

РОЗДІЛ 7 СТОРІНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ

7.1. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 342.571: 351(477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.31>

Гавриленко Костянтин Миколайович,

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ORCID ID: 0000-0001-7198-6143

ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ І ПРАВОПОРЯДКУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

FORMATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATIVE MECHANISM ENSURING STATE SECURITY AND LAW ORDER IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF STATE AUTHORITY

У статті проаналізовано формування публічноуправлінського механізму забезпечення державної безпеки і правопорядку в умовах децентралізації державної влади. Встановлено залежність формату забезпечення державної безпеки і правопорядку від перебігу сучасної реформи правоохоронних органів, особливостями правового режиму воєнного стану, посиленням впливу правоохоронних органів на реалізацію завдань функцій держави. Доведено, що проблема забезпечення державної безпеки і правопорядку набула особливої актуальності в умовах реформи децентралізації в Україні, що обумовлено зміною структури і функцій органів влади в системі державної безпеки. Наголошено, що в системі національної безпеки України важливим завданням діяльності органів публічної влади виступає реформування функцій, структури та повноважень суб'єктів управління з метою забезпечення захищеності держави, суспільства і громадян від зовнішніх та внутрішніх загроз. Встановлено, що у сучасних умовах реформи децентралізації особливого значення набуває Теоретико-методологічні засади державного управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку як цілеспрямованого впливу держави щодо захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу, законних інтересів держави та прав громадян.

Доведено, що раціональна модель правової держави потребує чіткої визначеності інституту державної безпеки та правопорядку як об'єкту державного управління шляхом наукового закріплення структури, форми, методів та принципів. З цією метою у статті розкрито сутність формування концепту територіального управління правоохоронними органами на основі принципу респонсивності.

Ключові слова: державна безпека, децентралізація, механізм, правопорядок, правоохоронні органи, публічне управління, регіональний рівень, територіальна організація влади, функції держави.

The article analyses the formation of the public management mechanism for ensuring state security and law and order in the conditions of decentralization of state power. The dependence of the format of ensuring state security and law and order on the course of the modern reform of law enforcement agencies, the peculiarities of the legal regime of martial law, and the strengthening of the influence of law enforcement agencies on the implementation of tasks of state functions has been established.

It has been proven that the problem of ensuring state security and law and order has become particularly relevant in the context of the decentralization reform in Ukraine, which is due to the change in the structure and functions of authorities in the state security system. It was emphasized that in the system of national security of Ukraine, an important task of public authorities is to reform the functions, structure, and powers of management entities in order to ensure the protection of the state, society, and citizens from external and internal threats.

It was established that in the modern conditions of the decentralization reform, the theoretical and methodological principles of state administration in the sphere of state security and protection of public order as a purposeful influence of the state on the

protection of state sovereignty, constitutional order, territorial integrity, economic, scientific, technical and defense potential, legal interests of the state and the rights of citizens.

It has been proven that a rational model of the legal state requires a clear definition of the institution of state security and law and order as an object of state administration by scientifically establishing the structure, form, methods and principles. For this purpose, the article reveals the essence of the formation of the concept of territorial management by law enforcement agencies based on the principle of responsiveness.

Key words: *state security, decentralization, mechanism, law and order, law enforcement agencies, public administration, regional level, territorial organization of power, functions of the state.*

Постановка проблеми. У сучасній науці державного управління проблематика формування механізмів забезпечення державної безпеки і правопорядку сфокусована на формуванні сталого безпекового середовища для органів публічної влади і громадян. Власне, нагальна потреба у безпечному середовищі вимагає від держави таких організаційних підходів, у межах яких відбувається становлення раціонального публічноуправлінського безпекового механізму. Натомість, багатоеlementність такого механізму створює загрозу його інституціональній стійкості, організаційній стабільності, і врешті решт – функціональності.

Важливість формування публічноуправлінського механізму (ПУМ) у визначеній сфері на даний час обумовлена також потребою удосконалення правової основи діяльності органів публічної влади у сфері державної безпеки і правопорядку, детермінації загроз національній безпеці, формуванню змісту нового публічного управління в Україні. Стратегічним напрямом інституціональних змін у системі державного управління в Україні в умовах протидії збройній агресії з боку РФ як підриву міжнародного правового порядку виступає трансформація наявної моделі публічної влади, формування системи національних інтересів з урахуванням викликів і загроз національній безпеці. Безпековий фактор відповідно до напрямів розвитку державного управління передбачає становлення нової моделі публічного управління на основі гармонізації принципів, інструментів, форм та методів управлінської діяльності, формування національних цінностей та забезпечення національних інтересів з позицій безпеки індивіда, суспільства і держави. При цьому сучасний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення національних інтересів на основі викликів і загроз суверенітету, безпеці і незалежності Української держави.

