

УДК 35.07:351.86:355.45

С. І. Крук,
к. пед. н., начальник Головного управління Державної служби України
з надзвичайних ситуацій у Рівненській області

ІНСТИТУЦІЙНІ СИЛИ Й ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

S. Kruk,
PhD in Pedagogical Sciences, Head of the Main Department
of the State Emergency Service of Ukraine in the Rivne region

INSTITUTIONAL FORCES AND INSTRUMENTS OF STATE ADMINISTRATION IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY

Беручи до уваги сучасні трансформаційні процеси в системі державного управління та переваги інституційного підходу, що дає змогу гарантувати соціальний розвиток, у цій статті висунуто й обгрунтовано гіпотезу щодо формування трансформаційного потенціалу використання цих інструментів у сфері підтримки національної безпеки України. Використання цих інструментів у межах інституційного підходу в цій сфері можливе за умови прийняття відповідного закону. Установлено, що такий закон було прийнято Верховною Радою України 21 червня 2018 року. Визначено, що Президент України, Верховна Рада України, Державна надзвичайна служба України, Міністерство внутрішніх справ України та інші інституції формують сили національної безпеки, які мають право визначати глибину участі у забезпеченні цієї безпеки.

Considering the modern transformative processes in the system of state administration and the advantages of institutional approach, which make it possible to guarantee social development, the paper advances and proves a hypothesis concerning the transformative potential of the use of these tools in the field of support of national security in Ukraine. The use of these tools within an institutional approach in this field is possible under the condition of entering into adoption of the relevant law. It was established that such a law was passed by the Verkhovna Rada of Ukraine on June 21, 2018. It was determined that the President of Ukraine, Parliament of Ukraine, State Emergency Service of Ukraine, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, etc. shall forces of national security, which are entitled to determine the depth of participation in ensuring this security.

Ключові слова: державне управління, система, інституційна діяльність, національна безпека, органи державної влади.

Key words: public administration, system, institutional activity, national security, public authorities.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Система державного управління у сфері забезпечення національної безпеки — складне поняття, зміст якого охоплює такі основні складові елементи: 1) суб'єктів державного управління, тобто органи державної влади, а також недержавні інституції, які долучаються до процесу формування державної політики у сфері національної безпеки; 2) об'єкти державного управління, тобто сфера національної безпеки, що передбачає застосування означеними суб'єктами необхідного інституційного інструментарію для забезпечення її необхідного рівня; 3) відповідну управлінську діяльність. У вітчизняному законодавстві нещодавно відбулися суттєві зміни — прийняття Закону України "Про національну безпеку України" і Стратегія розвитку системи Міністер-

ства внутрішніх справ України до 2020 року [2; 3]. Зважаючи на це, потребує конкретизації інституційні напрямки функціонування системи державного управління у сфері забезпечення національної безпеки.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Організаційні, правові, економічні та інші аспекти здійснення внутрішньо-і зовнішньополітичної, а також безпекової діяльності України певною мірою розглядаються у дослідженнях М. Баймуратова, М. Білоусова, С. Войцеховської, І. Домбровського, С. Домбровської, І. Грицяка, О. Євсюкова, А. Зленко, Д. Карамишева, В. Кравченко, С. Полторака, В. Садкового, Є. Тихонова та інших [1].

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є провести комплексне дослідження інституційних засад та інструментів реалізації державного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Усе це й становить мету нашого дослідження.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Всесвітньо відомий вчений і громадський діяч Т. Гоббс (1588—1679) підкреслював, що безпека народу — це заняття держави. Вона має забезпечувати довіру суспільства, оскільки немає нічого більш розумного для людини як забезпечити її нормальну життєдіяльність, вчасно вжити запобіжних заходів, тобто застосувати відповідну силу.

Як будь-яке соціально-правове утворення, система державного управління у сфері національної безпеки України має свою мету (належний розвиток і функціонування об'єкту впливу), принципи та функції, вирішує завдання властивими тільки її методами й інструментами, а також засобами, тобто використовує певні організаційно-правові й функціональні механізми. Крім того, цю систему складають виклики та загрози національній безпеці у зовнішньополітичній сфері, національні інтереси, цінності та потреби (об'єкти), державні й недержавні суб'єкти забезпечення внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності України.

