіше порушують законодавство та інтереси третіх осіб, у першу чергу, територіальних громад міст, сіл, селищ.

Найбільш розповсюдженими порушеннями, що створюють перешкоди органам місцевого самоврядування та порушують права громади, є:

- реєстрація права власності на тимчасові споруди;
- реєстрація права власності на об'єкти, яких не існує у природі (що дозволяє так би мовити титульному власнику «відновити» свій об'єкт нерухомості у межах площі державної реєстрації на земельній ділянці міста);
- «подвійна» реєстрація права власності на об'єкти нерухомості (з одночасним присвоєнням на свій розсуд адреси);
- реєстрація права власності на земельні ділянки на підставі рішень міської ради, які ніколи не видавались (що легко перевірити за сайтом міської ради, де опубліковано усі рішення);
- реєстрація права власності за відсутності правовстановлюючих документів (на підставі однієї довідки або лише техпаспорту тощо);
- реєстрація права власності на об'єкти самочинного будівництва за відсутності будь-яких дозвільних документів.

Такі протиправні дії суттєво ускладнюють роботу органів державної влади та місцевого самоврядування. Наявність незаконної державної реєстрації права власності вимагає звернення відповідних органів до суду, а

розгляд такої судової справи триває від одного до декількох років. Внаслідок цього на цей час неможливим стає демонтаж незаконно встановленої тимчасової споруди, розпорядження земельною ділянкою, «зайнятою» неіснуючим об'єктом, забезпечення житлових прав громадян (у разі незаконного оформлення права власності на об'єкти житлового фонду). Більше того, незаконні власники здійснюють відчуження незаконно оформлених об'єктів, внаслідок чого нерідко страждають добросовісні набувачі.

При цьому закриття за рішенням органів юстиції одного акредитованого суб'єкта призводить до того, що відкривається новий, та ті самі реєстратори-правопорушники продовжують здійснювати незаконні реєстрації. Разом з тим, запроваджений законом позасудовий порядок скасування державної реєстрації права власності безпосередньо Міністерством юстиції України є неефективним.

У зв'язку з такими обставинами Міністерство юстиції України прийняло наказ від 18.07.2019 року № 2185/5 «Про заходи щодо посилення збереження та захисту даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», яким передбачено проведення верифікації та актуалізації відомостей про користувачів Єдиних та Державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції України. Українська спільнота має сподівання, що такі заходи стануть ефективними, а реформа – дійсно успішною.

Якщо звернутися до сфери державної реєстрації у сфері бізнесу, то 1 січня 2016 р. набрала чинності нова редакція Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 р. Серед основних новел Закону варто зосередити увагу на зміні переліку суб'єктів державної реєстрації. Відтепер державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців може здійснюватися, зокрема, виконавчими органами сільських, селищних та

міських рад, Київською та Севастопольською міськими, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями; нотаріусами [215].

Треба нагадати, що державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців до липня 2013 р. здійснювали виконавчі органи міських рад на підставі досить вдалого закону від 15 травня 2003 р. [40], тобто реформування, про яке йдеться, певною мірою полягає в поверненні до організації діяльності, що здійснювалася раніше, та, можна визнати, доволі ефективно.

Варто додатково наголосити, що ефективність здійснення функцій у сфері юстиції, надання адміністративних послуг неодмінно пов'язана зі сталістю діяльності. Щорічне прийняття нових порядків роботи, організаційні зміни в органах, передача відповідних функцій від одних органів іншим, яка кожного разу презентується як «новітня», «прогресивна» реформа, насправді відкидає державу на певний час назад. Лише після безперервної роботи в умовах стабільного законодавства протягом декількох років можна поступово реалізовувати певні покращання, удосконалення.

Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» також запроваджує портал електронних сервісів, що повинен забезпечувати: подання документів в електронній формі для державної реєстрації, ліцензування видів господарської діяльності, видачі документів дозвільного характеру; контроль за повнотою заповнення заяви про державну реєстрацію, ліцензування видів господарської діяльності, видачу документів дозвільного характеру; перегляд стану розгляду поданих документів; доступ до відомостей та документів, визначених цим Законом; оприлюднення результатів надання адміністративних послуг; формування та подання запитів в електронній формі про надання витягів; перегляд, копіювання та роздрукування виписки, витягу, інших документів та відомостей з Єдиного державного реєстру; сплату адміністративного збору та оплату надання відомостей з Єдиного

державного реєстру з використанням платіжних систем через мережу Інтернет у режимі реального часу; функціонування персонального кабінету; доступ державних органів, у тому числі судів, органів Національної поліції, органів прокуратури, органів Служби безпеки України, а також органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до відомостей з Єдиного державного реєстру тощо [147]. Однак, оновлення дістала не лише процедурна, але й матеріальна частина, що має вияв, зокрема, у прийнятті у 2018 році Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю».

Стосовно функції виконання (державно-правова діяльність органів юстиції у напрямку виконання), то Міністерством юстиції України ініційовано реформу системи органів державної виконавчої служби. Мова йде про виконання судових рішень, адже наразі величезною проблемою залишається великий відсоток їх невиконання. Для реалізації необхідних змін було запроваджено електронну систему реалізації арештованого і конфіскованого майна, змінено умови оплати праці державних виконавців, а також в окремих областях (як пілотний проект) введено в дію автоматичну систему, що контролює державних виконавців по всіх виконавчих провадженнях. Система розподіляє виконавчі провадження пропорційно між працівниками, контролює терміни виконання тих чи інших виконавчих дій і щомісячно виставляє оцінку. Наступним кроком у цій сфері було введення інституту приватних виконавців, який уже розглядався у межах цього дослідження.

Окремо у межах реформування галузі юстиції варто підкреслити, що Міністерством юстиції України визначено стратегію оновлення кадрового складу – до нової структури мають прийти нові люди – молоді, фахові, вмотивовані і патріотичні, які зможуть працювати за новими принципами [266].

Вибори Президента України та народних депутатів України у 2019 році безумовно матимуть наслідком міцний поштовх реформування сфери юстиції

та правової системи в цілому. 7 серпня 2019 року Указом Президента України створено Комісію з питань правової реформи, основним завданням якої є сприяння подальшому розвитку правової системи України на основі конституційних принципів верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини і громадянина з урахуванням міжнародних зобов'язань України. Відповідно до покладених завдань комісія: забезпечує розроблення та внесення Президентові України узгоджених пропозицій із питань вдосконалення правової системи України з урахуванням сучасних викликів та потреб демократичного суспільства; готує та узагальнює пропозиції стосовно змін до Конституції України, законодавства про організацію судової влади, здійснення правосуддя та статус суддів, законодавства про кримінальну відповідальність та кримінального процесуального законодавства, а також стосовно розвитку юридичної освіти, реформування органів правопорядку; здійснює напрацювання правових засад щодо створення умов для реінтеграції в єдиний конституційний простір України тимчасово окупованих територій та населення, що на них проживає; виконує інші завдання.

Публічна служба. Серед нормативно-правових актів, що регулюють державну службу в Україні, центральне місце тривалий час займав Закон України «Про державну службу», який було прийнято ще у 1993 р. Цей закон уперше визначив поняття державної служби, її ознаки, принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, встановив орган управління державною службою та його повноваження [99, с. 4–5]. Тобто на момент прийняття він був об'єктивно необхідним, таким, що відповідав новим умовам незалежної України, яка стала на шлях побудови демократичної, правової, соціальної держави. Однак суспільні відносини в Україні, у тому числі, державно-службові, стрімко розвивалися, ускладнювалися, що призвело до виникнення нових підходів до розуміння категорії «державна служба». Цим обумовлюється прийняття 2015 р. нового Закону України «Про державну службу». Цей закон надає інше визначення

державної служби – уперше на законодавчому рівні визначає поняття «державний службовець», встановлює систему принципів державної служби, групи державних службовців, у залежності від займаних посад тощо [216]. Реформа державної служби також передбачає нову класифікацію посад, впроваджуються посади керівників апаратів у міністерствах – державні секретарі (причому розмежовуються повноваження між міністром і державними секретарями).

Прийняття нового закону про державну службу стало відправним моментом нового етапу реформування публічної служби. На виконання положень закону прийнято вже більше 30 постанов Кабінету Міністрів України, а також численні розпорядження уряду, накази Національного агентства України з питань державної служби, спільних наказів. Законодавче закріплення нових принципів державної служби, гармонізованих з європейськими принципами, є одним із завдань Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106, і Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII [259]. На жаль, можна констатувати, що закон про службу в органах місцевого самоврядування так і не було прийнято, що вносить дисонанс в адміністрування публічною службою. Адміністративні процедури, пов'язані з прийняттям, проходженням державної служби тощо, вже не можуть застосовуватися до служби в органах місцевого самоврядування.

За оцінками Голови Національного агентства з питань державної служби К. Ващенка одним із головних позитивних результатів реформування державної служби є забезпечення реального конкурсного добору на посади державних службовців. Крім того, має місце привнесення до державної служби сучасних методів управління персоналом.

Стосовно публічного адміністрування публічною службою та власне галузі публічної служби варто підкреслити, що реформування відбувається в

дещо іншій площині, ніж інших галузей. Так, у галузі юстиції майже кожного року оновлюються порядок здійснення реєстраційних дій, змінюється система та структура органів тощо. Стосовно ж публічної служби, то на перше місце виходить якісне її оновлення, перехід до «нової державної служби», створення «нового державного службовця». Загальновідомо, що конкурсний спосіб заміщення посад на державній службі встановлювався як основний і раніше. Спеціальними порядками регламентувався конкурс як з процедурної, так і з «матеріальної частини» - спеціальні вимоги до кандидатів, документів, стадій, етапів конкурсу тощо. Однак, насправді конкурсного відбору як такого не було, а процедури розглядалися як формальність, оскільки «перемагав» вже визначений кандидат, задля призначення якого такий конкурс і оголошувався. Так само і декларування майнового стану державних службовців, хоча й було запроваджено досить давно, однак було позбавлено жодного сенсу.

Результатами реформи є реальна зміна підходів до державної служби та в державній службі. Про конкурсну процедуру йшлося вище. Робляться великі кроки до деполітизації державної влужби, коли працівники міністерств та відомств не залежать від поличних змін (у першу чергу, міністрів), чим забезпечується стабільність роботи органів. Здійснюється поступове підвищення заробітної плати – усі вказані фактори в цілому сприяють підвищенню престижу державної служби.

З іншого боку, інституційна зміна державного управління та поступовий перехід до публічного адміністрування, успішні реформи в перелічених вище галузях є неможливими без зміни державної (публічної) служби. Виокремимо тут прийнятні три аспекти: по-перше, саме державний службовець вступає у прямий «контакт» із громадянином незалежно від галузі публічного адміністрування, по-друге, саме державний службовець безпосередньо вирішує те чи інше питання, здійснює реєстраційну дію тощо, по-третє, саме державні службовці наповнюють змістом управлінську діяльність. Зміна функцій органів, запровадження новітніх інформаційних

систем абсолютно ні до чого не призведе, якщо не зміниться підхід державного службовця та до державного службовця. Саме тому в публічному адмініструванні публічною (поки що у частині державної) службою на чільне місце виходять заходи для створення рівних можливостей у доступі до служби, дієве заохочення ініціативи, підвищення кваліфікації, створення умов та стимулів для підвищення професіоналізму, а також антикорупційні заходи.

Проаналізувавши основні напрямки реформування галузей публічного адміністрування національно-безпекової сфери, можна дійти висновку щодо глибоких системних перетворень галузей національної безпеки і оборони, внутрішніх справ, юстиції та публічної служби, які мають змінити функціонування цих галузей та органів управління ними. Зміни в інших галузях публічного адміністрування (закордонні справи) не мають на меті глибоких системних змін, хоча і декларують їх, оскільки скорочення апарату органу управління та ліквідування деяких структурних підрозділів не можуть вважатися реформою галузі публічного адміністрування.

Дослідження змісту публічного адміністрування національно-безпековою сферою дозволило зробити наступні висновки.

Аналіз наявних підходів до визначення та класифікації понять «форма державного управління» та «форма публічного адміністрування» дозволяє говорити про майже повну тотожність сприйняття цих категорій, що може бути виправданим з огляду на сутність публічного адміністрування та державного управління – справляння керуючого впливу на певні об'єкти, процеси, відносини.

Варто зазначити, що на практиці широко використовуються всі раніше визначені форми. Наприклад, серед правових форм управління широко використовується видання правових актів управління, з якісним перетворенням державного управління на публічне адміністрування поширюється використання такої форми публічного адміністрування як укладення угод (договорів). Надзвичайне широке застосування у сфері публічного адміністрування мають юридично значущі дії, зокрема,

реєстраційні, оскільки здійснення реєстраційних дій належить до галузі юстиції. Організаційно-технічні дії та матеріально-технічні операції у публічному адмініструванні національно-безпековою сферою є типовими порівняно з іншими сферами.

Встановлено, що запровадження в Україні окремих елементів е-урядування (яких дедалі стає усе більше і більше) є оновленням інструментарію форм публічного адміністрування. Ця форма дозволяє взаємодіяти суб'єктам публічного адміністрування один з одним, суб'єктам публічного адміністрування та приватним особам, а також суб'єктам публічного адміністрування та приватним особам із державними електронними реєстрами.

Обґрунтовано, що фактично неможливо зробити висновок щодо радикальної різниці між методами публічного адміністрування і методами державного управління. Автор пояснює цей феномен загальнофілософською, доктринальною сутністю самого поняття «метод», яке не дозволяє принципово по-різному тлумачити це поняття залежно від сфери застосування. Власне, метод є способом взаємодії, впливу суб'єкта на об'єкт. Такі способи взаємодії існують незалежно від ступеня розвитку держави, сили держави або демократичності режиму. Метод є первинним щодо цих категорій, та запровадження нових методів або зміна методичного інструментарію і є одним із тих критеріїв, що дозволяє визначити режим держави, спосіб її державного управління тощо.

Публічне адміністрування порівняно з державним управлінням, хоча й оперує фактично тим самим набором методів, що і державне управління, однак змінює пріоритет у застосуванні того чи іншого методу. Так, головним завданням Національної поліції, на відміну, від органу-попередника, є надання поліцейських послуг у різних сферах. Реформування органів юстиції, що триває й надалі, пропонує громадян усе більше варіативності у виборі варіантів поведінки.

Схожою є позиція автора у питанні порівняння та співвідношення принципів державного управління та публічного адміністрування – ці поняття є тотожними, так само як, наприклад, поняття принципів навчання або принципів керування автомобілем – ці поняття завжди означатимуть одне – основні, відправні начала, основоположні ідеї певного виду діяльності. Змінюватиметься сутнісне наповнення цієї категорії – тобто конкретні принципи діяльності, конкретні форми або методи здійснення чогось.

Так, аналіз видів методів, властивих публічному адмініструванню та державному управлінню, дозволяє зафіксувати відмінності, які полягають у тому, що публічне адміністрування використовує більш широко методи непрямого (опосередкованого) впливу, більш м'які диспозитивні методи, тоді як державне управління є схильним більше до застосування імперативних методів, методів прямого впливу.

Особливостями методів публічного адміністрування національно-безпековою сферою є, з одного боку, активне використання (у порівнянні з іншими сферами) імперативних методів (про що неодноразово зазначалось у цьому дослідженні), що є логічним, коли йде мова про, наприклад, Збройні Сили України, Національну поліцію, інші види мілітаризованої публічної служби; з іншого боку – наявність галузей, які використовують більшою мірою рекомендаційні, диспозитивні методи (наприклад, юстиція), що утворює діалектичну єдність механізму публічного адміністрування в найбільш важливих галузях.

На нашу думку контрольню-наглядову діяльність доцільно визначити як правову форму публічної діяльності, спрямовану на забезпечення законності і правопорядку в різних сферах суспільного життя, що здійснюється суспільством, а також спеціально уповноваженими органами держави, і яка полягає у використанні різноманітних форм та методів контролю і нагляду для перевірки законності та доцільності діяльності об'єктів такої діяльності.

Контрольно-наглядову діяльність у національно-безпековій сфері можна, у свою чергу, визначити як правову форму публічної діяльності, спрямовану на забезпечення законності і правопорядку в національно-безпековій сфері, що здійснюється суспільством, а також спеціально уповноваженими органами держави, і яка полягає у використанні різноманітних форм та методів контролю і нагляду для перевірки законності та доцільності діяльності об'єктів такої діяльності.

Таким чином, контрольно-наглядова діяльність у національно-безпековій сфері характеризується: по-перше, широким колом суб'єктів, як таких, для яких контрольно-наглядові повноваження не є основними, так і таких, які створювалися безпосередньо для здійснення контролю та нагляду; по-друге, особливим значенням контрольно-наглядової діяльності з огляду на специфіку самих галузей національно-безпекової сфери; по-третє, широкою участю громадськості в контрольно-наглядовій діяльності щодо національно-безпекової сфери; по-четверте, наявністю особливого виду контролю – демократичного цивільного контролю.

