

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

*Беззубов Дмитро Олександрович,
доктор юридичних наук,
доцент, професор кафедри
конституційного та адміністративного права
юридичного факультету Державного
університету інфраструктури та технологій
dbezzubov@ukr.net*

ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

В статті розглядається питання проблем адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки. Подається системний аналіз категорії національної безпеки в сфері адміністративного права. Аналізуються критерії характеристики національної безпеки в адміністративному праві. Встановлюються критерії публічного адміністрування національної безпеки. Класифікуються стани забезпечення національної безпеки.

Ключові слова: національної безпека, принципи, функції, методи

Bezzubov D. PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION THEORY IN THE PROTECTION OF NATIONAL SECURITY

The article deals with the problems of administration in the field of public safety. System analysis of the category of public security in the field of administrative law is provided. The criteria of the characteristics of public security in administrative law are analyzed. The criteria for public administration of public security are set. The state of public safety is classified.

Key words: public safety, principles, functions, methods.

Постановка проблеми. Сучасний стан правової системи України обумовлений теоретичною та практичною значимістю проблемних та невіршених на сьогоднішній день питань, які пов'язані з оптимізацією процесів формування та функціонування механізму правового забезпечення національної безпеки в умовах сучасної української державності та постійної трансформації правового середовища.

Зміни в правовій моделі та її удосконалення передбачають урахування всіх аспектів юридичної діяльності державних органів виконавчої влади. Одним із найбільш релевантних аспектів практичної діяльності органів виконавчої влади виступає поняття національної безпеки. Проте категорія безпеки досить обмежено вивчалася у вітчизняній науці минулих років та за часів незалежної України, тому, як наслідок, фрагментарно представлена в чинних законодавчих актах України, що регулюють правовідносини в Україні.

В кінці ХХ століття в державних та міжнародних відносинах більшості країн Європи та світу, в тому числі і України, головним елементом виступав фінансово-економічний аспект та процеси адаптації до наслідків зміни геополітичного простору та трансформації економічних відносин.

Потрібно визначити, що забезпечення національної безпеки пов'язано з двома основними проблемними блоками: перший блок – визначення низки загроз, які в сукупності створюють небезпеку для функціонування суспільства; другий блок – формування та уможливлення функціонування механізму, котрий дозволяє мінімізувати негативні наслідки реальних загроз суспільству, а також створення сприятливих умов для всебічного розвитку суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми управління в сфері забезпечення національної безпеки досліджували такі вітчизняні вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, О.О.Бандурка, В.Т.Білоус, Ю.П.Битяк, І.С.Братков, В.М.Гарашук, І.П.Голосніченко, Є.В.Додін, В.О.Заросило, С.Ф.Константинов, Р.А. Каложний, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В.Копан, А.Т.Комзюк, В.В.Конопльов, О.В.Кузьменко, В.Я. Настюк, В.А. Ліпкан, В.І. Олефір, О.І. Остапенко, А.М.Подоляка, В.П.Петков, Т.О. Проценко, Л.А.Савченко, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа, І.М. Шопіна, Х.П. Ярмакі, О.Н. Ярмиш та інші.

Серед зарубіжних вчених, які займалися проблематикою безпеки в суспільних відносинах, виділяємо праці Арістотеля, О. Бауера, Ж. Бодена, М. Вебера, Гегеля, К.А. Гельвеція, Т. Гоббса, Гольбаха, Р. Гроція, Демокрит, Д.Дідро, Э. Дюркгейм, Р. Еллінека, І.А. Ільїна, І. Канта, Н.М. Коркунова, Н. Макіавеллі, Платона, Г.В. Плеханова, Полібія, П.А. Сорокіна, Р. Спенсера, Э. Гобсбаума, Цицерона, Р. Шпрінгера та інших.

Виклад основного матеріалу. З огляду на те, що предмет дослідження – саме національна безпека, яка є складовим елементом системи державної безпеки, то парадигма національної безпеки дозволяє розглядати її як об'єктний елемент державного управління через наступне встановлення: по-перше, визначення самої сутності, поняття та основних елементів системи забезпечення національної безпеки; по-друге, через з'ясування мети і принципів забезпечення національної безпеки; по-третє, через встановлення адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки; по-четверте, через визначення сфер і видів забезпечення національної безпеки; по-п'яте, через встановлення місця і ролі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в діяльності щодо забезпечення національної безпеки; по-шосте, через визначення напрямів підвищення рівня національної безпеки.