Методи й інструменти державного управління у сфері національної безпеки представляють собою різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на розвиток цієї сфери. Саме методи управління виражають змістовий бік управлінського впливу, тому їх, як правило, фіксуються в нормативно-правових актах. Власне, методи визначають якісний бік державного управління, тому вдосконалювати його та підвищувати ефективність, насамперед, означає вдосконалювати методи державного управління. Узагальнення та наукове осмислення всього масиву відомих практиці методів державного управління дає змогу визначити їх конкретне призначення з огляду на предмет нашого дослідження, що зводиться до такого:

1. Установлення правил поведінки в означеній сфері, тобто обов'язкових для учасників управлінських відносин нормативів.
2. Нагляд і контроль за поведінкою учасників управлінських відносин.
3. Застосування стимулюючих засобів впливу на керовані об'єкти.
4. Застосування у разі потреби офіційних заходів примусового характеру з метою забезпечення належного порядку у сфері державного управління тощо.

Важливим фактором розуміння суті державного управління у сфері національної безпеки є усвідомлення його принципів. Ознайомившись з науковими поглядами провідних науковців Г. Атаманчука, С. Домбровської, В. Малиновського та ін. [1] та інших щодо поняття "принципи державного управління" та з особливостями забезпечення провадження безпекової діяльності в Україні, вважаємо, що принципи державного управління у

сфері національної безпеки — це закономірності, правила, положення та норми поведінки, за якими діють учасники організації державного управління у сфері внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності, і які спрямовані на проведення внутрішньої та зовнішньої безпекової політики шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства на основі загальновизнаних принципів і норм міжнародного права та визначають вимоги до системи, структури, організації й процесу державного управління, до побудови органів управління та методів здійснення функцій управління.

На наше переконання, до основних принципів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки можна віднести такі: пріоритет прав і свобод людини та громадянина; верховенство права; пріоритет договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів; своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам; чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки; демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони; використання в інтересах України міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної безпеки.

Упровадження цих принципів стосується як суб'єктів державного управління, так й об'єктів. Щодо об'єкта державного управління у сфері національної безпеки й оборони, то він включає в себе таке: 1) людину і громадянина, їхні конституційні права і свободи; 2) національну безпеку держави, її територіальну цілісність та недоторканність державного кордону; 3) міжнародні відносини. У продовження відзначимо, що суб'єкти системи державного управління у сфері зовнішньополітичної діяльності тісно взаємодіють між собою, але кожний із них спеціалізується на вирішенні конкретних завдань відповідно до своєї предметної компетенції. У результаті такої взаємодії ці суб'єкти доповнюють один одного, унаслідок чого утворюють єдину організаційно-функціональну систему, яка виступає ядром забезпечення провадження безпекової діяльності держави.

На підставі вищевказаного робимо висновок, що система державного управління у сфері національної безпеки становить комплекс теоретико-методологічних, нормативно-правових, політико-дипломатичних, інформаційно-аналітичних, організаційно-управлінських, науково-технічних та інших заходів, які вживаються органами виконавчої влади у внутрішньо- і зовнішньополітичній сфері, спрямованих на забезпечення провадження безпекової діяльності в умовах нестабільності, що передбачає зміцнення обороноздатності та забезпечення національної безпеки України, з метою захисту суверенітету, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів України, реалізації її політичних, торговельно-економічних та інших національних інтересів, а також відновлення територіальної цілісності Української держави.

Варто відзначити, що Закон України "Про національну безпеку України" [2] (як і нова Воєнна доктрина

Україні) визначає сили безпеки й оборони. До них входять такі інституції:

- Мінборони;
- ЗСУ;
- МВС;
- Нацгвардія;
- Нацполіція;
- Держприкордонслужба;
- Державна міграційна служба;
- Державна служба з надзвичайних ситуацій;
- СБУ;
- Управління держохорони;
- Держслужба спецзв'язку та захисту інформації;
- Державна спеціальна служба транспорту;
- Апарат РНБО;
- розвідувальні органи;
- центральний орган виконавчої влади щодо військово-промислової політики та інші органи.

