

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

ІНСТИТУЦІЙНИЙ І ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Уточнено особливості формування механізмів державного управління у сфері національної безпеки України, а також основні проблеми їх суб'єктного складу. Проаналізовано правові засади, необхідні для державно-організаційного забезпечення національної безпеки України.

Ключові слова: державне управління, механізми, національна безпека України.

S. I. Kruk. Institutional and legal mechanisms of public administration in the sphere of ensuring of national security of Ukraine

It should be noted that public management decisions make up the foundation for the relevant legal and institutional state mechanisms. These public management decisions are regulated by the relevant Law of Ukraine "On national security of Ukraine", which was adopted in 2018. It was defined that it meets not all of the requirements, which are set to this type of regulatory acts. In particular, the matter is in the accuracy and validity of determination of those, who are involved in the provision of national security. It was proved that in the field of national security, it is necessary to apply the following state legal instruments. It was determined that among these instruments in the field of national security legislation is a special place. It was defined that legislation make up the foundation for the relevant institutional state mechanism. The main peculiarities of formation of this mechanism were specified, as well as the main problems of its subjective composition. The domestic legal frameworks of state organizational necessary for national security of Ukraine were analyzed. It was proposed to make appropriate amendments to the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine", as well as to supplement the subjective composition of the institutional mechanism of public administration in the sphere of national security of Ukraine.

Key words: public administration, mechanisms, social and economic security of Ukraine, challenges, identification.

Постановка проблеми. Важливим питанням, що має суспільно-політичне значення й у своєму вирішенні передбачає стабільне функціонування демократичної соціальної та правової держави, є формування дієвих механізмів державного управління у сфері національної безпеки. Визначальне місце серед них займають правовий та інституційний механізми державного управління, оскільки вони визначають особливості функціонування таких його складників, як суб'єкти державного впливу й об'єкт, на який він чиниться, що становлять інституційне підґрунтя для соціально-економічного розвитку держави, регіонів і їх суспільства. Зважаючи на це, можемо наполягати на необхідності детальної характеристики зазначеного правового й інституційного підґрунтя з позиції його правового визначення, а також відповідних йому методів регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням безпеки держави та забезпечення її розвитку присвячені наукові розробки О. Амоші, В. Бакуменка, С. Белая, С. Домбровської, К. Дубич, О. Євсюкова, О. Іляш, В. Коврегіна, Н. Нижник, Г. Ситника, Г. Савранської, В. Садкового, В. Скуратівського та ін. [1–2]. Не применшуючи здобутків вищевказаних науковців, зазначимо, що існує необхідність комплексного дослідження правового й інституційного механізму державного управління у сфері національної безпеки.

Метою статті є дослідження особливостей формування правового й інституційного механізму державного управління у сфері національної безпеки в Україні.

© С. І. Крук, 2018

Виклад основного матеріалу. Враховуючи вихідні положення та принципи державного управління, можемо зазначити, що у сфері національної безпеки виникають суб'єктно-об'єктні відносини, зокрема під час реалізації державними органами діяльності щодо її забезпечення. Ці відносини набувають форми правовідносин через необхідність їх державного врегулювання та легітимації. Вони передбачають здійснення заходів щодо:

- 1) визначення основних напрямів державної політики, напрямів стратегічного планування та прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки;
- 2) виявлення, попередження й усунення загроз і небезпек цій безпеці, локалізації і нейтралізації наслідків їх прояву;
- 3) суб'єктної координації (діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування) у сфері забезпечення національної безпеки;
- 4) визначення ресурсної бази її забезпечення тощо [1].

Усі види відносин, що виникають у сфері національної безпеки, реалізуються з метою протидії органами державної влади різним її загрозам і небезпекам. Виявлення можливих загроз і розробка заходів із запобігання їм мають першорядне значення для держави. У сфері національної безпеки виникають такі відносини, що підпадають під сферу дії державного регулювання, зокрема щодо застосування безпеко орієнтованого державно-управлінського інструментарію, які передбачають дотримання принципів публічності, легітимності, результативності тощо.

Розвиток цих відносин у сфері національної безпеки передбачає участь, зокрема громадськості, у формуванні та контролі за реалізацією державної політики в цій сфері. Їх участь визначається особливим правовим режимом та інституційним інструментарієм забезпечення. На нашу думку, до останнього можна віднести *правовий механізм державного управління у сфері забезпечення національної безпеки*, який органічно поєднаний з організаційним механізмом державного управління в цій сфері.

Характеризуючи ситуацію із системою відносин у сфері національної безпеки, слід відзначити таке: ця сфера в Україні поки що не створює єдиний і злагоджений організаційний механізм, у т. ч. необхідний для цього державно-правовий механізм. Ці механізми мають значну кількість недоліків, пов'язаних із декларативністю деяких положень законодавчої бази у сфері нацбезпеки і навіть існуванням прогалин у її правовому регулюванні, недосконалістю організаційної будови системи державного управління цією сферою (див. Закон України «Про національну безпеку України» [3]).

Правовий механізм державного управління у сфері національної безпеки відзначається такою специфікою:

- 1) реалізується за допомогою загальнообов'язкових норм права, які приймаються органами державної влади;
- 2) передбачає застосування правових методів впливу (примусу, заохочення тощо);
- 3) установлює межі впливу на об'єкт державного управління тощо.

