

С. І. Крук

кандидат педагогічних наук,
начальник Головного управління Державної служби України
з надзвичайних ситуацій у Рівненській області

ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦБЕЗПЕКИ У КОНТЕКСТІ ПРІОРИТЕТІВ ІНСТИТУЦІЙНО-ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

У статті здійснено аналіз наукових засад щодо переваг застосування інституційного підходу як дієвого державно-управлінського інструментарію у сфері національної безпеки. Серед переваг цього підходу запропоновано виокремлювати такі: залучення публічних інституцій (державних і недержавних), перерозподіл ризику, використання позабюджетних фондів тощо.

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

Постановка проблеми. У червні 2018 року Президент України підписав Закон України «Про національну безпеку України» (21.06.2018 р.), який є результатом виконання положень Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287 [4], та інших нормативно-правових документів. Цими документами [там само] передбачено здійснення комплексного вдосконалення законодавства щодо питань національної безпеки й оборони України, *унормування структури цього сектору, системи управління, координації та взаємодії його органів, а також удосконалення державної системи стратегічного планування, якісне її вдосконалення через запровадження системи демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки й оборони, посилення парламентського контролю у цій сфері тощо (курсив наш – С. К.).* Усе це є свідченням необхідності дослідження особливостей інституційного забезпечення національної безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу та розв'язанню проблем державного управління в контексті забезпечення системи безпеки в умовах невизначеності присвячені наукові роботи О. Борисенко, С. Белая, А. Дегтяра, С. Домбровської, О. Євсюкова, О. Іляш, В. Коврегін, С. Майстра, С. Полторака,

А. Помази-Пономаренко, І. Приходька, В. Садкового, Г. Ситника, В. Степанова та ін. [1–3].

Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих науковців, відзначимо, що є необхідність в обґрунтуванні наукових засад використання інституційного підходу як перспективного державно-управлінського інструменту в забезпеченні національної безпеки, що й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Становлення демократичної України відбувається в складній внутрішньополітичній і міжнародній обстановці. Суперечливі тенденції в реформуванні країни, неоднозначний вплив на цей процес різних зовнішніх і внутрішніх факторів істотно ускладнюють проблему її самоідентифікації в сучасному, активно мінливому світі [3]. З точки зору основних ціннісних орієнтирів Україна зробила свій усвідомлений важливий вибір: громадянське суспільство, соціальна та правова держава, ринкова економіка тощо. Це зумовлює необхідність переосмислення проблем безпечного і сталого розвитку України, аналізу складних соціальних явищ і процесів у суспільстві відповідно до потреб життя, умов нинішнього етапу еволюції [1]. Разом із тим уся складність процесу перетворень в Україні сконцентрована в проблемі забезпечення її безпеки, яка є, з одного боку, умовою, а з іншого – головною метою реформування української держави на сучасному етапі.

До речі, як загрози національній безпеці закріплені різні негативні чинники розвитку суспільства та держави (див. Стратегію нацбезпеки України, Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» тощо [4]). Проте їх подолання не може бути забезпечене самою лише діяльністю державних органів сектору безпеки, необхідна активізація громадянського суспільства. Крім того, закріплення на законодавчому рівні переліку загроз національній безпеці України та заходів реагування на них має відповідати практикам держав-членів Європейського Союзу та НАТО, що ускладнює визначення пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки та вчасну реакцію на зміни безпекової ситуації.

Вітчизняне законодавство про безпеку має чітко розмежовувати повноваження державних органів, насамперед, органів сектору безпеки, забезпечувати міжвідомчу координацію, зокрема за умов тривалої агресії проти України, яка частково здійснюється у так званих «гібридних» проявах. При цьому слід конкретизувати аспекти «цивільного контролю». Новий Закон України «Про національну безпеку України» має усунути невиправдане розділення законів України «Про основи національної безпеки України» і «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [4], оскільки забезпечення цивільного демократичного контролю є невід'ємним складником реалізації державної політики у сфері національної безпеки.

У продовження відзначимо, що Закон України «Про національну безпеку України» [там само] передбачає комплексне стратегічне управління в зазначеній сфері, що включає й планування. Свого часу планування у сфері оборони відбувалося з урахуванням положень, зокрема Закону України «Про організацію оборонного планування». Водночас є необхідність комплексного законодавчого врегулювання планування у сфері цивільної безпеки та його узгодження з процесами планування у сфері оборони. Потребують правового закріплення зв'язок між рішеннями вищих органів державної влади у сфері національної безпеки, діяльністю органів

сектору безпеки, спрямованих на їх реалізацію, виділенням відповідних ресурсів для забезпечення такої діяльності, спеціальні процедури парламентського контролю за процесами планування у сфері національної безпеки тощо.

