

УДК 342.92

DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2217.2022.50.104-107>І. Шопіна, д-р юрид. наук, проф.
uaftp@ukr.net

ORCID ID 0000-0003-3334-7548

Львівський державний університет внутрішніх справ, Львів, Україна

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ

Визначено на основі аналізу підходів до ефективності публічних адміністрацій у секторі безпеки і оборони напрямів вдосконалення діяльності вказаних органів. Встановлено, що повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України, яка стала причиною введення правового режиму воєнного стану, загострила існуючі у сфері публічного адміністрування у секторі безпеки та оборони проблеми. Аргументовано, що публічне адміністрування в умовах дії правового режиму воєнного стану має свої відмінності, пов'язані з появою нових видів публічних адміністрацій (військових адміністрацій), обмеженням деяких прав і свобод людини та громадянина, розширенням компетенції органів військового управління. Особливу увагу приділено сутності та особливостям демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони. Визначено, що оцінювання в межах громадського нагляду як складової демократичного цивільного контролю дозволяє зберегти об'єктивність за рахунок відсутності дисциплінарних та інших адміністративних зв'язків суб'єкта й об'єкта нагляду. Аргументовано, що демократичний цивільний контроль має здійснюватися з урахуванням існуючих в умовах правового режиму воєнного часу обмежень, пов'язаних як з громадською активністю, так і доступом до певних видів інформації. Встановлено, що ефективність публічного адміністрування у цивільному секторі і в секторі безпеки та оборони має своїми спільними критеріями якості і швидкості здійснення ними адміністративних процедур, віднесених до їх компетенції. Водночас суб'єкти оцінювання будуть різнитися: якщо у цивільному секторі такі суб'єкти будуть загальними, то в секторі безпеки та оборони – спеціальними. Зроблено висновок, що напрямом вдосконалення діяльності публічних адміністрацій у секторі безпеки й оборони мають включати: а) уточнення правового статусу військових адміністрацій, підстав і порядку їхнього створення; б) стандартизацію процедур трансформації військово-цивільних адміністрацій у військові адміністрації; в) встановлення й нормативне закріплення вимог до освітнього рівня і професійного досвіду начальників військових та військово-цивільних адміністрацій.

Ключові слова: публічні адміністрації, військові адміністрації, військово-цивільні адміністрації, демократичний цивільний контроль, ефективність.

Постановка проблеми. 24 лютого 2022 р. у нашій державі було введено режим воєнного стану, який являє собою особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [1]. Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України, яка стала причиною введення правового режиму воєнного стану, загострила існуючі у сфері публічного адміністрування у секторі безпеки та оборони проблеми. Існування в системі військового управління рудиментів радянської епохи і водночас посилення тенденцій північноатлантичної інтеграції утворюють ряд проблем організаційного і правового характеру, вирішення яких залежить від наявності відповідного теоретико-методологічного підґрунтя. Проте, на жаль, ефективність публічного адміністрування, як загальна, так і пов'язана з діяльністю сил безпеки і сил оборони, яка має визначати напрями вдосконалення діяльності публічних адміністрацій в означеній сфері, ще не набула достатнього висвітлення на доктринальному рівні. Наслідками цього є відсутність наступності в прийнятті відповідних управлінських рішень і прогалини в правових актах у сфері національної безпеки та оборони. Вказане обумовлює актуальність і важливість дослідження ефективності та напрямів удосконалення публічного адміністрування в секторі безпеки та оборони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми публічного управління та публічного адміністрування в секторі безпеки та оборони привертати увагу таких дослідників, як: П. Богущий, В. Галунько, Т. Доброніца, І. Коропатнік, Д. Костенко, Б. Мельниченко, І. Остапенко, В. Пашинський, В. Пилипчук, А. Рубан, В. Сокуренько, В. Шульгін, С. Янюк та інші науковці. Разом з тим ефективність публічного адміністрування у секторі безпеки та оборони ще не знайшла достатнього висвітлення в теоретичних джерелах.

Метою статті є визначення на основі аналізу підходів до ефективності публічних адміністрацій у секторі безпеки та оборони напрямів удосконалення діяльності вказаних органів.