Аналіз досліджень і публікацій. Правохоронна функція держави є достатньо дослідженою темою досліджень вітчизняних науковців: В. Авер'янов, П. Баранник, В. Баштанник, Р. Ботвінов, В. Доненко, В. Коваленко, Л. Коваль,

І. Коліушко, В. Колпаков, А. Комзюк, Т. Коломоєць, В. Куйбіда, Ю. Легеза, Л. Наливайко, О. Негодченко, С. Петков, В. Плішкін, Т. Тарасенко, В. Тацій, Ю. Хоміч та інші створили наукову парадигму правопорядку та державної безпеки як визначальної функції держави, що є первинним масивом формування змісту таких понять як «суверенна держава» та «правова держава». Сучасний стан державної безпеки, зміст тих загроз, які постали перед Україною актуалізують потребу дослідити взаємозалежність понять державної безпеки і правопорядку, з урахуванням складників базових сфер суспільних відносин (економічна, політична, соціальна та гуманітарна), стабільний і прогнозований розвиток яких гарантує збереження суверенітету України, впровадження системних реформ, здатність адекватно реагувати на зовнішні виклики і загрози. Інтегрованість діяльності інститутів державної влади у сфері безпеки і правопорядку обумовлена також завданнями протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам в системі національної безпеки держави. сутності підходів та інструментів державної політики забезпечення державної безпеки.

Завданнями ПУМ у сфері безпекової діяльності виступає сутність теоретичних та методологічних основ державної безпеки; характерних особливостей забезпечення державної безпеки і правопорядку на національному, місцевому та регіональному рівнях, зокрема, сутності сучасних інтегрованих безпекових моделей; сутність планування заходів забезпечення державної безпеки та підходи до оцінювання суспільної підтримки державної безпекової політики, концепцій державної безпеки у сфері публічного управління, напрями застосування сучасних інформаційних технологій у сфері державної безпеки і правопорядку. Такі аспекти функціонування ПУМ виступають предметною сферою нашого дослідження.

Мета статті полягає у розробці напрямів реалізації публічноуправлінської діяльності в системі державної безпеки і правопорядку в Україні шляхом обґрунтування теоретичних положень та практичних рекомендацій, спрямованих на раціоналізацію публічного управління в сучасних умовах державотворення.

Виклад основного матеріалу. Основне призначення держави полягає в тому, що вона надає організованості суспільству, гарантує безпеку громадянам, управляє його справами, забезпечує територіальну цілісність, узгоджує багатоманітні інтереси соціальних груп. Це загальне призначення держави конкретизується в її багатоманітних функціях як основних напрямках діяльності держави, її впливу на суспільство всередині країни та на інші держави. Основною функцією сучасної держави виступає забезпечення національної безпеки. Чинне законодавство України з питань забезпечення державної безпеки є застарілим, а закладені у ньому норми щодо взаємодії і координації дій органів державної влади та силових структур як у мирний час, так і у кризові періоди не враховують особливості нового типу агресії – гібридної війни, у процесі якої широко використовують не лише традиційні військові операції, а й різноманітні невоєнні сили та засоби боротьби. Водночас, нормативно-правові акти у цій сфері містять низку неузгодженостей, що спонукає до нових підходів у визначенні певних термінів, потреби їх врегулювання, запровадження сучасних механізмів управління загрозами державній безпеці і правопорядку.

Варто наголосити, що організаційно-правове забезпечення державної безпеки містить його нормативне регулювання як засіб управління сферою безпеки. У науці державного управління залишаються недостатньо вивченими концептуальні та методологічні засади управлінської природи державної безпеки, система управління й статус її суб'єктів, здійснення державного контролю в цій сфері. Саме тому базовою методологічною основою дослідження особливостей публічноуправлінського механізму у сфері державної безпеки і правопорядку є системний підхід, який передбачає використання низки інших особливих методів дослідження політико-правових явищ та інститутів сучасної суверенної держави, зокрема, й системи органів публічного управління. За допомогою системного підходу є можливість показати взаємовплив суспільних інститутів і явищ. При цьому доцільно розглядати державну безпеку розглядалася як відкриту система державного управління, що функціонує на основі усталених критеріїв, характеризується відносно автономним механізмом регулювання, реалізує широкий спектр державної політики, забезпечує рівновагу в системі суспільних відносин. З позицій сучасного системного підходу державна безпека виступає особливим об'єктом науки державного управління, що обумовлено наявністю характерних

ознак як системи управління загалом, так і засобом стабілізації системи, виявленню невирішених проблем у законодавстві суверенної країни, перш за все у сфері національних інтересів, формуванню основ внутрішньої та зовнішньої політики.