Крім того, важливим є уточнення ролі та місця органів державної влади, які здійснюють державну політику у сфері зовнішньополітичної діяльності з метою підтримки необхідного рівня безпеки України та її позитивного іміджу на міжнародній арені. Усе це покликаний врегулювати новий Закон України «Про національну безпеку України» [там само], який містить шість розділів, аналізу положень якого й присвячена ця наукова праця.

У Розділі I подано визначення термінів, які використовуються у сфері нацбезпеки й оборони.

У Розділі II закріплено правові засади та принципи державної політики у сфері національної безпеки й оборони, фундаментальні національні інтереси України, серед яких такі: забезпечення державного суверенітету і територіальної цілісності, інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північно-Атлантичного договору.

Розділ III визначає засади та механізми цивільного демократичного контролю, повноваження у здійсненні такого контролю законодавчої, виконавчої й судової влади, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Розділ IV визначає інституціональні засади державної політики у сфері нацбезпеки, зокрема склад сектору безпеки й оборони, правовий статус основних органів, що входять до його складу, а також управління та координацію у сфері національної безпеки.

Розділ V регулює планування у сфері національної безпеки й оборони, визначає основні документи довгострокового планування, зокрема Стратегію національної безпеки України, Стратегію воєнної безпеки України, Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегію кібербез-

пеки України, Національну розвідувальну програму, а також порядок їх формування та реалізації у документах середньострокового та короткострокового планування. При цьому правила і процедури, передбачені у проекті закону, спрямовані на мінімізацію ризиків вчинення корупційних правопорушень, зокрема шляхом чіткішого визначення правового статусу органів влади та посадових осіб, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері національної безпеки, а також запровадження механізмів парламентського контролю.

Розділ VI визначає перехідні положення, наприклад, щодо введення в дію правових норм, якими визначають нові правила затвердження кандидатури Міністра оборони України тощо.

Варто відзначити, що принциповою відмінністю Закону України «Про національну безпеку України» є те, що він передбачає розвиток держави в умовах воєнного конфлікту, зовнішньої агресії, а також містить положення, якими передбачено дії в умовах воєнного стану. Автори цього документа намагалися прописати, хто кому буде підпорядковуватися, хто за що відповідатиме і хто буде нести відповідальність за тих чи інших умов.

Наступна особливість цього закону стосується оборонного бюджету України, що передбачає здійснення бюджетного планування на основі спроможностей. Як зазначив старший оборонний радник Стівен Сільверстайн (США), максимально ефективне використання наявних коштів і розумна ієрархія пріоритетів – квінтесенція оборонного бюджетування. У НАТО його планують таким чином: «на що ми нині витрачаємо кошти – на що в наступному періоді – скільки залишилося – як ми можемо правильно використати залишок». Одним із найважливіших положень нового Закону є чітко визначений річний обсяг видатків на фінансування сектору безпеки та оборони України. Він має становити не менше 5% запланованого обсягу ВВП, з яких не менше 3% має йти виключно на сили оборони. Розмір видатків на оборонно-промисловий комплекс має бути не менше 0,5%.

При цьому особливу увагу привертають положення Закону України «Про національну безпеку України», які стосуються національних інтересів та їх оптимізації. Погоджуємося із О. Євсюковим, що інтереси є системоутворюючими категоріями у сфері системи безпеки [2]. Порівнюючи новий Закон України «Про національну безпеку України» із Законом України «Про основи національної безпеки України», стає очевидно, що чинний правовий документ містить скорочений перелік національних інтересів. Наприклад, у старій версії був пункт «розвиток духовності, моральних засад, інтелектуального потенціалу Українського народу, зміцнення фізичного здоров'я нації, створення умов для розширеного відтворення населення, збереження та зміцнення інституту сім'ї». Або одним з пріоритетних національних інтересів в Україні було визнано «гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України (це до питання утиску чийхось мов). Ці поняття для кожного українця настільки суб'єктивні, що в новому законі [4] вирішили об'єднати їх у три глобальні сфери національних інтересів:

- державний суверенітет і територіальна цілісність;
- розвиток економіки, громадянського суспільства та зростання рівня та якості життя населення;
- інтеграція в ЄС та членство в НАТО (правильніше сказати, рух у цьому напрямі) (рис. 1).

Варто відзначити, що Закон України «Про національну безпеку України» [4] (як і нова Воєнна доктрина України) визначає сили безпеки й оборони. До них входять такі інституції: Міноборони; ЗСУ; МВС; Нацгвардія; Нацполіція; Держприкордонслужба; Державна міграційна служба; Державна служба з надзвичайних ситуацій; СБУ; Управління держохорони; Держслужба спецв'язку та захисту інформації; державна спеціальна служба транспорту; Апарат РНБО; розвідувальні органи; центральний орган виконавчої влади з військово-промислової політики та інші органи. Серед усіх цих інституцій одне з визначальних місць займає Президент України.