Проаналізувавши основні пріоритети реформування галузей публічного адміністрування національно-безпекової сфери встановлено факт глибоких системних перетворень галузей національної безпеки і оборони, внутрішніх справ, юстиції та публічної служби, які мають змінити функціонування цих галузей та органів управління ними. Зміни в інших галузях публічного адміністрування (закордонні справи) не мають на меті глибинних системних змін, хоча і декларують їх, оскільки скорочення апарату органу управління та ліквідування деяких структурних підрозділів не можуть вважатися реформою галузі публічного адміністрування.

ВИСНОВКИ

У результаті здійсненого дослідження, із врахуванням здобутків вітчизняної та зарубіжної правової науки, положень законодавства, на доктринальному рівні вирішено наукову проблему, що полягає у поглибленні знань і комплексній розробці положень стосовно правових основ публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні та підготовці обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у досліджуваній сфері, зокрема:

1. Невід'ємною складовою адміністративно-правової реформи (отже, і адміністративної реформи) є якісне та сутнісне оновлення базової категорії адміністративно-правової науки – «державне управління» – з метою надання їй нового змісту для відповідності новим поглядам на сутність, роль та значення адміністративного права для будівництва демократичної та правової держави.

Публічним адмініструванням є спрямована на задоволення публічних і приватних інтересів діяльність та взаємодія визначених державою суб'єктів (суб'єктів публічного адміністрування), змістом якої є вироблення та реалізація політики, здійснення управлінського впливу шляхом організації та забезпечення виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному та місцевому рівні, а також надання публічних послуг та забезпечення зворотного зв'язку між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування.

Запропоновано розглядати публічне адміністрування як результат еволюційного розвитку державного управління, що обумовлюється розвитком соціально-організованого суспільства та характеризується зростаючим рівнем демократичності, відкритості та зменшенні безпосереднього розпорядництва та імперативів, зосередженні на сервісній складовій.

2. Публічне адміністрування в національно-безпековій сфері має свій специфічний характер, властивий тільки названій сфері та її складовим. Усі вони носять політичний та захисний характер і прямо пов'язані з головними й фундаментальними функціями держави. Встановлено, що розвиток науки і практики управлінської діяльності, поширення політичної складової на публічне адміністрування всіма сферами та відходу від суто адміністративної управлінської діяльності держави обумовили виокремлення національно-безпекової сфери.

Здійснення публічного адміністрування галузями національно-безпекової сфери має забезпечити стабільний розвиток нашої держави, її захист від можливих зазіхань з боку інших держав та окремих осіб чи груп осіб, її державну, політичну, економічну, соціальну, інформаційну безпеку, ефективну співпрацю з іншими членами міжнародного співтовариства, громадську безпеку та спокій громадян, їх особистості, майна та інших цінностей. Окрім цього, до національно-безпекової сфери належать галузі юстиції та публічної служби, які мають забезпечити, відповідно, належну правову базу для здійснення функцій держави, і апарат висококваліфікованих службовців для практичної реалізації завдань та функцій держави.

Публічне адміністрування національно-безпековою сферою має певні особливості (окрім раніше визначених науковцями), до яких можна віднести: наявність особливих об'єктів управління, використання імперативного методу публічного адміністрування як основного, більш широкі управлінські повноваження Президента України, чітку централізацію та субординацію органів, які здійснюють управлінські функції в цій сфері, особливі (підвищені) вимоги до публічних службовців, специфічна стабільність управлінської системи.

На підставі аналізу особливостей національно-безпекової сфери публічного адміністрування, характеристики галузей, з яких вона складається, та процесу здійснення адміністрування сформульовано визначення національно-безпекової сфери як об'єкта публічного

адміністрування – це комплексна сфера публічного адміністрування, яку необхідно розглядати як систему суспільних відносин, а також правові стани, що складаються у сфері забезпечення існування України та її ефективного функціонування, на яку справляють публічний керуючий вплив суспільство та держава в особі спеціально визначених суб'єктів.

3. На підставі здійсненого аналізу характерних особливостей національно-безпекової сфери публічного адміністрування виокремлено такі принципи публічного адміністрування цією сферою: політичної незалежності, поділу влади, субсидіарності, субординації та чіткої ієрархії при здійсненні публічного адміністрування, поєднання імперативного та диспозитивного методів публічного адміністрування, професіонального виконання функцій управління, стабільності управлінської системи.

4. Аналіз розвитку та становлення законодавства у сфері публічного адміністрування національно-безпековою сферою дозволив виокремити наступні періоди:

I період (1991 – 1996 рр.) – прийняття засадничих із точки зору національно-безпекової сфери у цілому (так і кожної її галузі) правових актів, окремі з яких є чинними дотепер;

II період (1996 – 2000 рр.) – прийняття Конституції України, у якій було зафіксовано довгострокові тенденції розвитку законодавства, у тому числі у національно-безпековій сфері;

III період (2000 – 2010 рр.) – ухвалення нових базових (для кожної галузі) законів або ж викладення в новій редакції існуючих, розробка та ухвалення підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують процедури, положення про органи, встановлюють форми документів тощо;

IV період (2010 – 2014 рр.) – принципове оновлення майже всіх базових законодавчих актів у національно-безпековій сфері;

V період (2014 р. – дотепер) – новий період оновлення законодавства, який почався з прийняттям принципово нового Закону України «Про

державну службу», законів щодо державної реєстрації в новій редакції, змін підходів до виконавчого провадження тощо.

5. Правові засади публічного адміністрування національно-безпековою сферою є сукупністю нормативно-правових актів, прийнятих у встановленому порядку уповноваженими суб'єктами, які регулюють здійснення завдань та функцій галузей, що становлять національно-безпекову сферу публічного адміністрування.

Така сукупність нормативно-правових актів є системою, яка характеризується як притаманними для правових засад управління ознаками різних галузей та сфер (є зовнішньою формою існування основної частини системи права; є способом надання юридичного (формального) значення нормам права, сформованим у суспільстві; виражає норми права через нормативно-правові приписи; має два рівня будови – вертикальну (ієрархічну, супідрядну) і горизонтальну (рівнозначну); має суб'єктивний характер; має структуру – галузі та інститути законодавства), так і особливостями, які дозволяють виокремити їх в окрему систему. Система нормативно-правових актів, які регулюють організацію і функціонування публічного адміністрування національно-безпековою сферою, є ієрархічною, усі її елементи є взаємопов'язаними та взаємодіючими.

6. Конституція України визначає основні засади публічного адміністрування національно-безпековою сферою. У конкретних конституційних положеннях закріплено аспекти правового статусу Президента України у відповідній сфері, основи правового статусу деяких суб'єктів публічного адміністрування даною сферою (наприклад, РНБО), а також цілі, принципи, та базові положення адміністрування. При цьому для публічного адміністрування в галузях національної безпеки, оборони, внутрішніх і закордонних справ конституційне регулювання є більш детальним, а для галузей юстиції та публічної служби встановлено основні принципи адміністрування.

Міжнародні акти та міжнародні договори також мають особливе значення для публічного адміністрування вказаною сферою, і не тільки в галузі закордонних справ. Закони України, розкриваючи конституційні положення, деталізують повноваження та порядок їх здійснення суб'єктами публічного адміністрування, правовий статус яких визначено безпосередньо в Основному Законі, встановлюють систему органів центрального та місцевого рівнів, що здійснюють відповідне публічне адміністрування, їх компетенцію.

Конституційний Суд України, здійснюючи покладені на нього повноваження, впливає на стан законодавства у сфері, що розглядається, а окремі прецеденти, що мали місце, розв'язали законодавчі неточності, уточнивши обсяг повноважень суб'єктів публічного адміністрування.

Президент України має найвагоміші повноваження саме як суб'єкт публічного адміністрування в національно-безпековій сфері: він своїми актами вводить у дію рішення РНБО, деталізує правовий статус суб'єктів адміністрування центрального рівня, приймає акти персоніфікованого характеру тощо.

Акти Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади забезпечують методичний супровід та організаційне забезпечення діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Акти локального рівня, у силу специфіки сфери, є більше винятком, та регулюють окремі аспекти публічного адміністрування на місцевому рівні, враховуючи специфіку регіонів та обсяги фінансування.

7. Правове регулювання публічного адміністрування можна дефініювати як певний вид трансформації існуючих у суспільстві відносин через наділення учасників цих відносин правами та обов'язками, які відповідатимуть встановленому правовому режимові, що здійснюється уповноваженими органами публічної адміністрації на підставі принципів верховенства права та законності.

Встановлено, що взаємозв'язок правового регулювання та публічного адміністрування здійснюється на двох рівнях:

на першому рівні правове регулювання полягає у встановленні державою принципів публічного адміністрування (верховенства права, законності, демократизму, публічності, гуманізму тощо) – правил, які встановлюються для органів публічного адміністрування й становлять основи їх взаємодії з суспільством. На цьому ж рівні відбувається конституювання суб'єктів публічного адміністрування та наділення їх правосуб'єктністю; тобто, на першому рівні об'єктом правового регулювання є публічна адміністрація;

на другому рівні правове регулювання здійснюється суб'єктами публічного адміністрування щодо фізичних, юридичних осіб та суспільства в цілому.

У свою чергу, правове регулювання публічного адміністрування національно-безпековою сферою можна визначити як систематичний процес упорядкування суспільних відносин, які складаються в національно-безпековій сфері та її галузях, за допомогою спеціальних форм правового регулювання, що здійснюється уповноваженими суб'єктами.

При розгляді правового регулювання публічного адміністрування національно-безпековою сферою з урахуванням вироблених у цій дисертації аспектів регулювання у соціологічному аспекті функції оцінки доцільності всіх нормативно-правових актів, їх відповідності вимогам справедливості, принципам законності і верховенства права здійснює Міністерство юстиції України в особі відповідних структурних підрозділів під час проведення експертизи нормативно-правових актів. Органи юстиції мають також відношення до застосування окремих форм індивідуального правового регулювання (і саморегулювання) через здійснення легалізації громадських об'єднань, політичних партій, громадських спілок тощо у випадках, передбачених законодавством. Отже, орган публічного адміністрування

національно-безпековою сферою здійснює вплив на правове регулювання в соціологічному аспекті.

Нормативний аспект правового регулювання в національно-безпековій сфері не має яскраво вираженої специфіки через встановлення єдиних у державі вимог до процесу нормотворчості, встановлення суб'єктів її здійснення, та загального механізму реалізації норм права. Водночас, наявні особливі органи-суб'єкти правотворчості, наприклад, РНБО, щодо якого діють обмеження принципу гласності, а рішення вводяться в дію актом Президента України.

Практичний аспект правового регулювання в національно-безпековій сфері означає наявність системи органів публічного адміністрування, які уповноважені втілювати нормативно-правові приписи в життя, що передбачає можливість видання підзаконних нормативно-правових актів, які деталізують та розвиватимуть законодавчі положення, а також встановлюватимуть систему органів, що наділятимуться контрольно-наглядовими повноваженнями з метою перевірки законності та вчасності дотримання встановлених норм, реалізації прав, та здійснення обов'язків.

Практичний аспект правового регулювання також передбачає обов'язкову наявність високопрофесійного корпусу службовців, які у своїй діяльності безпосередньо втілюють у життя нормативні положення та реалізують їх. Отже, наявність у державі публічної служби, яка також є частиною національно-безпекової сфери, є проявом впливу на правове регулювання в цілому.

8. На підставі аналізу сутності та особливостей публічного адміністрування обґрунтовано, що об'єктом публічного адміністрування є специфічна система-тріада, яка складається із соціально-організованого суспільства (інституційна складова), відносин всередині такого суспільства між його членами (динамічна складова), а також правових станів (статична складова).

9. Особливістю національної безпеки як об'єкта публічного адміністрування (який також становить правовий стан) є: 1) виокремлення особливої системи – сектору безпеки і оборони, тобто суб'єктів забезпечення національної безпеки; 2) включення до системи суб'єктів забезпечення національної безпеки громадян України і громадських об'єднань, на відміну від попереднього закону, на добровільних засадах; 3) загальна спрямованість галузі національної безпеки на протидію існуючим загрозам, що є характерним лише для галузі національної безпеки, адже всі інші галузі без винятку мають свої завдання та функції, які можуть існувати за наявності або відсутності загроз, критичних явищ, небезпеки тощо.

10. Адміністрування обороною як складова частина публічного адміністрування національно-безпековою сферою має чітко простежувану специфіку, що обумовлюється наближеністю до військової сфери. Особливими є також і повноваження Президента України в галузі оборони.

Специфічною рисою, яка є характерною лише для галузі оборони, є фактичний поділ публічного адміністрування обороною на два види: (1) адміністрування, здійснюване в мирний час, та (2) адміністрування, здійснюване в особливий час, за умови його введення.

Встановлено, що публічне адміністрування в галузі національної безпеки та оборони – це діяльність уповноважених державою суб'єктів у мирний та воєнний час, що полягає у виробленні та реалізації політики, спрямованої на подолання існуючих для держави та суспільства в цілому загроз, забезпечення функціонування системи захисту держави з метою відсічі збройної агресії або збройного конфлікту, організація виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівні в цих сферах.

11. Аналіз специфіки галузі закордонних справ як об'єкта публічного адміністрування дозволив зробити висновок, що вона визначається наступними чинниками: 1) суб'єкти публічного адміністрування закордонними справами спеціальної компетенції функціонують не тільки на території України, а й в інших країнах (дипломатичні представництва,

консульські установи та представництва України при міжнародних організаціях); у своїй діяльності ці органи мають дотримуватись як норм законодавства України, так і норм країни-перебування; 2) нормативно-правова база, на підставі якої цей вид публічного адміністрування здійснюється; інші галузі адміністрування використовують міжнародні нормативно-правові акти лише у випадках прямого регулювання важливих питань цієї галузі; у свою чергу, саме галузь закордонних справ регулюється великим масивом міжнародних нормативно-правових актів; 3) широке використання при здійсненні управління усталених звичаїв та правил міжнародних відносин, які в зовнішніх зносинах набувають великого значення – це етичні правила та правила дипломатичного протоколу; 4) публічне адміністрування закордонними справами здійснюється одночасно на національному (правовідносини між органами публічного адміністрування та відносини між органами публічного адміністрування і фізичними та юридичними особами) та міжнародному рівні (правовідносини між державами); водночас, виникають специфічні, притаманні саме адмініструванню закордонними справами правовідносини, що знаходяться «поза межами» означених рівнів – вони виникають між органами адміністрування закордонними справами України та фізичними і юридичними особами на території країни-перебування; 5) специфіка проходження дипломатичної служби у порівнянні з іншими видами публічної служби; 6) на здійснення публічного адміністрування та видання управлінських актів у галузі закордонних справ впливають політичний, соціальний та кліматичний стан інших держав; 7) при здійсненні адміністрування цією галуззю, деякі управлінські дії та рішення потрібно узгоджувати з урядом або іншими уповноваженими суб'єктами інших держав.

Публічне адміністрування в галузі закордонних справ варто визначати як системну, здійснювану як на міжнародному, так і на національному рівні, діяльність уповноважених органів та посадових осіб, у тому числі, спеціальностворених органів управління закордонними справами (посадових

осіб), що можуть бути розташовані як на території України, так і за її межами, здійснювану в рамках їх компетенції, та змістом якої є вироблення і реалізація зовнішньої політики, виконання законодавчих актів, що забезпечує зовнішню діяльність України та реалізацію її міжнародної правосуб'єктності.

12. Серед особливостей галузі внутрішніх справ як об'єкта публічного адміністрування виокремлено такі: 1) основним із завдань, які стоять перед усіма органами галузі внутрішніх справ, є забезпечення громадського порядку і громадської безпеки; 2) правоохоронна діяльність, яка є основним видом діяльності для органів галузі внутрішніх справ, охоплює не окремий вид суспільних відносин, а систему зв'язків та відносин, що виникають у різноманітних галузях соціуму, який закономірно та цілеспрямовано прагне правопорядку і задовольняє свої потреби в останньому за допомогою відповідного управління; 3) багатооб'єктна спрямованість діяльності; 4) особливий характер професійної діяльності співробітників поліції; 5) переважно профілактична спрямованість діяльності; 6) видова багатоманітність профілактичної діяльності поліції; 7) основними завданнями, що ставляться перед новою поліцією, є співпраця та комунікація, створення нового іміджу для правоохоронних органів.