Збройна агресія РФ проти України, запровадження правового режиму воєнного стану, новий етап процесу державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із раціональністю політики органів влади у сфері державної безпеки та правопорядку, зокрема раціоналізації структуризації системи державної безпеки, розподілу повноважень суб'єктів державної безпеки, фрагментованістю нормативно-правового забезпечення системи державної безпеки. У поєднанні з завданнями забезпечення правопорядку як складника системи забезпечення і охорони громадського порядку сучасна модель державної безпеки формується на основі нової безпекової парадигми України як європейської держави, основою життєдіяльності якої виступають європейські цінності – верховенство права, права людини, демократія.

Значної гостроти проблема забезпечення державної безпеки зазнала в умовах зовнішньої агресії від початку 2014 року, і особливо на сучасному етапі від 24 лютого 2022 року, що створило пряму загрозу суверенітету країни. Забезпечення державної безпеки і правопорядку є складовою політики у сфері національної безпеки. Основи державної політики у сфері державної безпеки визначено Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. Базовим законодавчим актами у цій сфері є Закон «Про національну безпеку України» [1]. Відповідно до законодавства, метою державної політики у сфері забезпечення державної безпеки є формування відповідної законодавчої бази, створення і розвиток державних механізмів, а також належних умов для функціонування суспільних інституцій, здатних забезпечити адекватний захист об'єктів державної безпеки від зовнішніх і внутрішніх загроз, розвідувальних, терористичних та інших протиправних посягань спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на життєво важливих інтересах України. При цьому базовими категоріями виступають: 1) державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру; 2) громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини

і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз [1].

На наш погляд, певною мірою дихотомія понять державної безпеки і національної безпеки як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз», з позицій сучасної науки державного управління обумовлена відсутністю методологічного інструментарію дослідження феномена національної безпеки, а отже, неможливості його розгляду як цілісної органічної динамічної системи в умовах збройного конфлікту. адже власне поняття «державна безпека» не може абстрагуватися від загроз військового характеру [2].

Загальноприйнятою нормою є формування і закріплення сучасного державно-управлінського підходу щодо необхідності з'ясуванні взаємозв'язку між комплексом національних інтересів, що утворюють зміст державної безпеки, визначення їх інтегративного характеру в умовах системних суперечностей при формуванні публічноуправлінського механізму (через абстрактний зміст понять: безпека особи, безпека суспільства, безпека держави). Проте на 32 році незалежності України, в сучасних складних умовах зовнішньої агресії концептуальні, законодавчі та організаційні аспекти цілісної системи державної безпеки і правопорядку продовжують процес формування, як власне формується і відповідний публічноуправлінський механізм. Концептуальною основою такого механізму є реалізація потреби у формуванні: 1) державної політики у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку; 2) державного управління сферами державної безпеки та охорони громадського порядку; 3) інтегрованого управління кордонами, організації оперативно-службової, оперативно-розшукової, контррозвідувальної, розвідувальної діяльності у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку; 4) механізмів прогнозування і оцінювання джерел, цілей та характеру викликів, ризиків та загроз державної безпеки; 5) механізмів прийняття державно-управлінських рішень щодо діяльності суб'єктів та об'єктів державного управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку.

Саме тому зміст і форми функціонування механізмів публічного управління у сфері дер-

жавної безпеки і громадського порядку в умовах збройного конфлікту потребують міжгалузевого підходу щодо вирішення завдань органів публічної влади. Основою такого підходу має виступати нормативний підхід, що виявляється у затвердженні законодавчих норм, що конкретизують мету політики України у сфері державної безпеки. Саме для реалізації такого завдання 16 лютого 2022 року затверджена Указом Президента України відповідна Стратегія забезпечення державної безпеки, що передбачила такі поняття як:

забезпечення державної безпеки – створення умов для забезпечення захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу й інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз Україні;

загрози державній безпеці – явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу й інших життєво важливих національних інтересів;

об'єкти забезпечення державної безпеки – державний суверенітет, конституційний лад, територіальна цілісність України, оборонний, економічний і науково-технічний потенціал, кібербезпека, інформаційна безпека, об'єкти критичної інфраструктури, державна таємниця та службова інформація [3].