Аналіз змісту функціонування цього механізму вимагає визначення категорій ефективності його дії. З огляду на це можна виділити такі ключові елементи правового механізму державного управління у сфері забезпечення національної безпеки:

- 1) мету і цілі державного управління;
- 2) його суб'єктів і методи, а також принципи та пріоритети державного управління;
- 3) його суб'єктно-об'єктні правовідносини;
- 4) правові процедури щодо формування державного управління в цій сфері тощо [2].

Ці елементи правового механізму державного управління у сфері забезпечення національної безпеки певною мірою визначені в Законі України «Про національну безпеку України» [3]. Власне кажучи, виділені ключові суб'єкти такого управління й основні напрямки їх

Механізми державного управління

діяльності у цій сфері. Принагідно відзначимо, що згідно з останнім законодавчим нововведенням окремим напрямком такої діяльності є демократичний цивільний контроль. Конструктивні елементи цього контролю не визначені належним чином на законодавчому рівні, хоча виступають як засоби комплексного впливу (забезпечення) національної безпеки.

Розглядаючи *інституційне підґрунтя національної безпеки України*, визначене у ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України», можемо виокремити такі основні органи її забезпечення: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державну спеціальну службу транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національну гвардію України, Національну поліцію України, Державну прикордонну службу України, Державну міграційну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Службу безпеки України, Управління державної охорони України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику.

Базис для діяльності цих інституцій становлять нормативно-правові акти, що визначають засади державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України (табл. 1).

Таблиця 1

Основні нормативно-правові акти, що визначають інституційні засади державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України

№ з/п	Назва нормативно-правового акта у сфері національної безпеки України
1	Декларація про державний суверенітет України
2	Постанова Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про проголошення незалежності України»
3	Конституція України
4	Заява про без'ядерний статус України
5	Основні напрями зовнішньої політики України, схвалені ВРУ
6	Закон України «Про основи національної безпеки України»
7	Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»
8	Закон України «Про оборону України»
9	Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»
10	Укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, які визначають сферу діяльності ЦОВВ щодо забезпечення національної безпеки, наприклад, Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 381/2011, яким затверджено «Положення про Міністерство закордонних справ України», тощо
11	Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»
12	Закон України «Про національну безпеку України»

Джерело: складено на підставі [3]

Водночас очевидним є той факт, що поза увагою законодавця залишилися повноваження із забезпечення національної безпеки таких органів державної влади:

- Міністерства закордонних справ України;
- Міністерства юстиції України;
- Міністерства економічного розвитку і торгівлі України;
- Міністерства енергетики та вугільної промисловості України;
- Міністерства інфраструктури України;

Механізми державного управління

- Міністерства охорони здоров'я України;
- Міністерства соціальної політики України;
- Міністерства екології та природних ресурсів України тощо і підпорядкованих їм органів.

Виходячи з вищевикладеного, ми наполягаємо на необхідності внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» [3], зокрема щодо доповнення в ньому переліку інституцій, що також формують склад сектору безпеки й оборони України. Усі вищевказані органи, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки України, є державними інституціями. Однак слід мати на увазі, що поряд із державною інституційною системою національної безпеки в нашій країні продовжує формуватися *недержавна система цивільного* (загальногромадянського) *контролю*. Підгрунтя цієї системи складають громадські структури безпеки різного рівня, які здійснюють дедалі більший вплив на структуру організаційного механізму національної безпеки і типологізацію його інститутів. Вважаємо, що недержавна система цивільного (загальногромадянського) контролю є перспективним напрямом подальших наукових досліджень.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, на підставі проведеного аналізу правового й інституційного механізму державного управління у сфері національної безпеки було визначено, що вони підпорядковуються специфіці предмета державного регулювання та відзначаються легітимністю. Акцентуючи увагу на цій специфіці, аргументуємо, що головна мета діяльності всіх інститутів у сфері забезпечення національної безпеки – це захист інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. З'ясовано, що в Україні основним недоліком організаційної системи все ж залишається незрозумілість її основних інституційних елементів. Відсутня реалізація ключової функції управління – моніторингу, що охоплює здійснення аналізу й оцінки реальних і потенційних загроз у різних сферах національної безпеки, визначення ступеня адекватності їм вжитих заходів захисту і введення державою для цих цілей правових обмежень і заборон. У цьому контексті важливим є уточнення інституційного сектору національної безпеки України. На цій підставі запропоновано внести відповідні зміни до Закону України «Про національну безпеку України», а також доповнити суб'єктний склад організаційного механізму державного управління у сфері національної безпеки України.

Список використаних джерел:

1. Домбровська С.М. Механізми забезпечення державної соціальної безпеки в Україні. Наукові праці: Науково-методичний журнал. Державне управління. 2015. Вип. 242. Т. 254. С. 28–32.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк та ін. К.: НАДУ, 2011. 692 с.
3. Законодавство України. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>.

References:

1. Dombrovskaya S.M. (2015). Mekhanizmy zabezpechennya derzhavnoyi sotsialnoyi bezpeky v Ukrayin [Mechanisms for ensuring state social security in Ukraine]. Jurnal Naukovi pratsi: Naukovo-metodychnyy zhurnal. Derzhavne upravlinnya [Scientific works: Scientific-methodical journal. Public Administration]. Issue 242. T. 254. P. 28–32.
2. NAPA (2011). Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya [Encyclopedia of Public Administration]: 8 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny; nauk.-red. kolehiya: Yu.V. Kovbasyuk ta in. [Nats. acad. state exercise under the President of Ukraine; sci. ed. College: V.V. Kovbasyuk and others]. 692 p.
3. VRU. Zakonodavstvo Ukrayiny [Legislation of Ukraine]. Ofitsiynny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. URL: <http://rada.gov.ua/>.