Публічне адміністрування внутрішніми справами визначено як діяльність уповноважених державою суб'єктів, змістом якої є вироблення та реалізація політики у сфері охорони прав і свобод людини, охорони державного кордону, цивільного захисту тощо; організація виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівнях в означених сферах та надання публічних, зокрема поліцейських, послуг; здійснення іншої діяльності (у тому числі із застосуванням державного примусу), спрямованої на забезпечення захищеності та безпеки індивіда, суспільства, та держави в цілому.

13. Публічне адміністрування юстицією – це діяльність сукупності публічних органів, що полягає у виробленні та реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення правової визначеності, зміцнення законності,

організації захисту прав і законних інтересів громадян, приватних та публічних осіб, організація виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівнях у цій сфері, безпосереднє здійснення таких видів публічної діяльності як реєстрація, облік та виконання; надання публічних послуг фізичним та юридичним особам у межах наданих повноважень.

Визначено, що змістом юстиції як елемента об'єкта публічного адміністрування є специфічна публічно-правова діяльність органів у трьох основаних напрямках: реєстрація, облік, та виконання. При цьому під «реєстрацію» у загальному вигляді можна розуміти визнання державою певних фактів, що мають юридичне значення, визнання державою набуття, зміни або припинення прав та обов'язків шляхом відповідного засвідчення та внесення даних до реєстрів. Облік неодмінно пов'язаний з реєстрацією та включає заходи щодо зберігання та використання даних, документів, інформації, що мають юридичне значення. Виконання є вчиненням державними органами дій та заходів щодо забезпечення здійснення владних рішень, актів, що засвідчують набуття, зміни або припинення прав та обов'язків, забезпечення державного примусу.

14. Особливостями галузі публічної служби є: 1) її правові засади; на відміну від багатьох інших комплексних інститутів та галузей, які користуються лише загально-правовими конституційними принципами законності, верховенства права, демократизму, функціонування публічної служби та управління публічною службою здійснюється як на підставі загально-правових конституційних принципів, так і на підставі специфічних принципів, які належать лише до інституту публічної служби; 2) Президент України безпосередньо здійснює загальне керівництво державною службою; 3) суб'єкти управління публічною службою утворюють систему спеціальних державних органів або підрозділів державних органів, до компетенції яких належать забезпечення і розвиток системи публічної служби, для якої є характерними субординація та централізація; 4) незважаючи на неодноразове реформування публічної служби, зокрема, ліквідацію Головного управління

державної служби України та створення Національного агентства України з питань державної служби, яке визначається центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, проте цей новостворений орган уже не є підконтрольним і підзвітним Президентові України; система органів управління публічною службою залишається стабільною, не змінює своїх головних завдань та функцій; 5) вимоги до публічних службовців і порядок проходження різних видів служби (вступу на посаду та припинення державно-службових відносин) регламентується сукупністю нормативно-правових актів, серед яких центральне місце посідає Закон України «Про державну службу», який доповнюється галузевим законодавством, що регулює порядок проходження окремих видів державної служби (для дипломатичної служби – Закон України «Про дипломатичну службу»; служби в органах поліції – Закон України «Про Національну поліцію»; служби в органах служби безпеки – Закон України «Про Службу безпеки України»; військової служби – Закон України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» тощо), причому кожен з видів публічної служби має свої власні особливості вступу, прийняття, та проходження служби.

Публічне адміністрування публічною службою можна визначити як діяльність спеціально визначених суб'єктів публічного адміністрування щодо вироблення і реалізації державної політики, організації виконання обов'язкових правових актів з метою врегулювання всіх видів та складових публічної служби для її цілісного та якісного функціонування, практичного виконання завдань і функцій держави.

15. Під суб'єктами публічного адміністрування розуміють такі публічні організації, що безпосередньо реалізують державну та місцеву політику й здійснюють державні функції в різних сферах щодо забезпечення публічних інтересів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Поняття «суб'єкт публічного адміністрування» є тісно пов'язаним з поняттями «механізм держави» та «суб'єкт владних повноважень». «Механізм держави» є більш широким у порівнянні з поняттям «суб'єкт публічного адміністрування», так як до його складу входять організації та

установи, які опосередковано виконують функції держави, але при цьому не наділяються функціями щодо здійснення державної політики.

Поняття «суб'єкт владних повноважень» і «суб'єкт публічного адміністрування» є різнопорядковими поняттями. У цілому поняття «суб'єкт владних повноважень» є поняттям ширшим за поняття «суб'єкт публічного адміністрування», оскільки містить у собі всі без виключення суб'єкти, які мають повноваження влади – можливість формування державної або суспільної волі у формі правового рішення, яке адресовано іншим учасникам правовідносин.

Визначено, що суб'єкти публічного адміністрування національно-безпековою сферою – це система носіїв публічної влади, які забезпечують вироблення та реалізацію загальнодержавної (внутрішньої та зовнішньої) та місцевої політики в національно-безпековій сфері, організують виконання обов'язкових правових актів на загальнодержавному і місцевому рівнях та надання публічних послуг, здійснення іншої діяльності, що забезпечує існування держави та її ефективне функціонування.

16. Парламент хоч і не є суб'єктом публічного адміністрування, однак має вагомі повноваження в національно-безпековій сфері як законодавчий орган. На інші сфери та галузі Верховна Рада України впливає лише через реалізацію функцій держави в цілому, зокрема, згідно зі ст. 85 Конституції України Верховна Рада України приймає закони; затверджує Державний бюджет України та зміни до нього; визначає основні засади внутрішньої і зовнішньої політики; затверджує загальнодержавні програми розвитку тощо. Звертає на себе увагу той факт, що повноваження Верховної Ради України в національно-безпековій сфері між галузями розподілено нерівномірно – у галузях юстиції, публічної служби та внутрішніх справ Парламент здійснює більш загальні повноваження, а в галузях національної безпеки, оборони і закордонних справ законодавчий орган наділений значними за своєю сутністю та впливом на державу і суспільство повноваженнями.

Кабінет Міністрів України має значні повноваження зі здійснення публічного адміністрування в кожній із галузей національно-безпекової сфери, особливо це простежується в галузях національної безпеки і оборони. У процесі здійснення публічного адміністрування національною безпекою і обороною уряд відіграє найзначущу роль, що водночас, може бути негативним фактором для ефективного управління, адже при наділенні будь-якого органу державної влади таким обсягом повноважень у певній сфері, завжди виникає загроза зосередження та використання влади в інтересах певних осіб або груп осіб. Віднесення до компетенції Кабінету Міністрів України, зокрема, регулювання господарської діяльності в Збройних Силах України тощо, потребує перегляду з обґрунтуванням наділення органу виконавчої влади таких повноважень.

Роль Президента України в публічному адмініструванні національно-безпековою сферою значною мірою відрізняється від його владних повноважень під час здійснення публічного адміністрування економічною та соціально-культурною сферами, що може бути пояснено особливими об'єктами публічного адміністрування національно-безпековою сферою та значенням ефективного публічного адміністрування для існування самої держави. Незважаючи на значні зміни законодавства України з часів здобуття незалежності до сучасного етапу розвитку держави, на реформування системи центральних органів виконавчої влади зі зміною їх підпорядкування, повноважень та статусу, на прийняття та подальше скасування змін до законів України, якими було внесено зміни до Конституції України, повноваження Президента України в цій сфері хоча і зазнавали змін, проте ніколи значною мірою не зменшувалися, що говорить водночас про стабільність та динамічний розвиток.

17. Галузь національної безпеки вирізняється серед інших галузей тим, що більшість суб'єктів публічного адміністрування нею становлять органи спеціального призначення, які діють поза системою органів виконавчої влади та мають особливий нормативно встановлений статус. Окремо необхідно

підкреслити те, що деякі науковці слушно виокремлюють також суб'єкти забезпечення національної безпеки, серед яких вирізняють, окрім зазначених вище, український народ, Конституційний Суд України, суди, прокуратуру, Національний Банк України, що в умовах більшої публічності та відкритості управлінських процесів дає змогу також включати їх до системи суб'єктів публічного адміністрування цих галузей.

Суб'єкти публічного адміністрування в галузі оборони, окрім спеціального органу – РНБО – утворюють єдину систему з центром в особі Міністерства оборони України. Окремо варто відзначити особливу роль Президента України в публічному адмініструванні цієї галузю, оскільки саме Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

Визначено, що адміністративно-правовий статус Секретаря РНБО України становлять його повноваження (сукупність прав та обов'язків), юридична відповідальність та соціально-правові гарантії. Повноваження Секретаря РНБО України можна поділити на три групи: організаційно-розпорядчі, представницькі та правотворчі. Варто підкреслити особливий вид відповідальності, яку покладають на Секретаря РНБО України – політичну відповідальність перед Президентом України за виконання своїх обов'язків.

Суб'єктів публічного адміністрування у галузі внутрішніх справ характеризує сувора ієрархічність, субординація, а донедавна – управління з єдиного центра, яким було Міністерство внутрішніх справ України. Зі внесенням змін до законодавства України, якими було ліквідовано міліцію і саме поняття органів внутрішніх справ, та створено Національну поліцію України, не зовсім доречно говорити про єдиний центр управління, оскільки Національна поліція України є самостійним органом виконавчої влади, однак, з притаманною колишнім органам внутрішніх справ субординаційністю побудови зв'язків між ланками та структурними підрозділами поліції. Специфічною рисою органів публічного адміністрування внутрішніми справами є також правоохоронний характер

діяльності, що передбачає можливість застосування спеціальних засобів і, відповідно до цього, підвищені вимоги до службовців цих органів.

Головною особливістю органів управління юстицією є самостійність та незалежність цих органів, відсутність централізованої системи зі встановленою ієрархією. Варто також зазначити, що всі вищезгадані органи, відділи та служби є надзвичайно різними за напрямками діяльності, завданнями та повноваженнями, підпорядкованістю, підзвітністю і підконтрольністю, та використовують різні форми та методи управління.

Галузь публічної служби вирізняється, з одного боку, наявністю (окрім централізованого спеціально-створеного органу публічного адміністрування – Національного агентства України з питань державної служби) надзвичайно широкого кола місцевих органів управління – кадрових служб державних органів, які в межах визначеної компетенції та на підставі законодавства України мають змогу приймати управлінські рішення та правові акти управління, з іншого боку – відсутністю органу адміністрування саме публічної служби, що пояснюється її комплексним характером та різними видами діяльності, які становлять публічну службу.

Місцеві органи публічного адміністрування виконують повноваження з публічного адміністрування національно-безпековою сферою, які можна поділити на декілька груп: повноваження виконавчого характеру; безпосередньо управлінські повноваження; повноваження забезпечувального характеру; сервісні повноваження; організаційні повноваження; контрольні повноваження.

18. Аналіз наявних підходів до визначення та класифікації понять «форма державного управління» та «форма публічного адміністрування» говорить про майже повну тотожність у сприйнятті цих категорій. Це є виправданим з огляду на сутність публічного адміністрування та державного управління – справляння керуючого впливу на певні об'єкти, процеси, та відносини.

На практиці широко використовуються всі раніше визначені форми. Наприклад, серед правових форм управління широко використовується видання правових актів управління, водночас, із якісним перетворенням державного управління на публічне адміністрування поширюється використання такої форми публічного адміністрування як укладення угод (договорів). Надзвичайно широке застосування у сфері публічного адміністрування мають юридично значущі дії, зокрема, реєстраційні, оскільки їх здійснення належить до галузі юстиції. Організаційно-технічні дії та матеріально-технічні операції в публічному адмініструванні національно-безпековою сферою є типовими порівняно з іншими сферами.

Встановлено, що запровадження в Україні окремих елементів е-урядування (яких стає дедалі більше) є оновленням інструментарію форм публічного адміністрування. Ця форма дозволяє взаємодіяти суб'єктам публічного адміністрування один з одним, суб'єктам публічного адміністрування та приватним особам, а також суб'єктам публічного адміністрування та приватним особам з державними електронними реєстрами.

19. Поняття методів публічного адміністрування і методів державного управління фактично співпадають. На думку автора пояснюється це загальнофілософською, доктринальною сутністю самих понять «форма» і «метод», які не дозволяють принципово по-різному тлумачити ці поняття в залежності від сфери застосування.

Так, аналіз видів методів, властивих публічному адмініструванню та державному управлінню, доводить відмінності, які полягають у тому, що публічне адміністрування використовує більш широко методи непрямого (опосередкованого) впливу, та більш м'які диспозитивні методи, тоді як державне управління є схильним більше до застосування імперативних методів, методів прямого впливу.

Особливостями методів публічного адміністрування національно-безпековою сферою є, з одного боку, активне використання (у порівнянні з іншими сферами) імперативних методів (про що неодноразово зазначалось у

цьому дослідженні), що є логічним, коли йдеться про, наприклад, Збройні Сили України, Національну поліцію, інші види мілітаризованої публічної служби, з іншого боку – наявність галузей, які використовують більшою мірою рекомендаційні, диспозитивні методи (наприклад, юстиція), що утворює діалектичну єдність механізму публічного адміністрування в найбільш важливих галузях.

20. Контрольно-наглядову діяльність можна визначати як правову форму публічної діяльності, спрямовану на забезпечення законності й правопорядку в різних сферах суспільного життя, що здійснюється суспільством, а також спеціально уповноваженими органами держави, яка полягає у використанні різноманітних форм та методів контролю і нагляду для перевірки законності та доцільності діяльності об'єктів такої діяльності.

Контрольно-наглядову діяльність в національно-безпековій сфері визначено як правову форму публічної діяльності, спрямовану на забезпечення законності і правопорядку в національно-безпековій сфері, що здійснюється суспільством та спеціальноуповноваженими органами держави, яка полягає у використанні різноманітних форм та методів контролю і нагляду для перевірки законності та доцільності діяльності об'єктів.

Контрольно-наглядова діяльність в національно-безпековій сфері характеризується, по-перше, широким колом суб'єктів, як тих, для яких контрольно-наглядові повноваження не є основними, так і тих, які створювалися безпосередньо для здійснення контролю та нагляду; по-друге, особливим значенням контрольно-наглядової діяльності з огляду на специфіку самих галузей національно-безпекової сфери; по-третє, широкою участю громадськості в контрольно-наглядовій діяльності щодо національно-безпекової сфери; по-четверте, наявністю особливого виду контролю – демократичного цивільного контролю.

21. Проаналізувавши основні пріоритети реформування галузей публічного адміністрування національно-безпекової сфери було встановлено факт глибоких системних перетворень галузей національної безпеки і

оборони, внутрішніх справ, юстиції та публічної служби, які мають змінити функціонування цих галузей та органів управління ними. Зміни в інших галузях публічного адміністрування (закордонні справи) не мають на меті системних змін, хоча і декларують їх, оскільки скорочення апарату органу управління та ліквідування деяких структурних підрозділів не можуть вважатися реформою галузі публічного адміністрування.

22. Перспективні напрями подальших досліджень можна визначити на декількох рівнях. На концептуальному рівні подальшого розроблення потребують визначені у роботі базові категорії, зокрема, публічне адміністрування та національно-безпекова сфера. На цьому рівні особливої уваги потребує публічне адміністрування як феномен та процес, оскільки продовжується його становлення в Україні. На загальнотеоретичному рівні слід визначити інші сфери публічного адміністрування, які мають охопити усі сфери суспільного життя, з'ясувати їх зміст та особливості, а також дослідити адміністрування відповідними сферами.