Виклад основного матеріалу. Публічне адміністрування в умовах дії правового режиму воєнного стану має свої відмінності, пов'язані з появою нових видів публічних адміністрацій (військових адміністрацій), обмеженням деяких прав і свобод людини та громадянина, розширенням компетенції органів військового управління. Удосконалення системи публічного адміністрування наразі потребує перегляду базових критеріїв оцінювання діяльності публічної адміністрації, які склалися на сьогодні в теорії та практиці. Традиційно управлінські процеси в аспекті їхньої ефективності розглядали відповідно до тих соціальних цілей і завдань, на досягнення яких були спрямовані управлінські впливи. Наприклад, критеріями соціального управління вважали піднесення економічного розвитку держави, зміцнення її ролі на міжнародній арені, зростання ВВП, зменшення гостроти внутрішньодержавних конфліктів, зростання рівня життя населення тощо. Однак можливість порівняти між собою ефективність діяльності двох суб'єктів управління за означеними критеріями завжди призводила до несподіваних результатів унаслідок неврахування тенденцій, які виникають за межами певної держави, однак унаслідок тенденцій глобалізації безпосередньо впливають на якість життя в

ній. Як приклад можна навести світову фінансово-економічну кризу 2008 року, глобальну фінансову кризу 2020 року, початок і розвиток яких не обумовлювався діяльністю органів публічної влади України, але наслідки охоплювали погіршення рівня життя населення, банкрутство суб'єктів господарювання тощо.

Ті ж тенденції знайшли свій прояв у системі публічного адміністрування в секторі безпеки та оборони. Станом на початок 2014 р. ЗСУ та інші військові формування продемонстрували недостатню готовність виконувати свої бойові задачі в умовах збройної агресії російської федерації. Однак причини цього явища були поза компетенцією системи військового управління і пояснювалися тривалою політикою ослаблення української армії шляхом зниження привабливості військової служби через низьке грошове забезпечення, майже повним скасуванням соціальних гарантій військовослужбовців, масштабним відчуженням військового майна, у тому числі, озброєнь і військової техніки тощо. Деяко іншою стала ситуація, що склалася на момент повномасштабної російської агресії в лютому 2022 р., – органи публічного адміністрування продемонстрували готовність і можливість ефективно здійснювати свої функції.

Тут хотілося б звернути увагу на неприпустимість ототожнення публічного адміністрування та публічного управління. На жаль, входження в науковий обіг категорії "публічне адміністрування" ще не завершилося теоретичним напрацюванням закономірностей його розвитку та притаманних йому властивостей. Синонімічність понять "публічне адміністрування" і "публічне управління" з погляду деяких науковців знаходить свій прояв у назвах на кшталт "публічне адміністрування сферою науки". Чи можна адмініструвати сферою (сектором, видом суспільних відносин)? На відміну від терміну "управляти сферою", який цілком коректний як з методологічної, так і з лінгвістичної позиції, адміністрування не являє собою процес зміни суспільних відносин (у т. ч., з використанням заходів примусу) для досягнення поставлених перед органом управління цілей. Поява терміну "публічне адміністрування" нерозривно пов'язане з виникненням концепції сервісної держави, тобто держави, що обслуговує потреби фізичних та юридичних осіб. Тут ми повністю погоджуємося з позицією О. Кузьменко, яка розуміє публічне адміністрування як діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму [2, с. 23]. Слід сказати, що в науці адміністративного права за ті 12 років, що минули з моменту формулювання вченою наведеного вище поняття, запропоновано ще багато десятків дефініцій публічного адміністрування, які розкривають це поняття через категорії "задоволення публічного інтересу", "взаємодія для досягнення високого рівня задоволення потреб громадян" тощо, залишаючись при цьому в межах концепції сервісної держави.

Отже, розуміння публічного адміністрування як задоволення потреб повністю виключає, на нашу думку, його ототожнення з публічним управлінням, державним управлінням, яким притаманний ряд регулятивно-примусових функцій. Відповідно, не можна адмініструвати сферою, з огляду на концепцію сервісної держави і лінгвістичні особливості української мови коректним буде словосполучення "публічне адміністрування у сфері (секторі, галузі тощо).

Вказане вище не заперечує існування генетичного зв'язку між публічним управлінням і публічним адмі-

ніструванням. Безумовно, публічне адміністрування виникає саме в системі публічного управління, однак, набуваючи автономності, воно трансформується, позбавляючись владно-примусових рис. Отже, ефективність публічного адміністрування як ступінь досягнення його цілей за мінімальної витрати фінансово-економічних, гуманітарних та часових ресурсів буде являти собою ступінь задоволення потреб фізичних та юридичних осіб відповідно до сфери компетенції органу публічної адміністрації.

Вказане обумовлює визначальний вплив потреб фізичних та юридичних осіб на визначення критеріїв ефективності органів публічного адміністрування. Такі потреби, на нашу думку, мають такі групи: економічні, громадсько-політичні, освітні, екологічні, соціального захисту. Разом з тим, коло потреб фізичних та юридичних осіб сучасної правової демократичної держави не може бути вичерпним, оскільки щоденно виникають їх нові інтенції, зумовлені розвитком технологій і суспільних відносин, змінами в суспільній свідомості та іншими факторами.