Ми підтримуємо на думку багатьох дослідників щодо державної безпеки як інтегральної категорії, аналіз проблем якої повинно спиратися на секторальні чинники, а в основі такого аналізу має бути сутнісно нова наукова методологія. Дана методологія повинна забезпечити: первинний і вторинний рівні визначення проблем і загроз державній безпеці; можливість формування базових та альтернативних стратегій забезпечення державної безпеки і правопорядку; розробки функціональних алгоритмів функціонування всієї системи публічного управління в умовах загроз національній безпеці. З цієї точки зору виглядає доцільним використання системного підходу, який розглядає взаємозв'язок між елементами системи та дає змогу виділити найбільш взаємопов'язані сфери прийняття рішень [3]. Отже, доцільно вести мову про здатність системи публічного управління формувати загальні і особливі механізми публічноуправлінської діяльності в умовах збройного конфлікту, що дозволять зберігати стабільність та неперервність управління, уникати фрагментації управління, мінімізувати загрозу дискретизації

управління. Варто також визначитися із доцільністю продовження державноуправлінських реформ, що пов'язані із внесенням змін до конституції України. Перш за все, це стосується так званої «реформи децентралізації» [3]. Вважаємо, що в умовах збройного конфлікту, який загрожує державному суверенітету та територіальній цілісності, запровадження військових державних адміністрацій недоцільно послаблювати вплив держави на суспільні відносини, тим більше в умовах відсутності конституційних і законодавчих норм, що регулюють децентралізаційні процеси. А вже історичний досвід показує, що національний рух до реальної незалежності завжди базується на сильній державній владі.

На наш погляд, складника формування публічноуправлінського механізму забезпечення державної безпеки і правопорядку виступають такі чинники як:

- визначенні цілей, завдань і функцій суб'єктів забезпечення державної безпеки і правопорядку в контексті реальних потреб Української держави;

- розробленні і вдосконаленні організаційної, функціональної, інформаційної та інституціональної структури формування та забезпечення державної безпеки і правопорядку;

- забезпеченні процесу інституціоналізації державної безпеки і правопорядку матеріальними, інформаційними та іншими ресурсами, підготовці і реалізації управлінських рішень;

- забезпеченні координації та взаємодії державних і недержавних суб'єктів забезпечення державної безпеки і правопорядку;

- державне регулювання суб'єктів забезпечення державної безпеки і правопорядку з урахуванням геополітичної ситуації та зміни стратегічної мети державної політики.

Разом з тим, постає актуальна проблем підготовки фахівців у сфері публічного управління та адміністрування шляхом запровадження в освітньо-професійних програмах підготовки галузі знань «Публічне управління та адміністрування фахівців для органів публічної влади. Мета такої

спеціалізованої підготовки – формування у фахівців «цивільного блоку» системи органів влади комплексу спеціальних знань щодо використання методології та основних технологій управлінської діяльності у сфері державної безпеки і правопорядку, розвиток професійних компетентностей здобувачів у сфері публічно-правових відносин, вирішення проблемних ситуацій у сфері забезпечення правопорядку в умовах подолання загроз державній безпеці.

Висновки. Сучасний стан державної безпеки України, виклики і загрози для раціонального функціонування системи державного управління визначають потребу проведення комплексного аналізу залежності між складниками розвитку держави (економічний, політичний, соціальний), факторами стабільності і прогнозованістю реформ в Україні, здатністю адекватно реагувати на зовнішні виклики і загрози. Інтегрованість завдання раціоналізації управлінської діяльності інститутів державної влади в такому контексті обумовлена взаємовпливом зовнішніх та внутрішніх чинників забезпечення/загроз національним інтересам.

На нашу думку, публічноуправлінський механізм у сфері державної безпеки і правопорядку передбачає наявність системи заходів організаційного, економічного й правового характеру, орієнтованих на запобігання виникненню загроз державній безпеці, а його реалізація передбачає таку послідовність етапів: проведення комплексного незалежного моніторингу стану суспільних відносин з метою ідентифікації, прогнозування та недопущення загроз державній безпеці і правопорядку; формування комплексу заходів на загальнодержавному рівні стосовно ідентифікації й недопущення виникнення загроз зовнішнього й внутрішнього походження, що є критичними для державної безпеки; активна протидія загрозам державній безпеці і правопорядку в контексті запровадження національного механізму централізації публічноуправлінського механізму.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
2. Ботвінов Р. Правоохоронна функція держави: сутність та форми реалізації *Публічне управління: теорія та практика* : електрон. зб. наук. пр. 2016. № 1 (15). 14 с. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/4.pdf) (дата звернення: 20.09.2021).
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки»: Указ Президента України від 16 лютого 2022 року № 56. – URL: <https://www.president.gov.ua/documents/562022-41377/>
4. Право в публічному управлінні : навч. посіб. за заг. ред. В.В. Баштанника. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 228 с.