Фокусуючись на національно-безпековій сфері, слід продовжити вироблення та уточнення критеріїв відмежування цієї сфери від інших, визначити, чи є ці межі перманентними, чи може бути віднесено інші галузі до цієї сфери у випадку наявності загальнодержавних загроз чи вирішення питань, важливих для функціонування держави, або ж суб'єкти публічного адміністрування національно-безпековою сферою, користуючись наданими повноваженнями, вирішують такі питання національно-безпекового значення позаяк перегляду меж сфер. Подальшого вивчення потребує питання надання та/або реалізації екстра повноважень органами публічної влади на місцях (у разі наявності загроз) при інертності центральних органів влади як об'єктивної даності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдуліна Т. Нові загрози національній безпеці України: аналіз наукових поглядів. *Нова педагогічна думка*. 2015. № 1. С. 69–72.
2. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа в Україні стан та очікування. Адміністративна реформа історія, очікування та перспективи / упоряд. В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2002. 100 с.
3. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–12.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
5. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юрид. л-ра, 2003. 896 с.
6. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2009. 480 с.
7. Адміністративне право України. Акад. курс : підручник: у 2 т.: Т.1. Загальна частина. Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с. URL: http://chtyvo.org.ua/authors/Averianov_Vadym/Administratyvne_pravo_Ukrainy_Tom_1_Zahalna_chastyna/.
8. Адміністративне право України: підруч. Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с. URL: <http://uristinfo.net/adminpravo/50-jup-bitjak-administrativne-pravo-ukrayini>.
9. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. за ред. І.П. Голосніченка. Київ: ГАН, 2005. 232 с.
10. Адміністративне право України: підруч. ; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
11. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

12. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Москва : ТЕИС, 1997. 550 с.
13. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. Київ : Центр учб. л-ри, 2011. 216 с. URL: http://chtyvo.org.ua/authors/Alforov_Serhii/Administratyvne_pravo_Zahalna_chastyna/.
14. Ананьев А.Г. К вопросу понятия состояния в праве: цивилистический аспект. *Концепт*. 2014. Современные научные исследования. Вып. 2. URL: <http://e-koncept.ru/201455207.htm?view>.
15. Андрійко О. Ф. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян в Україні: теорія і практика. *Альманах права*. 2017. Вип. 8. С. 23-26.
16. Андрійко О. Ф. До питання контролю діяльності органів виконавчої влади в сучасних умовах. *Правова держава*. 2017. Вип. 28. С. 296-305.
17. Андрійко О.Ф. Централізація і децентралізація державного управління: їх співвідношення. *Правова держава*. 2018. Вип. 29. С. 208-216.
18. Балух Д.В. Управління державною службою в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 19 с.
19. Балух Д.В. Управління державною службою в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 223 с.
20. Баранік Р.В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. 3-те вид., перероб і допов. Київ : КНТ, 2013. 376 с.
21. Баранов О. А. Досліджування нормативно-правового забезпечення електронного урядування в Україні. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / О. А. Баранов, І. Б. Жилияєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова. К. : Поліграф-Плюс, 2007. 254 с.
22. Баранчик П.О. Принципи публічного управління як складова принципів адміністративного права. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 3. С. 165–173.

23. Баскова И.В. Стабильность и динамизм советского уголовного закона : автореф. дис... канд. юрид. наук МГУ. Москва, 1989. 18 с.
24. Беланюк М.В. Пилипчук В.Г. Система військової юстиції у забезпеченні національної безпеки України: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції / Упорядники: Пилипчук В.Г., Коваль В.П., Богуцький П.П., Беланюк М.В., Дорогих С.О., Доронін І.М., Радзієвська О.Г. 2019. С.15-22.
25. Бесчастний В. Актуальні питання реформування МВС України. URL: <http://www.viche.infojournal2379>.
26. Белевцева В.В. Адміністративно-правовий захист інформації з обмеженим доступом: визначення та удосконалення. *Інформація і право*. №2(17), 2016. С. 127-132. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/16_0.pdf.
27. Беляков К.І., Онопрієнко С.Г., Шопіна І.М. Інформаційна культура в Україні: правовий вимір. Монографія. К.: КВІЦ, 2018. 169 с.
28. Бистрик Г.М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади. *Держава і право*. 2009. Вип. 46. С. 115–123.
29. Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служби як адміністративно-правова категорія. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2009. Т.8. С. 142-154.
30. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 540 с.
31. Біла-Тіунова Л.Р. Функції національного агентства з питань державної служби України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2011. Т. 10. С. 134-145.
32. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journalsFP2007-207btodei.pdf>.
33. Бірта Г.О., Бургу Ю.Г. Методологія і організація наукових досліджень : навч. посіб. Київ : Центр учб. л-ри, 2014. 142 с.

34. Бондар О.Г. Поняття контрольно-наглядової діяльності як основа дослідження контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 251–255.
35. Бондаренко К.В. До визначення категорії «правовий стан». *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 4. С. 16-18.
36. Борисюк О.М. Особливості професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія психологічна*. 2012. Вип. 2(1). С. 211–220.
37. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. №. 2. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej12txts10bozuds.pdf>.
38. Бурдов В. Экономическая теория развития общества : в 2 т. СПб, 2005. Т.1. 2005. 220 с.
39. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ, 2008. 333 с.
40. Відбулися зміни в органах державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців URL: <http://terjust.gov.ua?page=consult&consultid=6201&sub=>.
41. Відчинить, поліція! Як в Україні буде відбуватися реформа МВС URL: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3442659-vidchynit-politsiia-yak-v-ukraini-bude-vidbuvatysia-reforma-mvs>.
42. Військово-цивільні адміністрації в Україні: досвід комплексного дослідження : монографія / С. О. Кузніченко, В. Й. Шевченко ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Одеса, 2017. 182 с.
43. Вічне питання добровольців. Як визначити правовий статус «невидимих» бійців. Тиждень.ua. URL: <http://tyzhden.ua/Society/160362>.
44. Власюк О.С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики. Вибрані наукові праці О.С. Власюк. Київ : НІСД, 2016. 528 с.

45. Волинка К.Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с. URL: <http://uristinfo.net/2010-12-16-20-00-40/133-kg-volinka-teorija-derzhavi-i-prava/3683-rozdil-18-sistema-zakonodavstva-normativno-pravovi-akti-i-yih-sistemizatsija.html>
46. Волощук О.Т. Повноваження Президента України щодо судової влади. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 578 : Правознавство. С. 46–50.
47. Воронкова В. Г. Управління людськими ресурсами: філософські засади: навч. посіб. В. Г. Воронкова, А. Г. Беліченко, О. М. Попов та інші. К.: ВД «Професіонал», 2010. 576 с.
48. Гаращук В.М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння. *Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб.* Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. Вип. 54. С. 83–90.
49. Гаращук В. М. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 3. С. 109–114.
50. Гладун З.С. Адміністративне право України : навч. посіб. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 579 с.
51. Гоголев А.М. Публичное администрирование как правовая категория. *Экономика. Налоги. Право*. 2015. № 3. С. 141–146.
52. Голосніченко І.П. Правове регулювання надання адміністративних послуг потребує системного підходу. *Вісник Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут”. Політологія. Соціологія. Право: Зб. наук. праць*. К.: НТУУ “КПІ”, 2012. №4 (16). С.43-46.
53. Губар О.М. Філософія: інтерактивний курс лекцій: навч. посіб. Київ : Центр учб. л-ри, 2007. 416 с.
54. Гуменюк Л.Й., Сулятицький І.В. Психологія професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ: навч. посіб. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 648 с.
55. Гусарєв С.Д., Тихомиров О.Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності): навч. посіб. Київ : Знання, 2005. 655 с.

56. Гусаров С. Контроль і нагляд у забезпеченні законності в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 2. С. 47–53.
57. Давыдянец Д.Е., Макеенко И.П., Бондаренко Е.А. К определению понятий «равновесие», «устойчивость», «стабильность», «стационарность» URL: http://www.stis.sustv_filesdownloadscienceDavidanc.pdf.
58. Демкова М. Електронне урядування – запорука прозорості та ефективності влади. *Юридичний журнал*. 2007. № 3. С. 57.
59. Денисова А.В. Співвідношення контролю та нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 30–37.
60. Денисюк Д.С. Правові основи діяльності національної поліції України в умовах верховенства права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 39(1). С. 133–135.
61. Державне управління : словник-довідник / уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар [та ін.] ; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с. URL: <https://subject.com.ua/-political/governance/index.html>.
62. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К., 1999. 266 с. URL: <http://lawdiss.org.ua/books/135.doc.html>.
63. Діхтієвський П.В. Державне управління і виконавча влада: співвідношення, тенденції сучасного розвитку. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 1. С. 42–45.
64. Довгань О. Д., Ткачук Т. Ю. Система інформаційної безпеки України: онтологічні виміри. *Інформація і право*. №1(24), 2018. С. 89-103. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/11_7.pdf.
65. Довгань О.Д. Інформаційна безпека : стан, проблеми, тенденції : матеріали круглого столу [“Інформаційні ресурси, інтелектуальна власність, комунікації в освітньо-науковій та інноваційній сферах : філософсько-правові та прикладні аспекти”], (м. Вінниця, 12 травня 2017 р.) : упоряд. О.Д.

- Довгань, М.В. Беланюк, С.А. Лапшин, О.Г. Радзієвська, О.І. Яременко. К. : Видавничий дім “АртЕк”, 2017. С. 31-39
66. Довгань О.Д. Правові засади формування і розвитку системи забезпечення інформаційної безпеки України. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2015, № 3 (19). С. 6-17.
67. Довгань О.Д., Яценко В.А. Сутність і зміст законодавства у секторі оборони та його реалізації: інформаційно-правове дослідження. *Інформація і право*. 2(29)/2019. С. 17-25.
68. Додин Е.В. Правовые науки: таможенное и морское право. Есть ли они в Украине? *Правове життя сучасної України: міжнародна наукова конференція професорсько-викладацького і аспірантського складу. 5-6 червня 2009 р. : тези доп. О. : Фенікс, 2009. С. 273–275.*
69. Доржиев Ж.Б. Теория государства и права. Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2005. 345 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/35127/>.
70. Жуган М.Г. Конституційно-правовий зміст поняття «Президент України – гарант конституції». URL: <http://nauka.hnpu.edu.ua/sites/default/files/fahovi%20vudannia2009statti%20Pravo%2010Zhugan.pdf>.
71. Загальна психологія. О.В. Скрипченко, Л.В. Долинська, З.В. Огороднійчук та ін. Київ: Либідь, 2005. 464 с.
72. Загальна теорія права : посіб. для підгот. до іспитів за новою програмою / Д. В. Лук'янов, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський ; за заг. ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2019. 172 с.
73. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
74. Закони для журналістів. Politiko. URL: <http://politiko.uablogpost2486>.
75. Золотар О.О. Правові основи інформаційної безпеки людини : автореферат дис. досл. ... кандидати юридичних наук. Спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право».

- Харків, 2018. 39 с. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Zolotar/a_-Zolotar.pdf
76. Золотоноша О.В. Організаційно-правові засади публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 19 с.
77. Зубанова С. Шпаргалка по теории государства и права. Litres, 2017. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=53oyDQAAQBAJ&pg>.
78. Зьолка В.Л. Повноваження Кабінету Міністрів України : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2004. 217 с.
79. Зьолка В.Л. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері оборони: автореф. дис... канд. юрид. наук Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2004. 18 с.
80. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / Соловійов С. Г., та ін. ; заг. ред. Грицяк Н. В. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. інформ. політики та електрон. урядування. Київ : К.І.С., 2015. 320 с.
81. Іншин М.І. Сутність державної служби за новим законом України «Про державну службу»: аналіз поняття. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 16–23.
82. Історія української юстиції URL: <http://www.obljust.te.ua/?page=consult&-catid=101>.
83. Історія. Міністерство оборони України : офіційний веб-сайт URL: <http://www.mil.gov.ua/industry/istoriya.html>.
84. Калайанов Д. П. Правове регулювання діяльності поліції в країнах Європи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015 р. № 1. С. 34-36. С. 36.
85. Калімбет А.Л. Державне управління у галузі телебачення в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 23 с.
86. Кальниш Ю.Г., Лозинська Т.М., Тимцуник В.І. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. РВВ ПДАА, 2015. 280 с.

87. Капуловський А.В. Забезпечення безпеки особистості як дієвий механізм реагування на загрози національній безпеці. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 8. С. 48–55.
88. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз): дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 442 с.
89. Карабін Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. *Форум права*. 2012. № 1. С. 426-431. URL: http://nbuv.gov.ua/-UJRN/FP_index.htm_2012_1_63.
90. Карабін Т. О. Субсидіарність як вихідна ідея в розподілі повноважень публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 4. С. 60–63.
91. Карабін Т. О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). С. 164–169.
92. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. 288 с.
93. Касьян В.І. Філософія : навч. посіб. Київ : Знання, 2004. 407 с.
94. Касьян В.І. Філософія: відповіді на питання екзаменаційних білетів: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 348 с. URL: http://chtyvo.org.ua/authors/Kasian_VI/-Filosofia_Vidpovid_i_na_pytannia_ekzamenatsiinykh_biletiv/.
95. Катрич Д.К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття і зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 36(2). С. 31–35.
96. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави і права. Підручник. К.: Кондор, 2006. 477 с. URL: <https://uristinfo.net/2010-12-16-20-00-40/19-2011-01-17-12-39-56/329--viii--.html>.

97. Кириченко В.М., Куракін О.М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб. Київ: Центр учб. л-ри, 2010. 264 с. URL: <http://diplomvkarmane.-org.ua/media/diplom/files/pages/Teoriya%20derzh%20ta%20pravaKirichenko.pdf>.
98. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. 4-те вид., перероб. і допов. Одеса: Фенікс, 2008. 388 с.
99. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Закон України «Про державну службу»: наук.-практ. комент. Одеса : Фенікс, 2009. 692 с.
100. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підруч. Одеса : Фенікс, 2009. С. 89–90.
101. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р., Бачеріков О.В., Бондаренко К.В. Адміністративне право України в умовах реформування : навч. посіб. Одеса : Фенікс, 2012. 174 с.
102. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. 510 с. URL : www.IPAS.org.ua/library.htm.
103. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навч. посіб. 3-те вид. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 696 с. URL: https://pidruchniki.com/1580011945138/-pravo/upravlinnya_vnutrishnimi_spravami_samostiyna_galuz_derzhavnogo_upravlinnya_yogo_osnovni_printsipi.
104. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-15 від 06 лип. 2005 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/law/show/2747-15>.
105. Козлов Ю.М. Административное право: учебник. Москва: Юристъ, 1999. 320 с.
106. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. №. 3. С. 112–119.
107. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. №. 3. С. 41–45.

108. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с. URL: <https://lawbook.online/page/admpravo/ist/ist-9--idz-ax235.html>.
109. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с. URL: http://the-law.at.ua/load/juridichna_literatura/administrativne_pravo_ukrajini/kolpakov_v_k_kuzmenko_o_v_administrativne_pravo_ukrajini_pidruchnik_k_jurinkom_inter_2003_544_s/5-1-0-33.
110. Комзюк А. Т. Напрямки розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 2. С. 206-214.
111. Комзюк А. Т. Оптимізація системи органів виконавчої влади як пріоритетний напрямок удосконалення державного управління. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2012. № 1 (І). С. 139-143.
112. Комзюк А. Т. Публічне адміністрування і сучасна доктрина адміністративного права. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу : тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.)*. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 295 с.
113. Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення від 03 берез. 1973 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_129.
114. Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин від 23 черв. 1979 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_136/page.
115. Конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». URL: <http://moodle.mdu.in.ua/pluginfile>.
116. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової

Конституції України : Конституційний Договір від 08 червня 1995 року.
URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/law/show/1к95-вр>.

117. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами та доповненнями. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA96-%D0%B2%D1%80>.

118. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ. URL: <http://mvs.gov.ua/mvscontrolmainukpublisharticle-1221414>.

119. Копан О.В., Мельник В.І. Інформаційно-психологічна війна як засіб маніпулювання людською свідомістю. *Інформація і право*. №2(17), 2016. С. 92-98. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/12_0.pdf

120. Копейчиков В.В. Правознавство: Підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003
URL: <http://www.ebk.net.ua/BookBookPravothnavstvoGlava15R3G15p5.htm>.

121. Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3 ч. Ч I. Москва: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. 280 с.

122. Корж І.Ф. Явище рецепції інформації в безпековій функції держави. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016, Вип. 6(2). С. 100-104.

123. Кормич Б. А. Глобалізація адміністративного права та митне законодавство. *Lex Portus : юрид. наук. журн. / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред. ради), Б. А. Кормич (голов. ред.), І. В. Сафін (заст. голов. ред.), Т. В. Аверочкина (наук. ред., відп. секр.) [та ін.] ; НУ "ОЮА", ГО "МА Святий Миколай"*. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. № 5. С. 17-29. С. 21

124. Коровайко А.О. Адміністративно-правове регулювання державного управління у галузі закордонних справ в Україні: дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 255 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/9469>

125. Кравченко О.О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2010. 20 с.

126. Кравченко О.О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2010. 213 с.
127. Крегул Ю.І. Правові основи державного управління економікою України: навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. 431 с. URL: <https://buklib.net/books/21898/>.
128. Крусян А. Президент України: особливості конституційно-правового статусу та тенденції його удосконалення. *Юридичний вісник*. 2001. № 2. С. 49–57.
129. Кузніченко С. О. Реформування інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні: постановка проблеми. *Форум права*. 2009. № 1. С. 273-280. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
130. Кузніченко С.О. Феномен правового режиму в адміністративному праві. *Форум права*. 2007. № 1. С. 109-112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
131. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 3. С. 20–24.
132. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: автореф. дис. ... д.-ра юрид. наук. Київ, 2004. 38 с.
133. Курінний Є.В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2. С. 5–15.
134. Курко М.Н. Зміст державного управління (теоретико-правовий аспект) *Юридичний вісник*. 2015. № 1 (34). С. 36–40.
135. Курс адміністративного права України : підручник / ред. В.В. Коваленко. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
136. Куц Ю.О. Природа та сутність державного управління. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2013. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/Kuc_s.pdf.