Проаналізувавши наукові праці в галузі національної безпеки, зазначимо, що безпека в них досліджується як структурний елемент проблеми забезпечення державної безпеки. Парадигма адміністративного права дозволяє розглядати національну безпеку як самостійний і самодостатній компонент суспільних відносин, що регулюється нормами адміністративного права.

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

Основною метою дослідження національної безпеки в науковій, військовій, екологічній, економічній, політичній сферах життя суспільства є отримання універсальної формули рівня захисту людей від потенційно небезпечних ситуацій різного походження. Різноманітність сфер активного буття людини породжує різноманітність небезпек, що, в свою чергу, визначає появу нових напрямів дослідження безпеки. Пропонуємо логічну закономірність, яка стане базовою у визначенні наукової генези категорії національної безпеки, а саме: розширення сфер діяльності й напрямів функціонування суспільства (що є результатом розвитку цивілізації) збільшує кількість його небезпек.

Різноманітність думок щодо сутності безпеки зумовлюється великою кількістю аспектів цього поняття і результатів його прояву в реальному часі. Безпека має багато визначень, які мають єдине спрямування і залежать від сфери застосування цього поняття й напрямку дослідження. Це обумовлено обмеженістю інформації щодо використання цього поняття при прийнятті рішень у повсякденному житті.

Одним із найвидатніших вчених у сфері забезпечення національної та суспільної безпеки є Н.Армаш, яка в своїх працях визначає основну парадигму національної безпеки «система національної безпеки функціонує найбільш ефективно функціонує в умовах відсутності високого рівня корупції» [1, с.43].

Як зазначає сучасний класик адміністративного права Н. Армаш, «нині відомо близько 200 визначень категорії «безпека», що підтверджує багатогранність та універсальність її застосування» [2, с. 98]. Тому, на її думку, з чим погоджуємось, розглядати проблему трактування безпеки необхідно в системі соціуму, тобто діяльності соціуму, спрямованої на певний результат. При цьому в аспекті протидії політичній корупції ця категорія виступає базовою щодо рівня законності державного управління та публічного адміністрування [1, с. 122].

Зрозуміло, що неможливо охопити всі сфери діяльності соціуму, але виокремимо кілька напрямів, які відіграють основну роль у діяльності соціуму на практичному та науковому рівнях, – це філологія (мова), філософія, політика, економіка, право, управління. По цих напрямках проаналізуємо категорії безпеки.

У науковій літературі існує багато різних думок щодо виникнення й походження слова «безпека». Заслужовує на увагу припущення про те, що слово «безпека» виникло на протязі слову «небезпека» й означало стан її відсутності [2, с. 23].

Зазначимо, що науковій літературі можна знайти ще багато визначень терміну «безпека». Інтерпретація цього поняття залежить від сфери застосування або галузі дослідження, історичного періоду та суб'єктивних поглядів автора наукової роботи, в якій використовується поняття «безпека». Додамо, що проблема безпеки та національної безпеки розглядається науковцями виключно як складова певного процесу (наприклад, економічного або військового) або в рамках функціонування певного органу виконавчої влади (наприклад, Національна поліція,

Служба безпеки України) без виокремлення безпеки як самостійного елементу певних процесів, явищ і діяльності. Пропонуємо виокремити цю категорію як самостійний елемент.

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

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

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

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

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

Системність – це безпека як певна процедура або програма дій суб'єктів відносин щодо отримання певного результату. Система у філософії означає складне цілісне утворення, внутрішні зв'язки між елементами якого інтенсивніші, ніж між цими елементами і середовищем. Систему безпеки як прикладне поняття можна окреслити в двох варіаціях: 1) сукупність елементів: оточуюче середовище – суб'єкт – ситуація – процедура дій – стандарт (безпека); 2) взаємодія кількох елементів (протилежних між собою), а саме стан середовища (безпечний) – стандарт безпеки – відхилення від стандарту (ситуація небезпеки) – дія суб'єкта – стан середовища (безпечний).