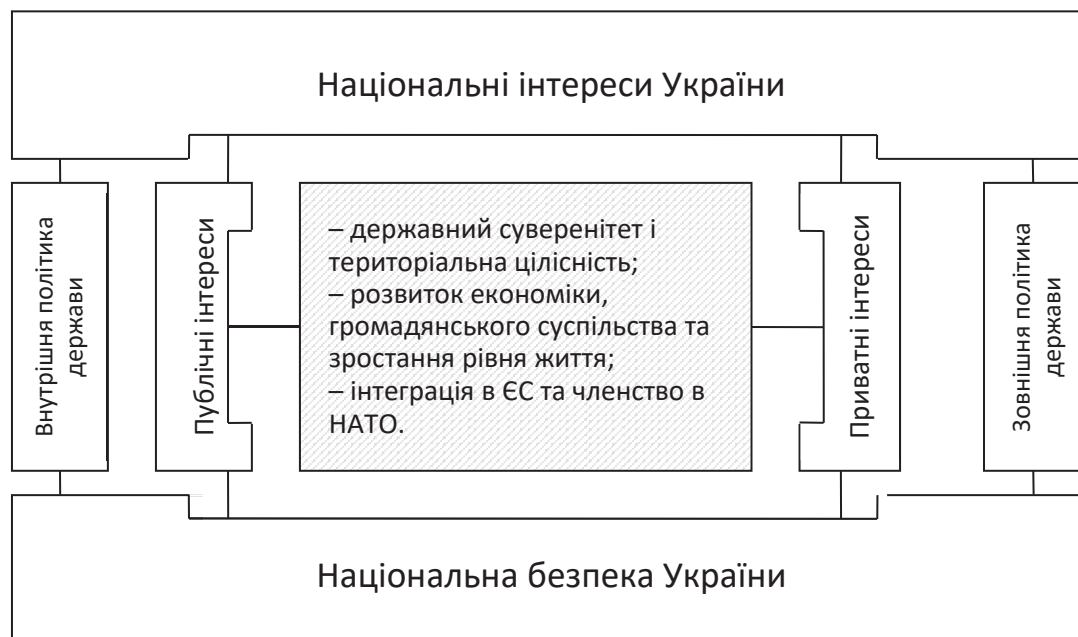


Рис. 1. Мнемонічне представлення взаємодії системи національної безпеки й інтересів
Джерело: авторська розробка

Разом із тим уточнення потребує місце Міністерства закордонних справ (МЗС) України серед зазначених державних інституцій, а також ролі Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), зважаючи на реформаційні тенденції, які відбуваються в її межах. Це уточнення має стосуватися, зокрема, Розділу IV аналізованого Закону. Оскільки він, як зазначалося вище, визначає інституціональні засади державної політики у сфері нацбезпеки (склад сектору безпеки й оборони, правовий статус основних органів, що входять до його складу, а також управління та координацію у сфері національної безпеки).

Висновки. Отже, на підставі аналізу наукових напрацювань і законодавства України у сфері національної безпеки було встановлено, що для неї притаманно поширення впровадження інституційного підходу. Серед переваг цього підходу запропоновано виокремлювати такі: залучення публічних інституцій (державних і недержавних), перерозподіл ризику настання тих чи інших небезпек, використання позабюджетних фондів для зміцнення економічних позицій держави тощо. Водночас визначено, що потребує

доопрацювання вітчизняне законодавство у частині конкретизації шляхів підвищення ефективності центрального та регіонального рівнів національної безпеки силами МЗС України та ДСНС України. Усе це становитиме предмет наших подальших наукових пошуків.

Список використаної літератури:

1. Домбровська С. М., Помаза-Пономаренко А. Л., Лукиша Р.Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків. Харків: НУЦЗУ, 2018. 216 с.
2. Євсюков О.П. Науково-теоретичні визначення сутності та змісту безпеки держави. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 2 (7). С. 22–28.
3. Майстро С.В. Особливості інституційного механізму державного управління системою цивільного захисту в різних країнах. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 2 (7). С. 407–415.
4. Законодавство України // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>

Крук С. И. Характеристика нацбезопасности в контексте приоритетов институционально-политической деятельности государства

В статье проведен анализ научных основ о преимуществах применения институционального подхода как эффективного государственно- управленческого инструмента в сфере национальной безопасности. Среди преимуществ этого подхода предложено выделять следующие: вовлечение публичных институций (государственных и негосударственных), перераспределение риска, использование внебюджетных фондов и т. п.

Ключевые слова: государственное управление, эффективный инструмент, аутсорсинг, риск, ЧС, безопасность.

Kruk S. The characteristics of national security in the context of priorities of institutional and political activity of the state

The scientific framework concerning the advantages of using institutional approach as an effective state management instrument in the sphere of national security was analyzed. It was determined to allocate among them the following instruments: involvement of public institutions (state and non-state), redistribution of risk, use of extra-budgetary funds, etc.

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