137. Линьов К.О. Принцип субсидіарності у державному управлінні. URL: <http://www.academy.gov.ua/ejejltxtsLINOV.htm>.
138. Ліпкан В.А., Максименко Ю.Є., Желіховський В.М. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції : навч. посіб. Київ: КНТ, 2006. 280 с.
139. Ліпкан В.А. Національна безпека України : навч. посіб. Кондор. 2008. 552 с.
140. Лопатюк К. Приватні виконавці гарантія виконання судових рішень? URL: <http://radako.com.ua/news/privatni-vikonavci-garantiya-vikonannya-sudovih-rishen>.
141. Любичанковский В.А. Эволюция понятия «состояние» в классической физике. *Теоретический журнал «Credo»*. 2000 № 1 URL: <http://credonew.ru/contentview21125>.
142. Максимов А.Л. Теорія держави і права: Навч. посіб. 2003. 93 с. URL: <http://books.house/istoriya-gosudarstva-teoriya/ponyattya-sistemi-zakonodavstva-30559.html>
143. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. 3-тє вид. перероб. та допов. Київ : Атіка, 2009. 608 с.
144. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид., допов. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/492-malinovski/9708-----2-----2003-576-.html>.
145. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Вежа, 2000. 558 с. URL: <http://lawdiss.org.ua/books/326.doc.html>.
146. Маляренко В.Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 352 с.
147. Маркевич І. Обзор изменений в сфере госрегистрации юрлиц, физлиц-предпринимателей и общественных формирований. URL: <http://jurliga.liga-zakon.ua/news/201616139647.htm>.
148. Марцин В.С., Міценко Н.Г., Даниленко О.А. Основи наукових досліджень: навч. посіб. Львів : Ромус-Поліграф, 2002. 128 с.

149. Меліхова О.Ю. Юридично-значимі дії як правова форма публічного адміністрування у сфері юридичної науки в Україні: адміністративно-правова характеристика. *Вісник Запорізького національного університету: зб. наук. праць. Серія «Юридичні науки»*. 2011. №. 4. С. 113–118.
150. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління : навч. посіб. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
151. Мельник Р.С. Концепція людиноцентризму у сучасній доктрині адміністративного права. *Право України*. 2015. № 10. С. 157–165. С. 165
152. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012 р. № 6. С. 95-98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/-Pis_2012_6_21.
153. Мельник Р.С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. *Lex Portus : юрид. наук. журн.* 2017. № 5. С. 5-16.
154. Мельничук С. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 62–68.
155. Меморандум про співпрацю між Національною поліцією України та Міністерством юстиції України у сфері надання безоплатної правової допомоги. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/law/show/0002887-16>.
156. Метод, методика, методологія. Словопедія. URL: <http://slovopedia.org.ua-325340431375.html>.
157. Методологія наукових досліджень. Лісівництво – цикл лекцій. URL: <http://subject.com.ua/agriculture/forest145.html>
158. Механізми публічно-правової і приватноправової регламентації суспільних відносин у адміністративно-політичній, соціально-культурній та господарській сферах : колект. монографія / [Білик П. П. та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. І. Миколенка. Одеса : Фенікс, 2016. 339 с.

159. Миколенко О.І. Місце управлінських відносин в предметі адміністративного права. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. №1. С. 34-39.
160. Миколенко О.І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. №3. С. 101-107.
161. Минюст запретил продавать жилье, находящееся в залоге. URL: <http://www.zagorodna.com/rustatiminiust-zapretil-prodavati-zhile-nahodiascheesia-v-zaloge.html>.
162. Міністерство внутрішніх справ. Український мілітарний портал. URL: <http://mil.in.ua/mvs>.
163. Міхровська М.С. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4 (10). С. 16–30.
164. Мозоль В.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції (організаційно-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук Ірпінь, 2006. 206 с.
165. Монастирський Д.А. Поняття та природа стабільності закону. *Університетські наукові записки*. 2005. № 1-2 (13-14). С. 61–65.
166. Мосьондз С.О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах: навч. посіб. Київ : Прецедент, 2006. 176 с.
167. Напрями діяльності Міністерство юстиції України : офіційний веб-сайт URL: <https://minjust.gov.ua/dd>.
168. Національна безпека України: стратегічні пріоритети та шляхи їх реалізації / за заг. ред. О.В. Литвиненка. Київ : НІСД, 2011. 64 с.
169. Нашинець-Наумова А.Ю. Інформаційна безпека: питання правового регулювання: монографія. Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 168 с.
170. Нечаєнко С. Співвідношення державної та публічної служби в Україні та країнах Європейського Союзу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 143–146.

171. Нижник Н.Р., Мосов С.П. Державне управління в Україні: функція координування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 111–116.
172. Новий Закон «Про національну безпеку України»: що змінилося. URL: http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/86041/Novyj_Zakon_Pro_nacionalnu_bezpeku_Ukrajiny_shho?a_srt=&a_offset=0
173. Новикова Ю.С. Правовое состояние и правовой режим: вопросы разграничения понятий. *Вестник ЮУрГУ. Серия «Право»*. 2006. № 13. С. 131–135.
174. Новикова Ю.С. Правовое состояние как категория права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. 24 с.
175. Новикова Ю.С. Некоторые вопросы разграничения понятий «правовое состояние» и «правовой статус». *Вестник ЮУрГУ. Серия «Право»*. 2013. Т. 13. № 3. С. 12–14.
176. Оболенський О.Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. 344 с.
177. Общий толковый словарь русского языка. URL: <http://tolslovar.rus10011.html>.
178. Основи правового забезпечення державного управління : навч. посіб. / уклад. М.О. Кушнір. Київ : ВПЦ АМУ, 2011. 112 с.
179. Остапенко О.І., Кісіль З.Р., Ковалів М.В., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навч. посіб. Київ : Всеукр. асоц. видавців «Правова єдність», 2008. С. 237.
180. Павло Петренко ознайомив керівників органів юстиції з планами реформування. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/printable_article?art_id=247894678.
181. Панкевич Л., Зварич М., Бойко Р., Лучечко Л. Бухгалтерський облік у бюджетних установах: навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. Львів: Аверс, 2002. 316 с.

182. Парламент розширив повноваження секретаря РНБО. URL: http://www.-bbc.co.uk/ukrainianpolitics201412141225_rnbo_law_vs.
183. Парферов А.В. Правовое состояние : дис. канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2002. 161 с.
184. Пашинський В.Й. Генеза адміністративно-правового забезпечення оборони. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2017. № 1. С. 64–73.
185. Перетяцько А.В. Етимологія категорії «економічна стабільність підприємства». *Комунальне господарство міст*. 2013. С. 203–212. URL: <http://eprints.kname.edu.ua/32808>.
186. Петрухно Ю. Є. Інформаційне суспільство: поняття, основні складові, характеристика. *Вісник Одеського національного університету. Сер. : Бібліотекознавство. Бібліографознавство. Книгознавство*. 2014. Т. 19, Вип. 1. С. 127-133. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_bbk_2014_19_1_14.
187. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 10–14.
188. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січ. 2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/law/show/17-2015-п>.
189. Північноатлантичний Альянс офіційно визнав прагнення України до набуття повноцінного членства в НАТО. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/pivnichnoatlantichnij-alyans-oficijno-viznav-za-ukrayinoyu-status-krayini-aspiranta>.
190. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України : підручник 2-ге видання, перероб., та доп. МОНУ ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ ; Київський ун-т права ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка Київ, Правова єдність, 2010. 432 с. URL: http://pidruchniki.com/12281128/pravo/vidi-_dzherel_konstitutsiynogo_prava.
191. Погребняк І.Є. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування. *Право та інновації*. 2014. № 3. С. 26–35.

192. Подольська Є.А. Філософія. Київ: Фірма «Інкос», Центр навч. літ., 2006. 704 с.
193. Подоляка А. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. №. 2. С. 54–60.
194. Політологія: навч. посіб. / за заг. ред. М.П. Гетьманчука. Київ: Знання, 2010. 415 с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-cat-155.html>.
195. Положення про Департамент державної реєстрації та нотаріату Міністерства юстиції України, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 16 червня 2016 року. URL: zakon.rada.gov.ua.
196. Положення про Міністерство закордонних справ України: затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 року URL: zakon.rada.gov.ua.
197. Пономаренко Г.О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2008. 36 с.
198. Понятие социальной стабильности. URL: <http://www.grandars.ru/collegesociologiyasocialnaya-stabilnost.html>.
199. Понятие стабильности и ее составляющие. URL: <http://polituk.com/geopolitika156-ponjatie-stabilnosti-i-ee-sostavljajushhie.html>.
200. Поняття правового регулювання як дії права на суспільні відносини. URL: <http://osvita.uavnzreportslaw10125>.
201. Попов І.В. Методичні підходи до визначення стабільності фінансової системи. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua?op=1&z=1177>.
202. Попов С.М. Наукова парадигма суб'єкт-суб'єктного управління в умовах сучасного континууму. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2010. Вип. 43. С. 166–175.
203. Порівняльно-історичний метод (історич.). «Vseslova» URL: http://vseslova.com.ua/word/Порівняльно-історичний_метод_%28історич.%29-101059u.

204. Правознавство / за заг. ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка. Київ : КНЕУ, 2003. 767 с. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/pravoznavstvo/426-oprushko/-5816-----2003--767-.html>.
205. Про без'ядерний статус України : заява Верховної Ради України від 24 жовт. 1991 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-12>
206. Про визнання Російської федерації державою-агресором URL: <http://chortk-ivrr.gov.ua/742>.
207. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 7-8. Ст. 50.
208. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лют. 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 11. Ст. 143.
209. Про військові комісаріати : Положення, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 03 черв. 2013 р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 42. Ст. 1503.
210. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.
211. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 26 листопада 2015 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/834-19>.
212. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 червня 2005 р. *Офіційний вісник України*. 2005. № 29. Ст. 1697.
213. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04 берез. 1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 236.
214. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03 квітня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.

215. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/law/show/755-15>.
216. Про державну службу : Закон України № 889-19 від 10 грудня 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/law/show/889-19>.
217. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23 лют. 2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 258.
218. Про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Положення, затв. Указом Президента України від 16 січ. 2013 р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 5. Ст. 154.
219. Про державну службу: Закон України № 3723-12 від 26.12.1993 року, із змінами та доповненнями. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/law/show/3723-12>.
220. Про державну службу: Закон України № 4050-17 від 17.11.2011 року. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/law/show/4050-17>.
221. Про державну службу: Закон України № 889-19 від 10.12.2015 року URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/law/show/889-19>.
222. Про дипломатичне представництво України за кордоном : Положення, затв. Розпорядженням Президента України від 22 жовт. 1992 р. *Збірник розпоряджень Президента*. 1992. № 4.
223. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. URL: zakon.rada.gov.ua/law/show/2728-14.
224. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19>
225. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Постанова КМУ від 3 листоп. 2010 р. № 996 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/law/show/996-2010-п>.
226. Про затвердження Положення про Державну архівну службу України : Указ Президента України від 06 квіт. 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 28. Ст. 1164.

227. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : Указ Президента України від 06 квіт. 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 28. Ст. 1163.
228. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України № 878 від 28 жовт. 2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.
229. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи : Указ Президента України від 22 черв. 1998 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/810/98>
230. Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/r129-19>.
231. Про здійснення виконавчим органом Одеської міської ради на території міста Одеси повноважень суб'єктів державної реєстрації прав, передбачених Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» : Рішення Одеської міської ради від 16 груд. 2015 р. URL: <http://omr.gov.ua/acts/council/78734>.
232. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07 жовт. 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 9. Ст. 58.
233. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16 трав. 2008 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 25. Ст. 241.
234. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лют. 2014 р. URL: zakon.rada.gov.ua/go/794-18.
235. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04 квіт. 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
236. Про Консульський статут України : Указ Президента України від 02 квіт. 1994 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/12794>.

237. Про Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Положення, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовт. 2004 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 42. Ст. 2763.
238. Про Міністерство внутрішніх справ України : Положення, затв. Указом Президента України від 06 квіт. 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1222.
239. Про Міністерство закордонних справ : Положення, затв. Указом Президента України від 06 квіт. 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1220.
240. Про Міністерство юстиції України : Положення, затв. Указом Президента України від 06 квіт. 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 28. Ст. 1162.
241. Про місцеве самоврядування в Україні. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
242. Про місцеві державні адміністрації № 586-XIV від 09.04.1999 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/law/show/586-14>.
243. Про Національне агентство України з питань державної служби : Положення, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовт. 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 81. Ст. 2288.
244. Про Національну Гвардію України : Закон України від 13 берез. 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 594.
245. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 55. Ст. 1903
246. Про Національну поліцію : Закон України від 02 лип. 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
247. Про нотаріат : Закон України від 02 вересн. 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. Ст. 383.
248. Про оборону України : Закон України від 06 груд. 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.

249. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/lawsshow1403-19>.
250. Про основи національної безпеки : Закон України від 19 черв. 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.
251. Про Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних : Указ Президента України від 06 квіт. 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 28. Ст. 1160.
252. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України від 06 квіт. 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1240.
253. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05 берез. 1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.
254. Про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті : Положення, затв. Наказом Міністерства транспорту України від 20 листоп. 2003 р. *Офіційний вісник України*. 2003. № 52. Ст. 2844.
255. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 трав. 2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
256. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.
257. Про Службу зовнішньої розвідки України : Закон України від 01 груд. 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 8. Ст. 94.
258. Про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини : Положення, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 31 трав. 2006 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 22. Ст. 1655.
259. Про Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу : Положення, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 04 черв. 2008 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 41. Ст. 1367.

260. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/public-sluzhba-tymoschuk-2007.pdf>.
261. Публічне адміністрування в Україні. навч. посіб. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/984477/>.
262. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави: навч. посіб. 3-тє вид., змін. і допов. Київ, 1995. 236 с.
263. Райков А. Устойчивость государственного управления и открытость информационной сферы. Открытые системы. 1996. № 6. С. 15–19. URL: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/c0e9a77deab64f6bc32575c20044795f>.
264. Ребкало В., Шахов В. Політична стабільність і політична безпека: характер та механізми взаємозв'язку. *Вісник Національної академії державного управління*. 2011. № 3 С. 159–169.
265. Репецький В.М. Дипломатичне і консульське право : підручник. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Знання, 2006. 372 с. URL: <http://radnuk.info/pidrych-nuku/mishnarod-pravo/468-repetsku/8105-----2-----2006--372--.html>.
266. Реформа в органах юстиції України. URL: <http://bd.just.odessa.gov.ua325-reforma-v-organah-yusticyi-ukrayini.html>.
267. Реформа дипслужби може стати «історією успіху» та прикладом для інших. URL: <http://www.icps.com.ua/reforma-dypsluzhby-mozhe-staty-istoriyu-uspikhu-ta-prykladom-dlya-inshykh-reform---v-filipchuk>.
268. Ріяка В. Дипломатичний протокол: навч. посіб. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2006. 134 с.
269. РНБО не збільшили повноваження, а привели у відповідність до умов війни – Турчинов. URL: <http://www.newsru.ua/ukraine/27dec2014tur09ze.html>.
270. Руденко О.М. Дефініції суспільної стабільності в державному управлінні. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3(12) С. 101–109.

271. Рябченко О.П. Новелізація предмету адміністративного права: проблемні питання. *Збірник матеріалів «Всеукраїнських правових наукових читань» пам'яті доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України, член-кореспондента Національної академії правових наук України Н.Р. Нижник. 19 жовтня 2017 р. Ірпінь. С. 67-71.*
272. Рябченко О.П. Проблемні питання правового регулювання статусу керівника державної служби в державному органі. *Юридичний вісник. № 3 (48). 2018 р. С. 90-96.*
273. Рябченко О.П. Проблемні питання розвитку сучасної доктрини адміністративного права і процесу. *Юрист України. № 1 (14). 2011 р. с. 5-10.*
274. Савенко Н.В. Президент України як суб'єкт управління у сфері приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва. *Форум права. 2008. № 3. С. 442-447. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRNFP_index.htm_2008-_3_65.*
275. Савінова Н.А. Інформаційна віктимізація населення України в умовах пропаганди агресії. *Юридичний вісник України. № 3(150), 2015. С. 12-13. URL: https://www.savinova.info/sites/default/files/all/articles/2015_2s.pdf.*
276. Сагайдак О.П. Дипломатичний протокол та етикет : підручник Київ : Знання, 2012. 264 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-book-165.html>.
277. Саганюк Ф.В., Лобко М.М., Устименко О.В. Проблема консолідації державного управління сектором безпеки і оборони України. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України ім. Івана Черняхівського. 2016. № 1. С. 14–17.*
278. Салимов Ф.Н. Понятие «стабильность» в науке о международных отношениях. *Вестник Таджикского национального университета. 2010. № 1(57). С. 3–6.*
279. Самуйлік М. Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування: автореф. дис. ... канд. політ. наук. Одеса, 1997. 22 с.

280. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. Вип. 42. С. 385–390.
281. Ситник Г.П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки. України : теорія і практика : автореф. дис. ... д.-ра наук з держ. упр. Київ, 2004. 36 с.
282. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник Київ : НАДУ, 2011. 730 с. URL: derzhava.in.ua:8081.
283. Скакун О.Ф. Теорія права і держави. Київ : Правова єдність, 2010. 525 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/1129627/>.
284. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підруч. Харк. нац. ун-т внутр. справ. К. : Правова єдність, 2011. 520 с. URL: http://pidruchniki.com/1580112343117-/pravo/sistema_zakonodavstva
285. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: Підручник. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
286. Скочиляс-Павлів О. Поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2014. № 801. С. 19–23.
287. Скулиш Є.Д. Інформаційна безпека: нові виклики українському суспільству. *Інформація і право*. № 2(5)/2012. С 170-175.
288. Словник іншомовних слів. За ред. О. С. Мельничука. Київ, 1974 р. 776 с. URL: <http://getword.ru/ukr/slovari.php?word>.
289. Соколовская Я. Турчинов фактически становится украинским президентом. URL: <http://kommersant.ruDoc2640819>.
290. Сокурєнко В.В. Державна політика у сфері оборони України: сучасний стан та напрями розвитку. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 2. С. 11–22.

291. Сокурєнко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні : авторєф. дис. ... д-ра юрид. наук В.В. Сокурєнко ; НЮУ ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 40 с.
292. Сокурєнко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2016. 573 с.
293. Соловійов В.М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України. *Університетські наукові записки*. 2007. № 3. С. 27–33.
294. Солонар А.В. Особливості адміністративно-правового статусу державного реєстратора. URL: [essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/339221-Solonar_administrative_status_state_recorder.pdf](http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/339221/Solonar_administrative_status_state_recorder.pdf).
295. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/252940/>.
296. Страх порядку. Довіра українців до міліції впала майже до нуля. URL: <http://ua.korrespondent.net/journal/1563706-korrespondent-strah-poryadku-dovira-ukrayinciv-do-miliciyi-vpala-majzhe-do-nulya>.
297. Стрельченко О.Г. Суб'єкти публічного адміністрування сфери охорони здоров'я. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 2 (2). С. 11–20.
298. Стукалін Т. Організаційно-правові засади у сфері оборони України в контексті сучасних ризиків та загроз. *Ефективність державного управління. Збірн. наук. праць*. 2015. Вип. 42. С. 215-222.
299. Субсидиарность и пространственное развитие : Материалы комиссии по пространственному развитию Приволжского Федерального округа. URL: <http://www.kprpfo.chat.rusubs.html>.
300. Судова реформа Міністерство юстиції України URL: https://minjust.gov.ua/casat_414.
301. Сухарев А.Я., Крутских В.Е., Сухарева А.Я. Большой юридический словарь. Москва: Инфра-М, 2003 URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/flower19093>.
302. Танчин І. Соціологія : навч. посіб. Львів : Укр. акад. друкарства, 2005. 360 с.

303. Таньчук О.А. Ефективні рішення у публічному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр-ня Київ, 2016. 21 с.
304. Теплюк М.О. Введення в дію законів України: питання теорії і практики / М.О. Теплюк, О.І. Ющик. К. : Парламентське видавництво. 2011. 200 с.
305. Теорія держави і права (Лекції). URL: <http://studies.in.ua/ru/teoriya-gosudarstva-i-prava-lekcii/4387-ponyattya-struktura-sistemi-zakonodavstva-yiyi-spvvdnoshennya-z-sistemoyu-prava.html>
306. Теорія держави і права : підручник С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с. URL: <http://pravozdat.com.ua/image/data/Files/126/1-30.pdf>.
307. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 685 с. URL: http://www.-ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/zmist.htm.
308. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/zmist.htm.
309. Теорія управління в органах внутрішніх справ: навч. посіб. За ред. В.А. Ліпкана. К.: КНТ, 2007. 884 с.
310. Ткач Г. Поняття владного повноваження. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2009. Вип. 49. С. 101–105.
311. Толкованов В. Публічне управління забезпечить високопрофесійні лідери. URL: http://www.nads.gov.ua/controlukpublisharticle?art_id=800189&cat_id=41068.
312. Толковый словарь русского языка. URL: <http://www.vedu.ru/expdic33172>.
313. Угода між Міністерством юстиції та Держінформ'юстом щодо забезпечення функціонування державних реєстрів гарантує захист майнових прав громадян. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministryugoda-mij-ministerstvom-yustitsii-ta-derjinformyustom-schodo-zabezpechennya-funktsionuvannya-derjavnih-reestriv-garantue-zahist-maynovih-prav-gromadyan-17348>.

314. Узарашвілі О. Довіра до міліції нижче плінтуса. URL: <http://www.wz.lviv.ua/ukraine122710>.
315. Універсал національної єдності : Універсал Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України від 03 серп. 2006 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0010100-06>
316. Управління людськими ресурсами: філософські засади: навч. посіб. / В.Г. Воронкова, А.Г. Беліченко, О.М. Попов та ін. Київ: ВД «Професіонал», 2010. 576 с.
317. Федчишин С.А. Дипломатинне представництво України за кордоном в механізмі управління закордонними справами : автореф. дис ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 20 с.
318. Фелик В.І. Класифікація видів профілактичної діяльності національної поліції України. *Форум права*. 2016. № 4. С. 313–316.
319. Фелик В.І. Профілактика правопорушень як особливий напрям діяльності національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 229-232. С. 231
320. Філософія : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / С.П. Щерба, В.К. Щедрін, О.А. Заглада; за заг. ред. С.П. Щерби. Київ : МАУП, 2004. 216 с. URL: http://maup.com.ua/assets/files/lib/book/gp_27.pdf
321. Філософський енциклопедичний словник / голов. ред. В.І. Шинкарук. Київ : Абрис, 2002. 742 с.
322. Форма. Словопедія URL: <http://slovopedia.org.ua/3653412250407.html>.
323. Форми державного управління. адміністративна юстиція України URL: <https://admincourt.wordpress.com/2010/01/21/форми-державного-управління/>.
324. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 536 с.
325. Хомишин І.Ю. Контроль у системі державної служби. *Форум права*. 2015. № 4. С. 292–296. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRNFP_index.htm_2015_4_52.

326. Цвігун Д.П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. 16 с.
327. Цехмістрова Г.С. Основи наукових досліджень : навч. посіб. Київ: Видав. дім «Слово», 2003. 240 с.
328. Чернецька О.В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 93–96.
329. Чернов С.І., Гайдученко С.О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Харків : ХНУМГ, 2014. 97 с. URL: <http://eprints.kname.edu.ua/35679/1>.
330. Черчик Л.М. Методологія наукових досліджень : електронний посібник з дисципліни ; ЛНТУ. URL: <http://elib.lutsk-ntu.com.ua/bookfbpresp201212-31>.
331. Чушенко В. Соціально-організоване суспільство і формування політичної влади в Україні. *Інтернет-видання «Юриспруденція on-line»*. URL: <http://www.lawyer.org.ua/?d=587&i=&w=r&refresh>.
332. Шахов В., Мадіссон В. Національний інтерес і національна безпека в геостратегії України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 2. С. 44–56.
333. Шукліна Н., Шамрай О. Стратегічне планування діяльності установи як запорука її успішного розвитку. *Слово Національної школи суддів України*. 2014. № 1. С. 21-28.
334. Шура Н.О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. *Економіка та управління національним господарством*. 2016. Вип. 14. С. 260–263.
335. Элементарные начала общей теории права: учеб. пособ. / под общ. ред. В.И. Червонюк. Москва : КолосС, 2003. 544 с.
336. Якимець Ю.В. Публічне адміністрування сферою культури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 20 с.

337. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 223 с.
338. Янюк Н.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи : дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2002. 168 с.
339. Янюк Н.В. Основи адміністративно-правового статусу посадової особи. URL: <http://www.lawyer.org.ua?w=r&i=6&d=279>.
340. Яременко Б. Реформа МЗС України: імітація процесу або процес імітації URL: <http://www.unian.ua/politics/913367-reforma-mzs-ukrajini-imitatsiya-protsesu-abo-protses-imitatsiji.html>.
341. Ястремська О.М., Мажник Л.О. Публічне адміністрування : навч. посіб. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с. URL: http://www.dut.edu.ua/uploads-/1_1444_92306508.pdf.
342. Ясунік Л. І. Завдання і повноваження міністерства закордонних справ України. *Наше право*. 2014. № 6. С. 64–70.
343. Яценко С. Управління в системі органів внутрішніх справ України. *Вісник Академії управління МВС*. 2009. № 3. С. 59–70.
344. Adebayo A. Principles and Practice of Public Administration in Nigeria. John Wiley & Sons, 1981. 193 p.
345. Ahmad R. (ed.). The Role of Public Administration in Building a Harmonious Society. *Selected Proceedings from the Annual Conference of the Network of Asia-Pacific Schools and Institutes of Public Administration and Governance (NAPSIPAG)*. Asian Development Bank, 2006. URL: <https://think-asia.org/bitstream/handle/115402950/napsipag.pdf?sequence=1>.
346. Albu N. Risks and Threats to National Security from Small States' Perspective. *Scientific Annals of the «Alexandru Ioan Cuza» University, Iași. New Series Sociology and Social Work Section*. 2011. Iss.4. № 2. P. 56–68.
347. Aucoin P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*. 1990. Iss. 3. № 2. P. 115–137.

348. Ayande A., Sabourin V., Sefa E. Managerial Execution in Public Administration: Practices of Managers When Implementing Strategic Objectives. *International Journal of Business and Management*. 2012. Iss.7. № 19. P. 55.
349. Azar E.E., Moon C. National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats. Univ of Maryland, Center for Intl'l. 1988. 320 p.
350. Banakar R., Travers M. (ed.). Theory and Method in Socio-Legal Research. Bloomsbury Publishing, 2005. 392 p.
351. Barkan, Steven M. and Bintliff, Barbara and Whisner, Mary, Fundamentals of Legal Research, Tenth Edition (April 7, 2015). University of Washington School of Law. Research Paper No. 2015-09.
352. Baum M.A., Potter P.B.K. The Relationships Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis. *Annual. Rev. Polit. Sci.* 2008. Iss. 11. P. 39–65.
353. Bekkers V.J.J.M., Homburg V. (ed.). The Information Ecology of E-Government: E-Government as Institutional and Technological Innovation in Public Administration. IOS Press, 2005. Iss. 9. 208 p.
354. Bernhard I. E-government and E-governance: Swedish Case Studies with Focus on the Local Level. KTH Royal Institute of Technology, 2013. URL: <https://www.-diva-portal.org/smash/get/diva2:663249/FULLTEXT01.pdf>.
355. Bevir M., Rhodes R.A.W., Weller P. Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector. *Public Administration*. 2003. Iss. 81. № 1. P.1–17.
356. Bigo D. Internal and External Aspects of Security. *European Security*. 2006. Iss. 15. № 4. P. 385–404.
357. Bovaird T., Löffler E. (ed.). Public Management and Governance. Taylor & Francis, 2009.
358. Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*. 2014. Iss. 74. № 4. P. 445–456.

359. Buzan B. *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Publishing, House Cartier Chisinau, 2000.
360. Cane, P., Kritzer, H.M. *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford, England: Oxford University Press, 2012. DOI: 10.1093/oxfordhb/97801995-42475.001.0001.
361. Christensen T., Læg Reid P. (ed.). *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*. Ashgate Pub Limited, 2002.
362. Condrey S.E. Reforming Public Management in Ukraine: Toward a University-Based Public Service Delivery Model. *International Journal of Public Sector Management*. 1998. Iss. 11. № 1. P. 27–36.
363. Cook W.W. Scientific Method and the Law. *ABAJ*. 1927. Iss. 13. P. 303.
364. Cull N.J. Public Diplomacy: Lessons from the Past CPD. *Perspectives on Public diplomacy*. 2009. Iss. 2. № 19. 60 p.
365. Dahl D.W., Moreau P. The Influence and Value of Analogical Thinking During New Product Ideation. *Journal of Marketing Research*. 2002. Vol. 39. № 1. P. 47–60.
366. Dahl R.A. The Science of Public Administration: Three problems. *Public Administration Review*. 1947. Iss. 7. № 1. P. 1–11.
367. Dobriansky P.J. Ukrainian Independence and National Security. *Demokratizatsiia*. 1994. Iss. 2. № 1. P. 81.
368. Drechsler W. The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration After the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Administrative Culture*. 2010. Iss. 6. P. 94–108.
369. Dunleavy P., Hood C. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*. 1994. Iss. 14. № 3. P. 9–16.
370. Egeberg M., Trondal J. National Agencies in the European Administrative Space: Government Driven, Commission Driven or Networked? *Public Administration*. 2009. Iss. 87. № 4. P. 779–790.
371. Engle E. Law: Lex vs. Ius. *J. Juris*. 2008. Iss. 1. P. 31.

372. Farazmand A. Globalization and Public Administration. *Public Administration Review*. 1999. P. 509–522.
373. Farmer D.J. Public Administration Discourse as Play with a Purpose. *Public Voices*. 2017. Iss. 3. № 1. P. 33–51.
374. Fehler W. Zagrożenie kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa, in: Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, (red.) Jałoszyński K., Wiśniewski B., Wojtuszek T., Bielsko-Biała, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku-Białej, 2007.
375. Fidler D.P. Transnational Threats to National Security: Daniel Deudney's Case Against Linking Environmental Degradation and National Security Millennium. *Journal of International Studies*. 1990. Iss. 19. P. 461–476.
376. Follett M.P. The New State: Group Organization the Solution of Popular Government. Penn State Press, 1918.
377. Frederickson H.G., Smith K.B., Larimer C.W., Licari M.J. The Public Administration Theory Primer. Westview Press, 2015. 320 p.
378. Garson, G.D. Information systems, politics and government: Leading theoretical perspectives. In G.D. Garson (Ed.) Handbook of Public Information Systems. New York: Marcel Dekker, Inc., 1999. P. 591–605.
379. Gerston L.N. Public Policy Making: Process and Principles. Routledge, 2014. 176 p.
380. Goldman E.O. New Threats, New Identities and New Ways of War: The Sources of Change in National Security Doctrine. *The Journal of Strategic Studies*. 2001. Iss. 24. № 2. P. 43–76.
381. Grabbe H. How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity. *Journal of European public policy*. 2001. Iss. 8. № 6. P. 1028–1029.
382. Gummesson E. Service Management: an Evaluation and the Future. *International Journal of service Industry Management*. 1994. Iss. 5. № 1. P. 77–96.

383. Guyomarch A. 'Public Service', 'Public Management' and the 'Modernization' of French Public Administration. *Public Administration*. 1999. Iss. 77. № 1. P. 171–193.
384. Hall I. The Transformation of Diplomacy: Mysteries, Insurgencies and Public Relations. *International Affairs*. 2010. Iss. 86. № 1. P. 247–256.
385. Hall R.H. The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment. *American Journal of Sociology*. 1963. Iss. 69. № 1. P. 32–40.
386. Hamilton K., Langhorne R. The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory, and Administration. Taylor & Francis, 2011. 328 p.
387. Harmon M.M., Mayer R.T. Organization Theory for Public Administration. Boston: Little, Brown, 1986. 443 p.
388. Hartley J. Innovation in Governance and Public Services: Past and present. *Public Money and Management*. 2005. Iss. 25. № 1. P. 27–34.
389. Heidbreder E.G. Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-Level Administration. *Journal of European Public Policy*. 2011. Iss. 18. № 5. P. 709–727.
390. Hood C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. 1991. Iss. 69. № 1. P. 3–19.
391. Hood C. Emerging Issues in Public Administration. *Public Administration*. 1995. Iss. 73. № 1. P. 165–183.
392. Hood C. Public Service Management by Numbers: Why Does It Vary? Where Has It Come From? What Are the Gaps and the Puzzles? *Public Money and Management*. 2007. Iss. 27. № 2. P. 95–102.
393. Hughes O.E. Public Management and Administration: An Introduction. Palgrave Macmillan, 2012. 313 p.
394. Hutchcroft P.D. Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. *Governance*. 2001. Iss. 14. № 1. P. 23–53.
395. Hutchinson T., Duncan N. Defining and Describing What We Do: Doctrinal Legal Research. *Deakin L. Rev.* 2012. Iss. 17. P. 83.