Але вказані потреби не можуть виступати як самостійні критерії ефективності органів публічного адміністрування. Це зумовлено тим, що багато факторів, які безпосередньо впливають на життєдіяльність територіальних громад чи інших соціальних груп, не належать до компетенції суб'єктів публічного адміністрування (напр., пандемія коронавірусної хвороби COVID-19). Отже, оцінювання діяльності органів публічного адміністрування має відбуватися не за критеріями всеохопного "соціального ефекту", який залежить від постійно змінюваного комплексу зовнішніх факторів, а за критеріями якості та швидкості здійснення ними реєстраційних, верифікаційних, дозвільних, легалізаційно-нострифікаційних, атестаційних процедур, віднесених до їх компетенції. З цього приводу хотілося б звернути увагу на той факт, що у прийнятому Верховною Радою України 16 листопада 2021 р., але ще не підписаному Президентом України, Законі України "Про адміністративну процедуру" визначення ефективності не має такої обов'язкової ознаки, як якість, наявність якої була багаторазово обґрунтована представниками економічних, соціологічних, психологічних, правових, технічних та інших наук. Проте у ст. 14 вказаного документа йдеться винятково про швидкість і простоту вирішення адміністративних справ. На нашу думку, ця прогалина або технічна помилка має бути виправлена.

Публічне адміністрування в секторі безпеки та оборони має свої особливості, які не можуть бути зведені до врахування всіх (або основних) потреб та інтересів фізичних і юридичних осіб. В умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів (надзвичайного стану, воєнного стану тощо) обмежуються деякі визначені Основним Законом права і свободи людини й громадянина, може змінюватися порядок реалізації товарів і надання послуг суб'єктами підприємницької діяльності, а отже, було б нелогічним при визначенні ефективності діяльності сил безпеки і сил оборони в таких умовах покладатися на оцінку таких дій громадськістю, права якої могли обмежити, або іншим чином викликати негативні суб'єктивні реакції (напр., у батьків призовників у період мобілізації, які можуть реагувати не на порушення правових норм, а на сам факт призову їх сина/доньки на військову службу).

Зрозуміло, що вказані заходи є невід'ємною умовою забезпечення територіальної цілісності нашої держави, її суверенітету та обороноздатності, отже, їхнє здійснення не може напряму залежати від схвалення або несхвалення частиною населення.

Однак необхідність визначити ефективність функціонування сектору безпеки та оборони однозначно існує. Як свідчать попередні періоди розвитку української державності, відсутність належного демократичного цивільного контролю над ЗСУ, особливо за часів, коли посаду Міністра оборони України займали громадяни російської федерації Д. Саламатін (2012) та П. Лебедев (2012–2014), призводила до значних кадрових, матеріально-технічних, фінансових та інших втрат в оборонному відомстві та в ЗСУ.

Саме у функціонуванні системи демократичного цивільного контролю і слід, на нашу думку, шукати відповідь на питання про сутність ефективності публічного адміністрування в секторі безпеки та оборони. Безумовно, подальше вдосконалення демократичного цивільного контролю в секторі безпеки та оборони потребує вирішення декількох проблем, які, на нашу думку, заважають його продуктивному здійсненню. По-перше, потребують свого заповнення правові прогалини, пов'язані із визначенням у Законі України "Про національну безпеку України" кола суб'єктів, що можуть здійснювати громадський нагляд (наразі їх де-юре значно менше, ніж тих, що здійснюють відповідні функції де-факто, наприклад, не враховано існування численних рад громадського контролю при органах виконавчої влади, місцевого самоврядування, правоохоронних органах тощо). По-друге, потребують нормативного узгодження терміни "громадський контроль", "громадський нагляд", "громадський моніторинг", які означають схожі явища, використовуються в законодавчих і підзаконних правових актах та практиці діяльності досліджуваних рад (значна частина яких має назви на кшталт "рада громадського контролю"), проте співвідношення між вказаними поняттями залишає простір для довільного тлумачення. Саме система громадського контролю (нагляду) здатна виробити, вербалізувати та застосувати критерії оцінювання ефективності публічного адміністрування в секторі безпеки та оборони. На відміну від оцінки широкого кола невизначених осіб, оцінювання в межах громадського нагляду як складової демократичного цивільного контролю дозволяє, з одного боку, зберегти об'єктивність за рахунок відсутності дисциплінарних та інших адміністративних зв'язків суб'єкта та об'єкта нагляду, а з іншого, – за рахунок включення до контрольних заходів кваліфікованих експертів, серед яких можуть бути провідні науковці у сфері військового права і права національної безпеки, представники антикорупційних та інших громадських організацій, які мають досвід оцінювання діяльності великих мілітарних структур тощо.