Серед усіх цих інституцій одне з визначальних місць займає Президент України [там само]. Оскільки згідно із Конституцією України він є верховним головнокомандувачем, керує всіма силами безпеки й оборони, що охоплює таке:

- оголошує війну та вводить воєнний стан / надзвичайний стан;
- приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію;
- видає накази, директиви з питань оборони;
- очолює Раду національної безпеки та оборони;
- призначає та звільняє секретаря РНБО та його заступників;
- призначає / звільняє вище командування ЗСУ (за рекомендаціями головнокомандувача);
- затверджує пропозицію про утворення Ставки верховного головнокомандувача, яку подає РНБО та ін.

Щодо Міністерства оборони України, то відповідно до нового Закону України "Про національну безпеку України" [2] новації торкнуться його (міністерства) у перспективі. Як і раніше, це міністерство повинне займатися підготовкою держави до оборони, воєнної та військово-технічної політикою, оборонним плануванням, дбати про розподіл ресурсів, свою кадрову політику, ресурсним забезпеченням ЗСУ тощо. Разом із тим, міністр оборони має бути цивільною особою (не військовою), а також його заступники. У законі [там само], зокрема міститься норма, за якою міністр оборони України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням президента України з числа цивільних осіб. Перший заступник міністра оборони України та заступники міністра оборони України також призначаються з числа цивільних осіб [там само, ст. 15]. У прикінцевих положеннях [там само] зазначено, що цей закон набирає чинності з наступного дня його опублікування, окрім статті 15 про призначення цивільного міністра оборони та його заступників, останні положення набирають чинності з 1 січня 2019 року.

Щодо Міністерства внутрішніх справ України, то останні зміни у законодавство про нацбезпеку й оборону не суперечать прямим законам, які стосуються правоохоронних органів, а також документам щодо розвитку си-

стеми МВС України. Разом із тим, потребують узгодження положення Закону України "Про національну безпеку України" із Стратегією розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2020 року, зокрема в частині пріоритетів такого розвитку (забезпечення охорони прав людини і основних свобод, інтересів суспільства і держави; підтримання публічної безпеки і порядку; організація цивільного захисту, запобігання виникненню НС і ліквідація їх наслідків тощо) [2; 3].

ВИСНОВКИ

У статті обстоюється позиція, що національна безпека відзначається процесами інституціоналізації. Вони, у свою чергу, забезпечуються такими елементами системи державного управління, як принципи, суб'єкти, функції, інструменти, ресурси тощо. Їх приводять у рух відповідні інституційні механізми державного управління.

Установлено, що складність завдань, які вирішуються суб'єктами державного управління у сфері національної безпеки під час упровадження цих механізмів, залежить від проведеної на основі моніторингу оцінки тих чи інших безпекогенних чинників, ступеня їх небезпеки і можливих наслідків у випадку реалізації. Зважаючи на те, що розкриття завдань системи державного управління у цій сфері за умови внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності за всіма згаданими вище критеріями займе істотну частину дослідницької роботи, вони становитимуть предмет наших подальших наукових досліджень.

Література:

1. Домбровська С. М. Механізми забезпечення державної соціальної безпеки в Україні / С. М. Домбровська // Наукові праці: науково-методичний журнал. Державне управління. — Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. — Вип. 242. Т. 254. — С. 28—32.
2. Про національну безпеку України [Електронний ресурс]: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
3. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm

References:

1. Dombrovska, S.M. (2015), "Mechanisms of software of the state security in Ukraine", *Naukovi prac: Nauko-metodychnyj zhurnal. Dergavne upravlinnya*, vol. 242 (254), pp. 28—32.
2. Verhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "On national security of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (Accessed 15 September 2018).
3. The development strategy of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine until 2020. Available at: http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm (Accessed 14 September 2018).

Стаття надійшла до редакції 14.09.2018 р.