396. Johnson S., McMillan J., Woodruff C. Entrepreneurs and the Ordering of Institutional Reform: Poland, Slovakia, Romania, Russia and Ukraine Compared. *Economics of Transition*. 2000. Iss. 8. №. P. C.1–36.
397. Kaboolian L. The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review*. 1998. Iss. 58. № 3. P. 189–193.
398. Kaboolian L. The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review*. 1998. Vol. 58. Iss. 3. P. 189–193.
399. Kantorowicz H.U., Patterson E.W. Legal Science – A Summary of Its Methodology. *Columbia Law Review*. 1928. Iss. 28. №. 6. P. 679–707.
400. Katsamunskaja P. et al. Classical and Modern Approaches to Public Administration. *Economic Alternatives*. 2012. Iss. 1. P. 74–81.
401. Katzenstein P.J. (ed.). The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics. Columbia University Press, 1996. 560 p.
402. Kaufman H. Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. *American Political Science Review*. 1956. Iss. 50. №. 4. P. 1057–1073.
403. Kettl D.F. The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century. JHU Press, 2015. 240 p.
404. Kickert W.J.M. Public Governance in The Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’. *Public Administration*. 1997. Iss. 75. № 4. P. 731–752.
405. Kingsbury B., Krisch N., Stewart R. B. The Emergence of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*. 2005. Iss. 68. № 34. P. 15–61.
406. Kopriv I., Musa A., Novak G. L. Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space. *Zbornik PFZ*. 2011. Iss. 61. P. 1515.
407. Kozhevnikov S.N., Kuznetsov A.P. On Concrete Methods of Knowing the Subjects and Methodology of the Theory of State and Law. *Legal Science and*

Practice Bulletin of Nizhniy Novgorod Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2012. Iss. 17. № 1. P. 34–41.

408. Krawchenko B. Administrative Reform in Ukraine: Setting the Agenda. Budapest : Local Government and Public Service Reform Initiative, 1997. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/pan003981.pdf>.

409. Kuhlmann S. New Public Management for the ‘Classical Continental European Administration’: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy. *Public Administration*. 2010. Iss. 88. № 4. P. 1116–1130.

410. Kuncėvičius G., Kosmačaitė V. Viešasis administravimas kaip Lietuvos administracinės teisės reguliavimo dalykas: kai kurie probleminiai aspektai. *Jurisprudencija*. 2014. Iss. 21. № 1. P. 141–163.

411. Lamidi K.O. Theories of Public Administration: An Anthology of Essays. *International Journal of Politics & Good Governance*. 2015. Iss. 6. № 6.3. P. 1–35.

412. Law J. *After Method: Mess in Social Science Research*. Routledge, 2004. 188 p.

413. Levine C.H., Peters B.G., Thompson F.J. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Scott Foresman & Company, 1990. 474 p.

414. Long N.E. Power and Administration. *Public Administration Review*. 1949. Iss. 9. № 4. P. 257–264.

415. Lynn L.E. The New Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View. In: *Comparative Public Administration*. Emerald Group Publishing Limited, 2006. P. 573–591.

416. Lynn L.E. The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. *Public Administration Review*. 1998. Vol. 58. Iss. 3. P. 231–238.

417. Macmahon A.W. *Administration in Foreign Affairs*. University of Alabama Press, 1953. 275 p.

418. Malik V. P. Internal Security Management: Challenges and Policy Options. CLAWS. 2010. № 17. URL: [http://www.claws.in/images/publication_pdf/IB-17%20-%2024\[1\].05.10.pdf](http://www.claws.in/images/publication_pdf/IB-17%20-%2024[1].05.10.pdf). Дата доступа: 28.02.2018.

419. Marcinkeviciute L., Petrauskiene R. Performance Improvement of Public Administration Institutions: The Case of Lithuanian District Municipalities Administrations. *Viesoji Politika ir Administravimas*. 2007. Iss. 19. P. 69 – 80.
420. Merry S.E. Legal pluralism. *Law & Soc'y Rev.* 1988. Iss. 22. P. 869.
421. Moe R.C., Gilmour R. S. Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law. *Public Administration Review*. 1995. P. 135–146.
422. Moon M.J. The Evolution of E-Government Among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public administration review*. 2002. Iss. 62. № 4. P. 424–433.
423. Mueller D.C. Public Choice: An Introduction. The Encyclopedia of Public Choice. Springer, Boston, MA, 2004. P. 32–48.
424. Newman J. Beyond the New Public Management? Modernizing Public Services. *New Managerialism, New Welfare*. 2000. P. 45–61.
425. Nunberg B. Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe. World Bank Publications, 2000. 464 p.
426. O'Flynn J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*. 2007. Iss. 66. № 3. P. 353.
427. Oliker O. et al. Security Sector Reform in Ukraine. Rand Corporation, 2016. URL: https://www.rand.org/contentdam/rrandpubsresearch_reports/RR1400RR1475-1/RAND_RR1475-1.pdf.
428. Olsen J. Towards a European Administrative Space? *Journal of European Public Policy*. 2003. Iss. 10. № 4. P. 506–531.
429. Osborne S.P., Radnor Z., Nasi G. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*. 2013. Iss. 43. № 2. P. 135–158.
430. Ostrom V., Ostrom E. Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*. 1971. Iss. 31. № 2. P. 203–216.

431. O'Toole L.J. Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public administration review*. 1997. Vol. 57. Iss.1, P. 45-52.
432. Perry J.L., Wise L.R. The Motivational Bases of Public Service. *Public administration review*. 1990. P. 367–373.
433. Peters B.G. The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Asian Journal of Public Administration*. 2002. Iss. 24. № 2. P. 153–183.
434. Peters B.G. The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard questions. *Viesoji politika ir administravimas*. 2003. № 5. P. 7-20.
435. Peters B.G., Pierre J. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1998. Iss. 8. № 2. P. 223–243.
436. Petrov R., Kalinichenko P. The Europeanization of Third Country Judiciaries Through the Application of the EU Acquis: the Cases of Russia and Ukraine. *International & Comparative Law Quarterly*. 2011. Iss. 60. № 2. P. 325–353.
437. Pigui T. Impact of Economic Vulnerabilities, Risks, and Threats on the National Security Environment. In: Strategic Colloquy. 2004. Bucharest: National Defense University, No. 8 (XX) June.
438. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford University Press, USA, 2004. 368 p.
439. Poshedin O., Chulaievska M. European Integration of Ukraine: Tool for Internal Reform, Source of Problems or Pass Ticket to EU Membership. *Romanian J. Eur. Aff.* 2017. Iss. 7. P. 100–120.
440. Raadschelders J.C.N. Government and Public Administration: Challenges to and Need for Connecting Knowledge. *Administrative Theory & Praxis*. 2005. Iss. 27. № 4. P. 602–627.

441. Raipa A. Trajectories and Tendencies of Public Governance Reform in the 21st Century. *Public Policy and Administration*. 2015. Iss. 14. № 2. P. 307–320.
442. Research Methodology. In: *New Product Development*. Springer, Boston, MA, 2005. P. 43-50.
443. Rhodes R.A.W. Governance and Public Administration. *Debating Governance*. 2000. Iss. 54. P. 90.
444. Riggs F.W. The Prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies. In: *Comparative Public Administration*. Emerald Group Publishing Limited, 2006. P. 17–60.
445. Rosenbloom D.H. Public Administrative Theory and the Separation of Powers. *Public Administration Review*. 1983. P. 219–227.
446. Rosenbloom D.H., Goldman D.D. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York : McGraw-Hill, 1993. 624 p.
447. Ryan B., Scapens R. W., Theobald M. *Research Method and Methodology in Finance and Accounting*. 2002. URL: http://www.dphu.org/uploads/attachements-booksbooks_3410_0.pdf.
448. Schedler, Kuno and Proeller, Isabella, Public Management as a Cultural Phenomenon: Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research (February 23, 2007). *International Public Management Review*. 8(1), 2007. P. 186-194.
449. Schiavo-Campo S., Sundaram P. *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*. Asian Development Bank, 2000. URL: <http://hdl.handle.net/11540/278>.
450. Scholz J.T., Wood B.D. Controlling the IRS: Principals, Principles, and Public Administration. *American Journal of Political Science*. 1998. P. 141–162.
451. Scott C. et al. Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State. *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. 2004. Iss. 145. 53 p.

452. Sethi N.K. Mary Parker Follett: Pioneer in Management Theory. *Academy of Management Journal*. 1962. Iss. 5. № 3. P. 214–221.
453. Shafritz J.M., Russell E.W., Borick C. *Introducing Public Administration*. Routledge, 2015. 592 p.
454. Slepyshev Alexey. Государственное Управление: Объекты и Приоритеты. Часть I (Public Administration: Objects and Priorities. Part I) (August 12, 2015). *SOCIUM and POWER*. 2015. № 2. P. 87-94. URL: <https://ssrn.com/abstract=2642678>.
455. Strogovich M.S. Problems of Methodology in Jurisprudence. *Soviet Law and Government*. 1966. Iss. 4. № 4. P. 13–22.
456. Tat-Kei Ho A. Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative. *Public Administration Review*. 2002. Iss. 62. № 4. P. 434–444.
457. Teisman G.R., Klijn E.-H. Complexity Theory and Public Management. *Public Management Review*. 2008. Vol.10. Iss. 3. P. 287-297.
458. Tolbert C.J., Mossberger K. The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. *Public Administration Review*. 2006. Iss. 66. № 3. P. 354-369.
459. Uchem R.O., Erunke C.E. Nature and Scope of Public Administration. *International Journal of Development and Sustainability*. 2013. Iss. 2. № 1. P. 177–182.
460. Ustymenko O.V. Challenges and Threats to the National Security – Ukraine’s Capacity to Respond to Them. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2016. № 1. P. 50–55.
461. Van Hoecke M. (ed.). *Methodologies of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline?* Bloomsbury Publishing, 2011. 310 p.
462. Van Thiel S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An introduction*. Routledge, 2014. 208 p.

463. Vandenaabeele W. Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation: An Institutional Approach. *Public management review*. 2007. Iss. 9. № 4. P. 545–556.
464. VanGestel R., Micklitz H. W. Revitalizing Doctrinal Legal Research in Europe: What About Methodology? 2011. 41 p.
465. Verheij B. Dialectical argumentation with argumentation schemes: An approach to legal logic. *Artificial intelligence and Law*. 2003. Iss. 11. № 2–3. P. 167–195.
466. Verheijen T. The European Union and Public Administration Development in Central and Eastern Europe. *Transitions from Authoritarianism: The Role of the Bureaucracy*. London, 2002.
467. Villa V. Legal Science Between Natural and Human Sciences. *Legal studies*. 1984. Iss. 4. № 3. P. 243–270.
468. Vohra N.N. National Governance and Internal Security. *Journal of defence studies*. 2008. Vol. 2. Iss. 1. URL: https://idsa.in/systemfiles/jds_2_1_nnvohra.pdf.
469. Von Mehren A.T. Special Substantive Rules for Multistate Problems: Their Role and Significance in Contemporary Choice of Law. *Methodology Harvard Law Review*. 1974. P. 347–371.
470. Waldo D. The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration. Transaction Publishers, 2006. 251 p.
471. Walker W.E. Policy Analysis: A Systematic Approach to Supporting Policymaking in the Public Sector. *Journal of Multicriteria Decision Analysis*. 2000. Iss. 9. № 1-3. P. 11.
472. Wawrzusiszyn A. International Conditions of the Internal Security of State. *Securitologia*. 2015. № 1 (21). P. 143–162.
473. Weber M. et al. The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction. *Reader in Bureaucracy*. 1952. Iss. 19. P. 19–21.
474. Weiss T.G. Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*. 2000. Iss. 21. № 5. P. 795–814.

475. Weissbrodt D. The Administration of Justice and Human Rights. *I City U. H.K. L. Rev.* 23 (2009). URL: http://scholarship.law.umn.edu/faculty_articles241.
476. West D.M. E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review*. 2004. Iss. 64. № 1. P. 15–27.
477. Westerman P.C. Open or Autonomous: The Debate on Legal Methodology as a Reflection of the Debate on Law (October 30, 2009). URL: [dx.doi.org/10.2139-ssrn.1609575](http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1609575).
478. Willoughby W.F. et al. Principles of Public Administration. 1927. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/000271622813700139>.
479. Wise C. Organizing for Homeland Security. *Public Administration Review*. 2002. Iss. 62. № 2. P.131–144.
480. Wolczuk K. Catching up with Europe? Constitutional Debates on the Territorial-Administrative Model in Independent Ukraine. 2002.
481. Wolczuk Kataryna. Integration Without Europeanisation: Ukraine and its Policy Towards the European Union (October 24, 2004). European University Institute, EUI Working Papers, RSCAS No. 200415, (2004). P. 1-22. URL:<http://dx.doi.org/10.2139ssrn.2344806>.
482. Wood J.R., Serres J. Diplomatic Ceremonial and Protocol: Principles, Procedures & Practices. Springer, 1970. 378 p.
483. Yanow D., Schwartz-Shea P. Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn. Routledge, 2015. 472 p.
484. Zimanov S. An Experiment in Introducing the Method of Concrete Sociological Research into Jurisprudence. *Soviet Law and Government*. 1965. Iss. 4. № 2. P. 42–47.

ДОДАТКИ

Додаток 1

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія:

1. Бондаренко К.В. Публічне адміністрування національно-безпековою сферою в Україні: теоретичні, правові та організаційні засади : монографія. Одеса, Фенікс, 2019. 406 с.

Рецензія: Чистоклетов Л.Г. Рецензія на монографію “Публічне адміністрування національно-безпековою сферою в Україні: теоретико-правові та організаційні засади” / авт. К.В. Бондаренко /Л.Г.Чистоклетов// Інформація і право. 2019. №4(31). С.131-132.

Глави і розділи в колективних монографіях

2. Bondarenko K.V. Definition of the content of public administration object. Development and modernization of the legal systems of Eastern Europe: experience of Poland and prospects of Ukraine: Collective monograph. Vol. 2. Lublin: Izdevnieciba “Baltija Publishing”, 2017. P. 96-111.

Наукові статті у фахових виданнях України:

3. Бондаренко К.В. Повноваження Кабінету Міністрів України в галузі оборони. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. №9-1. С. 60-61.

4. Бондаренко К.В. Принцип стабільності в державному управлінні адміністративно-політичною сферою. *Часопис Академії Адвокатури України*. 2015. № 3(27). С. 3-9.

5. Бондаренко К.В. До питання про правові засади управління державною службою. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. № 72. С. 273-279.

6. Бондаренко К.В. До визначення змісту юстиції як об’єкта державного управління. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 207-209.

7. Бондаренко К.В. Особливості повноважень Президента України в державному управлінні адміністративно-політичною сферою. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. № 2. С. 22-26.
8. Бондаренко К.В. Особливості державного управління закордонними справами. *Право і суспільство*. 2014. № 5. С. 63-68.
9. Бондаренко К.В. До питання визначення об'єкту державного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3. С. 58-61.
10. Бондаренко К.В. До визначення категорії «правовий стан». *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 4. С. 16-18.
11. Бондаренко К.В. Соціально-організоване суспільство як об'єкт державного управління. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. № 28. Т.2. С.86-89.
12. Бондаренко К.В. Галузь державної служби як складова частина адміністративно-політичної сфери державного управління. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2014. № 3. Т. 27 (66). С. 105-113.
13. Бондаренко К.В. Особливості державного управління адміністративно-політичною сферою. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Випуск 1. Т.2. С. 152-156.
14. Бондаренко К.В. Особливості суб'єктів державного управління адміністративно-політичною сферою. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 4(1). С. 124-134.
15. Бондаренко К.В. Адміністративно-правовий статус Секретаря Ради національної безпеки і оборони України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 1. С. 155-157.
16. Бондаренко К.В. Деякі принципи державного управління адміністративно-політичною сферою. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2. Ч. 3. С. 158-163.

17. Бондаренко К.В. До визначення процесу державного управління. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. № 35. С. 101-105.

18. Бондаренко К.В. До питання про форми і методи державного управління. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2015. № 4. Ч.1. С. 111-118.

19. Бондаренко К.В. Реформування галузі внутрішніх справ. *Молодий вчений*. 2015. № 5(20). Ч. 3. С. 34-37.

20. Бондаренко К.В. Реформування галузі юстиції на сучасному етапі розвитку Української держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №1 (239). С. 92-97.

21. Бондаренко К.В. Система законодавства України щодо державного управління адміністративно-політичною сферою. *Право та державне управління*. 2016. №4. С. 72-78.