Як вказують дослідники проблем розвитку систем громадського нагляду (контролю) в Україні та зарубіжних державах, вчасно інформована громадськість допомагає в забезпеченні урядової відповідальності та підзвітності, а також сприяє тому, аби інформація про розвідувальні служби ставала доступною для суспільства після певного проміжку часу згідно із законами про

свободу інформації та правилами розсекречення закритої інформації. Громадянське суспільство може повернути увагу громадськості і до порушень прав людини та громадянських свобод. Неурядові організації можуть посилювати інші форми демократичного контролю через: поширення незалежних аналітичних досліджень та інформації щодо сфери безпеки, військових питань і питань оборони в парламенті, засобів масової інформації та серед населення; моніторинг ставлення до захисту прав людини і поваги до верховенства права у сфері безпеки; висування на порядок денний питань безпеки, які важливі для всього суспільства; підвищення парламентської компетентності і працездатності у спосіб проведення курсів і семінарів; здійснення альтернативної експертної оцінки урядової політики безпеки, оборонного бюджету, питань ресурсів і постачання; заохочення публічних дебатів та формулювання можливих варіантів політики; забезпечення зворотного зв'язку між рішеннями щодо національної політики безпеки та їхнім упровадженням; підвищення рівня інформованості громадськості і сприяння альтернативним дебатам у громадській сфері [3, с. 40]. Разом з тим, демократичний цивільний контроль має здійснюватися з урахуванням існуючих в умовах правового режиму воєнного часу обмежень, пов'язаних як з громадською активністю, так і доступом до певних видів інформації.

Висновки. Отже, ефективність публічного адміністрування у цивільному секторі і в секторі безпеки та оборони має своїми спільними критеріями якості і швидкості здійснення ними адміністративних процедур, віднесених до їхньої компетенції. Водночас суб'єкти оцінювання будуть різнитися: якщо у цивільному секторі такі суб'єкти будуть загальними, то у секторі безпеки та оборони – спеціальними.

Напрями вдосконалення діяльності публічних адміністрацій у секторі безпеки та оборони повинні містити: а) уточнення правового статусу військових адміністрацій, підстав і порядку їхнього створення; б) стандартизацію процедур трансформації військово-цивільних адміністрацій у військові адміністрації; в) встановлення і нормативне закріплення вимог до освітнього рівня й професійного досвіду начальників військових та військово-цивільних адміністрацій.

Список використаних джерел

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII // Відомості Верховної Ради, 2015, № 28. ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
2. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття "публічне адміністрування" // Юридичний вісн., 2009. № 3(12). С. 20–24.
3. Пилипчук В.Г., Будаков М.О., Гірич В.М. Система організації управління і правового забезпечення діяльності спецслужб (досвід країн Європейського Союзу та Північної Америки) : аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2012. 56 с.

References

1. On the legal regime of martial law: Law of Ukraine of 12.05.2015 № 389-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian].
2. Kuzmenko, O.V. (2009). Legal determination of the concept of "public administration". *Legal Bulletin*, volume 3 (12), pp.20-24. [in Ukrainian].
3. Pylpchuk, V.G., Budakov M.O., Girich V.M. (2012). System of organization of management and legal support of special services (experience of the European Union and North America): analytical report. Kyiv, NISS, 56 p. [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 11.05.22

I. Shopina, Dr. of Judicial Sci.
uaftp@ukr.net
ORCID ID 0000-0003-3334-7548
Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, Ukraine

PROBLEMS OF IMPROVING THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATIONS IN THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR

The purpose of the article is to determine, based on the analysis of approaches to the effectiveness of public administrations in the security and defense sector, areas for improving the activities of these bodies. It has been established that the full-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, which caused the introduction of the legal regime of martial law, exacerbated the problems existing in the field of public administration in the security and defense sector. It is argued that public administration under the conditions of the legal regime of martial law has its own differences related to the emergence of new types of public administrations (military administrations), the restriction of certain rights and freedoms of man and citizen, and the expansion of the competence of military authorities. Particular attention is paid to the essence and characteristics of civilian democratic control over the security and defense sector. It has been determined that assessment within the framework of public supervision as an integral part of democratic civil control allows, on the one hand, to maintain objectivity due to the absence of disciplinary and other administrative ties between the subject and object of supervision. It is argued that democratic civil control should be carried out taking into account the restrictions existing in the conditions of the legal regime of wartime, related both to public activity and access to certain types of information. It has been established that the effectiveness of public administration in the civil sector and the security and defense sector has its general criteria for the quality and speed of their implementation of administrative procedures within their competence. At the same time, the subjects of assessment will differ: if in the civilian sector such subjects will be general, then in the security and defense sector they will be special. It is concluded that the directions for improving the activities of public administrations in the security and defense sector should include: a) clarifying the legal status of military administrations, the grounds and procedure for their creation; b) standardization of procedures for the transformation of military-civilian administrations into military administrations; c) establishment and normative consolidation of requirements for the educational level and professional experience of the heads of military and military-civilian administrations.

Keywords: public administrations, military administrations, civil-military administrations, democratic civil control, efficiency.