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

Визначеність окреслює наявність кінцевої мети категорії безпеки в режимі реального часу, оскільки безпечно в даний момент може перейти в категорію загрози в майбутньому. Ця ознака повністю пов'язана з категорією цілі, що визначається як образ майбутнього результату діяльності, який формується людською свідомістю і який людина прагне реалізувати своїми свідомими діями. Основною метою безпеки є формування стану відсутності загроз як окремим індивідуумам і соціуму загалом. При цьому сприйняття безпеки ним та соціумом можуть не збігатися за окремими показниками, але формування безпеки як цілісного явища соціального буття визначається тими параметрами, які визнаються більшою частиною соціуму.

Конкретність досягнення передбачає наявність певної процедури дій для певної ситуації небезпеки або прямої загрози. Така програма передбачає не лише існування, а й активну діяльність окремих суб'єктів з метою досягнення позитивного результату, яким є відновлення стану відсутності загрози.

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

Статичність передбачає, що безпека як стан існує постійно, однак існує ймовірність наявності

опосередкованих загроз, які в даний момент сприймаються суб'єктом як безпечні, але згодом переходять у розряд небезпечних, при цьому суб'єкт може це сприймати на свідомому рівні, а може цього і не усвідомлювати. Безпека є частиною життя, при цьому вона виступає довготривалим і постійним поняттям певної галузі людської діяльності. Це залежить від рівня індивідуального сприйняття та пристосованості до нього з боку суб'єктів діяльності та ступеня готовності до виникнення ситуацій небезпек і загроз.

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

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

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

Висновки. Таким чином можна визначити, що існує два види категорії феномену національної безпеки в соціумі:

1. Пасивна категорія національної безпеки, тобто національна безпека в собі як певний стан оточуючого середовища, за якого відсутня небезпека. При цьому втручання суб'єктів не є обов'язковим або необхідним, система априорі передбачає відсутність небезпеки, загрози або ризику.

2. Активна категорія національної безпеки, тобто національна безпека проявляється у взаємодії з антагоністичними поняттями «небезпека», «загроза» або «ризик» і характеризується діями суб'єктів соціуму для досягнення безпечного стану чи управління системою з метою уникнення виникнення ситуації небезпек, загроз і ризиків.

3. Нейтральна категорія національної безпеки передбачає встановлення одночасного стану безпеки суспільства з діяльністю щодо моніторингу стану загроз і небезпек в майбутньому періоді.

Визначаємо, що адміністрування національної безпеки – це процес визначення місця і ролі національної безпеки в адміністративному праві та діяльність органів публічної адміністрації щодо забезпечення стану відсутності загроз і небезпек суспільству та нації. Адміністрування національної безпеки враховує такі стани безпеки нації: а) стан загрози; б) стан відсутності загроз; в) стан моніторингу; г) стан протидії; д) стан подолання наслідків ситуацій загроз і небезпек суспільству.

Таким чином визначаємо, що адміністрування національної безпеки й виведене правило визначають місце і роль категорії національної безпеки в теорії адміністративного права та формує ті категорії і поняття, що визначає їх базовими для подальшого розвитку адміністративного права з урахуванням специфіки стану держави і напрямків розвитку органів виконавчої влади.

Список використаних джерел:

1. Армаш Н. Політична корупція – феномен сучасного державного управління. *Наукові записки. Серія: Право* / Ред. кол.: Є.Ю.Соболь, В.Г.Гриценко, О.В.Батанов та ін. Випуск 2. Кропивницький: ТОВ «Полімед-Сервіс», 2017. 160 с.

2. Bezzubov Dmitriy Aleksandrovych, Armash Nadezhda Alekseyevna, Panasiuk Roman Petrovich Information legal relations in business entity activity. *«Oxford Journal of Legal Studies»*, №1, 2017. p. 12-19.

3. Bezzubov Dmitriy, Armash Nadezhda, Sobol Yevgeniy, Timashova Viktoria Methodological foundations of research of the Ukraine's state employees administrative and legal status. *«Law and History Review»* №1, page 7-12, 2017

4. Армаш Н.О., Беззубов Д.О. До питання уніфікації застосування норм матеріального права при визнанні договорів недійсними. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. К.: НАУ, 2017. № 2 (43). С.182-191.