22. Бондаренко К.В. Історія становлення законодавства України у сфері державного управління адміністративно-політичною сферою. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 5 (14). С. 41-45.

23. Бондаренко К.В. До питання розмежування понять «державне управління» та «публічне адміністрування». *Держава та регіони. Серія: Право*. 2018. № 3. С. 80-84.

24. Бондаренко К.В. Оновлення поняття «адміністративно-політична сфера» у публічному адмініструванні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 3. Т. 1. С. 125-128.

Наукові статті у зарубіжних періодичних виданнях з юридичного напрямку:

25. Бондаренко К.В. Реформування адміністративно-політичної сфери державного управління. *Восточно-европейский научный журнал*. 2016. № 5. С. 56 -60.

26. Бондаренко К.В. Деякі аспекти реформи адміністративного права. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 5. С. 7 -11.

27. Бондаренко К.В. Центральна категорія сучасного адміністративного права: науковий пошук. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. №2 (8). С. 146-153.

28. Бондаренко К.В. Государственное управление и публичное администрирование - соотношение понятий. *Leges et Vita*. 2017. № 3. С. 10-13.

Тези доповідей і наукових повідомлень:

29. Бондаренко К.В. Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. *Правове життя сучасної України : матер. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (Одеса, 20–21 квітня 2012 р.)*. Т. 2 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін / Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2012. С. 56-58

30. Бондаренко К.В. Процесуальні особливості розгляду спорів з приводу прийняття, проходження, звільнення з публічної служби. *Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права : матер. Міжнар. наук. конф. (Одеса, 30 листопада 2012 р.)* Т. 2 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2012. С. 60-63.

31. Бондаренко К.В. Деякі особливості державного управління адміністративно-політичною сферою. *Правове життя сучасної України : матер. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (Одеса, 16-17 травня 2013 р.)*. Т. 2 / відп. за випуск д.ю.н., проф. Дрьомін В.М. Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2013. С. 62-63.

32. Бондаренко Е.В. Отдельные особенности государственного управления административно-политической сферой в Украине и Российской Федерации. Развитие учений о государстве и праве: от античности до современности : матер. Междун. научно-практич. конф. (Москва, 20 июля 2013 г.). Москва : Московский центр правовых исследований, 2013. С. 35-37.

33. Бондаренко К.В. Повноваження Кабінету Міністрів України в сфері оборони. Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства : *матер. Міжнар. науково-практ. конф. (Донецьк, 17-18 серпня 2013 р.)* Донецьк : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2013. С.67-69.

34. Бондаренко Е.В. Некоторые аспекты управления государственной службой в Украине и Российской Федерации. Современные тенденции правовых исследований : *матер. Междун. конф. (Санкт-Петербург, 17 августа 2013 г.)*. Санкт-Петербург : Фонд развития юридической науки, 2013. С.37-40.

35. Бондаренко К.В. До визначення змісту юстиції як об'єкта державного управління. Правове життя сучасної України : *матер. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (Одеса, 16-17 травня 2014 р.)*. Т. 1 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2014. С. 28-31.

36. Бондаренко К.В. Деякі особливості державного управління закордонними справами. *Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя : матер. Міжнар. науково-практ. конф. (Дніпропетровськ, 6-7 червня 2014 р.)*. Дніпропетровськ, 2014. С. 88-90.

37. Бондаренко К.В. До питання визначення об'єкту державного управління. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права : матер. Міжнар. науково-практ. конф. (Львів, 27-28 червня 2014 р.)*. Львів, 2014. С. 74-75.

38. Бондаренко К.В. Реформування галузі внутрішніх справ. *Правове життя сучасної України : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (16-17 травня 2015 р.)* Т. 1 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2015. С. 14–16.

39. Бондаренко К.В. Конституційні положення як частина системи законодавства щодо державного управління адміністративно-політичною сферою. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави*

та права в умовах євроінтеграції: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (20 травня 2016 р.) Т. 2 / відп. ред. М.В. Афанасьєва; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Юридична література, 2016. С. 18-21.

40. Бондаренко К.В. До питання системи принципів публічного адміністрування. *Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (19 травня 2017 р.)* Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С.43-45.

41. Бондаренко К.В. До питання про суб'єкти публічного адміністрування адміністративно-політичною сферою. *Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Юридическая наука в условиях евроинтеграции Украины и Молдовы: современные ориентиры правового развития», 24-25 марта 2017, Кишинев, Республика Молдова, орг. ком. В. Бужор.* С. 108-111.

42. Бондаренко К.В. До питання обґрунтування зміни поняття «адміністративно-політична сфера публічного адміністрування». *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах Європейської інтеграції : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (18 трав. 2018 р., м. Одеса) : у 2 т. Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова.* Одеса : «Гельветика», 2018. С. 35-37.

43. Бондаренко К.В. До питання розмежування понять «державне управління» та «публічне адміністрування». *Право, економіка та управління: генезис, сучасний стан та перспективи розвитку: матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю економіко-правового ф-ту ОНУ ім. І.І. Мечнікова (м. Одеса, 14-15 верес. 2018 р.) / ОНУ ім. І.І. Мечнікова ; відп. ред. І.А. Ломачинська, А.В. Смітюх.* Одеса : Фенікс, 2018. С. 402-408.

44. Бондаренко К.В. Питання визначення контрольно-наглядової діяльності у національно-безпековій сфері. *Правове життя сучасної України: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (17 верес. 2018 р., м. Одеса) / відп. ред. Г.О. Ульянова.* Одеса : «Гельветика», 2018. С. 242-245.

45. Бондаренко К.В. Новели Закону України «Про національну безпеку». *Актуальні проблеми юридичної науки: матер. Міжнар. наук. конф. «Сімнадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 19-20 жовт. 2018 р.) у 2-х ч. Ч.1.* / Хмельницький: Хмельницький ун-т управління та права, 2018. С. 58-61.

46. Бондаренко К.В. Публічне адміністрування як об'єкт законодавчого регулювання. *Правове життя сучасної України: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (17 трав. 2019 р., м. Одеса)* : у 2 т. Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса : “Гельветика”, 2019. С. 44-47.

47. Довгань О.Д., Бондаренко К.В. Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно: інституція захисту інформаційних прав особи. *Актуальні проблеми захисту інформаційних прав особи в умовах технологічних викликів та цифрової реальності : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (17-18 вересня 2019 р., м. Київ)* / За заг. ред. І.С. Гриценка, М.І. Смоковича. Херсон : “Гельветика”, 2019. С. 75-78.

48. Бондаренко К.В. Інформаційна складова національно-безпекової сфери публічного адміністрування. *Правові засади діяльності правоохоронних органів : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (5-6 груд. 2019 р., м. Харків).* С. 13-16.

49. Бондаренко К.В. Взаємопроникнення та взаємозв'язок сфер публічного адміністрування. *Морське право та менеджмент: еволюція та сучасні виклики: матеріали XIV міжнар. наук.-практ. конф. (9-10 квіт. 2020 р., м. Одеса).* С. 191-193.

Опубліковані праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

50. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства: монографія. (за заг. ред С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової). Одеса : Фенікс, 2013. С. 299-306.

ВИТЯГ
з протоколу № 1 засідання кафедри цивільного і трудового права Національного
університету «Одеська морська академія»
від 27 серпня 2019 р.

Присутні: завідувач кафедри Скоробагатько А.В., декан ФМПіМ Савінова Н.А., Бельо Л.Ю., Валуєва Л.В., Бондаренко К.В., Єфтені Н.М., Губіна Г.Л., Задоя І.І., Ізбаш О.О., Китаєнко О.Є., Ковбан А.В., Матвєєвський О.В., Палько В.І., Степанов С.В., Судаков В.В., Ярова Л.В., Колегаєва І.Є., Дяченко К.А., Ніконорова К.А., Недоборовська К.В.

ПОРЯДОК ДЕННИЙ

15. Затвердження акту впровадження результатів дисертаційного дослідження Бондаренко К.В. на тему: «Правові основи публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні»

Слухали:	Декана факультету морського права та менеджменту Національного університету «Одеська морська академія», доктора юридичних наук Савінову Н.А. про впровадження результатів дисертаційного дослідження Бондаренко К.В. на тему: «Правові основи публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні»
Виступили:	Завідувач кафедри цивільного і трудового права, кандидат юридичних наук, доцент Скоробагатько А.В. з пропозицією затвердити акт впровадження результатів дисертаційного дослідження Бондаренко К.В. на тему: «Правові основи публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні», використаних співробітниками кафедри цивільного і трудового права під час читання лекційних та проведення практичних занять зі студентами з дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес та юстиція», «Адміністративне процесуальне право», які були враховані під час вдосконалення курсу «Адміністративне право України» та при розробці робочих програм з вказаних навчальних дисциплін на 2019-2020 навчальний рік. Кандидат юридичних наук, доцент Задоя І.І. зазначила, що теоретичні та прикладні висновки і рекомендації наукових статей за результатами дисертаційного дослідження Бондаренко К.В. були використані у навчально-методичній роботі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес та юстиція», «Адміністративне процесуальне право»; для підготовки робочих програм відповідних навчальних дисциплін і навчально-методичних матеріалів.
Ухвалили:	Після обговорення одногосно ухвалили акт впровадження результатів дисертаційного дослідження Бондаренко К.В. на тему: «Правові основи публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні».

Завідувач кафедри
цивільного і трудового права

Секретар кафедри



А. В. Скоробагатько

Н. М. Єфтені



ЮРИДИЧНИЙ ДЕПАРТАМЕНТ ОДЕСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ

пл. Думська, 1, Одеса, 65004, Україна
код ЄДРПОУ 26302537

тел. (048) 779-13-20, ф. 724-87-75
e-mail: legal_department@omr.gov.ua

07.02.2020 № _____
на № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Бондаренко Катерини Вікторівни,
доцента кафедри цивільного і трудового права
Національного університету «Одеська морська академія»,
на тему «Правові основи публічного адміністрування національно-
безпековою сферою в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Юридичним департаментом Одеської міської ради розглянуто наукові публікації Бондаренко Катерини Вікторівни, а саме:

1. Бондаренко К.В. Публічне адміністрування національно-безпековою сферою в Україні: теоретичні, правові та організаційні засади : монографія. Одеса, Фенікс, 2019. 406 с.
2. Бондаренко К.В. Принцип стабільності в державному управлінні адміністративно-політичною сферою. Часопис Академії Адвокатури України. 2015. № 3(27). С. 3-9.
3. Бондаренко К.В. До питання про правові засади управління державною службою. Актуальні проблеми держави і права. 2014. № 72. С. 273-279.
4. Бондаренко К.В. Галузь державної служби як складова частина адміністративно-політичної сфери державного управління. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки». 2014. № 3. Т. 27 (66). С. 105-113.
5. Бондаренко К.В. Особливості державного управління адміністративно-політичною сферою. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Випуск 1. Т.2. С. 152-156.
6. Бондаренко К.В. Особливості суб'єктів державного управління адміністративно-політичною сферою. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2014. № 4(1). С. 124-134.
7. Бондаренко К.В. Деякі принципи державного управління адміністративно-політичною сферою. Право і суспільство. 2015. № 5-2. Ч. 3. С. 158-163.

№ 19956

8. Бондаренко К.В. До визначення процесу державного управління. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. № 35. С. 101-105.

9. Бондаренко К.В. До питання про форми і методи державного управління. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2015. № 4. Ч.1. С. 111-118.

Внаслідок розгляду встановлено, що у вказаних публікаціях відображено результати дисертаційного дослідження Бондаренко К.В. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, яким розв'язується низка проблем теорії та практики здійснення публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні.

Сформульовані Бондаренко К.В. висновки та пропозиції є цінними для роботи органів місцевого самоврядування, проходження служби в органах місцевого самоврядування та заслуговують на позитивну оцінку. Висловлені у наукових публікаціях ідеї стосовно зміни способів взаємодії громадянина та органів публічної влади відповідають реаліям сьогодення, мають практичну значимість, і були враховані, зокрема, при організації роботи управління державної реєстрації юридичного департаменту Одеської міської ради.

Директор департаменту



І.П. Поповська



**ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ МОРСЬКОЇ ОХОРОНИ
АДМІНІСТРАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ
СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

вул. Приморська, 3А, Одеса-26, 65026, тел.: (048) 230-92-35, факс: (048) 723-38-39
https://dpsu.gov.ua; e-mail: rvus_rumo@dpsu.gov.ua; ЄДРПОУ 43206931

«24» березня 2020 року № 14/ *ЗД*

ДОВІДКА

**про впровадження результатів
дисертаційного дослідження**

Бондаренко Катерини Вікторівни,

доцента кафедри цивільного і трудового права

Національного університету «Одеська морська академія»,

на тему «Правові основи публічного адміністрування національно-безпековою сферою в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Регіональне управління Морської охорони Адміністрації Державної прикордонної служби України засвідчує, що Бондаренко Катерина Вікторівна подала на розгляд наукові публікації:

1. Бондаренко К.В. Публічне адміністрування національно-безпековою сферою в Україні: теоретичні, правові та організаційні засади : монографія. Одеса, Фенікс, 2019. 406 с.

2. Бондаренко К.В. Принцип стабільності в державному управлінні адміністративно-політичною сферою. *Часопис Академії Адвокатури України*. 2015. № 3(27). С. 3-9.

3. Бондаренко К.В. До питання про правові засади управління державною службою. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. № 72. С. 273-279.

4. Бондаренко К.В. Особливості повноважень Президента України в державному управлінні адміністративно-політичною сферою. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. № 2. С. 22-26.

5. Бондаренко К.В. До питання визначення об'єкту державного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3. С. 58-61.

6. Бондаренко К.В. До визначення категорії «правовий стан». *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 4. С. 16-18.

7. Бондаренко К.В. Соціально-організоване суспільство як об'єкт державного управління. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. № 28. Т.2. С.86-89.

8. Бондаренко К.В. Галузь державної служби як складова частина адміністративно-політичної сфери державного управління. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2014. № 3. Т. 27 (66). С. 105-113.

9. Бондаренко К.В. Особливості державного управління адміністративно-політичною сферою. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Випуск 1. Т.2. С. 152-156.

10. Бондаренко К.В. Особливості суб'єктів державного управління адміністративно-політичною сферою. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 4(1). С. 124-134.

11. Бондаренко К.В. Адміністративно-правовий статус Секретаря Ради національної безпеки і оборони України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 1. С. 155-157.

12. Бондаренко К.В. Деякі принципи державного управління адміністративно-політичною сферою. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2. Ч. 3. С. 158-163.

13. Бондаренко К.В. До питання про форми і методи державного управління. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2015. № 4. Ч.1. С. 111-118.

14. Бондаренко К.В. До питання розмежування понять «державне управління» та «публічне адміністрування». *Держава та регіони. Серія: Право*. 2018. № 3. С. 80-84.

15. Бондаренко К.В. Оновлення поняття «адміністративно-політична сфера» у публічному адмініструванні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 3. Т. 1. С. 125-128.

16. Бондаренко К.В. Реформування адміністративно-політичної сфери державного управління. *Восточно-европейский научный журнал*. 2016. № 5. С. 56 -60.

В поданих наукових публікаціях відображені результати дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук з питань публічного адміністрування та особливостей здійснення публічного адміністрування в національно - безпековій сфері в Україні.

По-суті у роботі сформульовано концепцію публічного адміністрування, яка являє собою теоретичне підґрунтя діяльності Регіонального управління Морської охорони Адміністрації Державної прикордонної служби України, як нещодавно створеного суб'єкта публічного адміністрування, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони державного кордону України на морі, річках та інших водоймах, а також охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні, виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконання зобов'язань у цих зонах інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій.

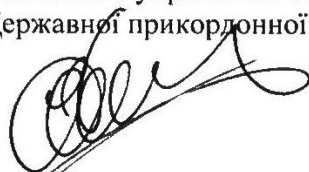
Пропозиції Бондаренко К.В., що є результатами її дослідження, висновки та рекомендації, якими розв'язується низка проблем теорії та практики щодо здійснення публічного адміністрування в національно - безпековій сфері, є

цінними для практичної роботи суб'єктів публічної адміністрації та заслуговують на позитивну оцінку.

Слушними та такими, що впливають на практичну роботу, є висновки щодо поділу публічного адміністрування на адміністрування у мирний та воєнний час. Крім того, запропонована Бондаренко К.В. система принципів публічного адміністрування національно - безпековою сферою, відповідає сьогоденним реаліям, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичну значимість, є науково обґрунтованими, і враховуються в роботі Регіонального управління Морської охорони Адміністрації Державної прикордонної служби України.

Начальник Регіонального управління Морської охорони
Адміністрації Державної прикордонної служби України

контр-адмірал



Олег КОСТУР