5. Bezzubov D.O. Administrative public safety regimes in the European Union. *Proceedings of the National Aviation University*: № 2, 2017-161-164 page.

6. Сопілко І.М., Череваток В.Б. Безпека людини в сучасних умовах: загрози та правові шляхи їх вирішення. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія «Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2017. № 1 (42). С. 189–193.

7. Сопілко І.М. Становлення інформаційного суспільства та інформаційні загрози в мережі Інтернет. *Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. К.: НАУ, 2017. № 3 (44). С. 61-69.

REFERENCES

1. Armash N. (2017). Politychna koruptsiia – fenomen suchasnoho derzhavnoho upravlinnia [Political corruption is a

phenomenon of modern state governance]. *Naukovi zapysky. Serii: Pravo – Scientific notes. Series: Law*, 2, 160 [in Ukrainian].

2. Bezzubov D. A., Armash N. A., Panasiuk R. P. (2017). Information legal relations in business entity activity. *«Oxford Journal of Legal Studies»*, 1, p. 12-19 [in English].

3. Bezzubov D., Armash N., Sobol Ye., Timashova V. (2017). Methodological foundations of research of the Ukraine's state employees administrative and legal status. *«Law and History Review»* 1, 7-12 [in English].

4. Armash N., Bezzubov D. (2017). Do pytannia unifikatsii zastosuvannya norm materialnoho prava pry vyznanni dohovoriv nediiisnymy [On the issue of unification of the application of the substantive law in the recognition of contracts invalid]. *Naukovi pratsi Natsionalnoho aviatsiinoho universytetu. Serii: Yurydychnyi visnyk «Povitriane i kosmichne pravo» – Scientific works of the National Aviation University. Series: Legal Bulletin "Aerospace and Space Law"*, 2(43), 182-191 [in Ukrainian].

5. Bezzubov D.O. (2017). Administrative public safety regimes in the European Union. *Proceedings of the National Aviation University*, 2, 161-164 [in English].

6. Sopilko I.M., Cherevatiuk V.B. (2017). Bezpeka liudyny v suchasnykh umovakh: zahrozy ta pravovi shliakhy yikh vyrishennia [Human security in modern conditions: threats and legal ways of their solution] *Naukovi pratsi Natsionalnoho aviatsiinoho universytetu. Serii: Yurydychnyi visnyk «Povitriane i kosmichne pravo» – Scientific works of the National Aviation University. Series: Legal Bulletin "Aerospace and Space Law"*, 1(42), 189-193 [in Ukrainian].

7. Sopilko I.M. (2017). Stanovlennia informatsiinoho suspilstva ta informatsiini zahrozy v merezhi Internet [The formation of the information society and information threats on the Internet]. *Yurydychnyi visnyk «Povitriane i kosmichne pravo» – Legal Bulletin "Aerospace and Space Law"*, 3(44), 61-69 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 24.09.2018

УДК 316.6: 159.92

Соболь Євген Юрійович,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнський державний
педагогічний університет
імені Володимира Винниченка
81sobol@gmail.com

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ПЕРЕЛІКУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

У статті розглянуто реалізація людиноцентристського підходу в діяльності органів публічної адміністрації через призму проведення адміністративної реформи. Проаналізовано мета, завдання та очікувані результати адміністративної реформи. Зазначено, що разом з євроінтеграційними процесами, які відбуваються в державі не аби яке значення відводиться формуванню та законодавчому закріпленню понять, серед яких вагоме значення відводиться поняттю та переліку органів публічної адміністрації

Ключові слова публічна адміністрація, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, адміністративна реформа.

Sobol E. DEFINITION OF THE CONCEPT AND LIST OF SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF THE ADMINISTRATIVE REFORM PROVISIONS

The article discusses the implementation of a man-centric approach in the activities of public administration bodies through the prism of administrative reform. Analyzed goals, objectives and expected results of administrative reform. It was noted that, together with the European integration processes that take place in the state, significant importance is given to the formation and legislative consolidation of concepts, among which the concept and list of public administration bodies is of great importance.

Key words public administration, executive authorities, local governments, administrative.

Постановка проблеми. Сьогодні триває розбудова України як правової демократичної держави, в якій