

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

**КРУК Сергій Іванович**

УДК 35.07:351.86:355.45

ДИСЕРТАЦІЯ

**ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони  
громадського порядку

Подається на здобуття наукового ступеня доктора наук  
з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ С.І. Крук

Науковий консультант: САДКОВИЙ Володимир Петрович, доктор наук з  
державного управління, професор

Харків – 2019

## АНОТАЦІЯ

**Крук С.І. Інституційний розвиток державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. – Національний університет цивільного захисту України. – Харків, 2019.

У дисертаційній роботі запропоновано вирішення наукової проблеми теоретико-методологічного обґрунтування та розробки практичних рекомендацій щодо інституційного розвитку державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. При цьому визначена сутність категорії «національна безпека» і теоретичні засади її інституціоналізації в контексті системи безпеки і державного управління. Національна безпека представлена як сукупність елементів організаційного, правового, ресурсного та іншого змісту, функціонування яких відзначається триєдністю і направлено на зміцнення державності, формування громадської безпеки та забезпечення сталого розвитку суспільства, а також охоплює комплексне дослідження громадсько-політичних процесів й явищ, що впливають на національну безпеку, структури інституційних взаємодій в її межах, системи національних інтересів і цінностей, що виступають в якості об'єктів захисту.

Досліджено інституційні сили й інструменти державного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Обґрунтована методологія формування механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки з метою уточнення інституційних передумов їх розвитку.

Удосконалено концептуальні положення щодо виявлення за допомогою

контент-аналізу основних проблем функціонування правового та організаційного підґрунтя державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Крім того, обґрунтовані методологічні підходи до характеристики сучасних викликів національній безпеці і процесів її інституціоналізації. Ці підходи передбачають визначення за допомогою SWOT-аналізу зовнішніх і внутрішніх викликів цієї безпеки і можливостей в її підтримці, а також встановлення за рахунок депривації причинності і спадковості суспільно-політичних конфліктів в рамках використання відповідних параметрів.

У цьому контексті запропоновано наукові засади інституціонального розвитку державного управління в сфері забезпечення національної безпеки на основі проаналізованого зарубіжного досвіду його здійснення. Ці наукові засади, на відміну від існуючих, передбачають комплексне вдосконалення внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності держави в цій сфері шляхом концептуалізації її пріоритетів, які розділені в залежно від суб'єктного складу і спрямованості їх діяльності на два блоки.

Визначено практичні рекомендації щодо вдосконалення інституційних засобів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України, зокрема, у межах формування її концепцій, доктрин і стратегій. Вони передбачають забезпечення високої результативності державних і недержавних інститутів, отримання системного ефекту у визначенні національних інтересів, побудові їх ієрархії, оцінюванні ризиків, викликів і загроз національній безпеці, запобіганні ситуацій кристалізації інституційних проблем її державного управління та вступу системних ознак.

У дисертації вперше обґрунтована методологія дослідження інституціональних механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Згідно з нею вони відзначаються діалектичною єдністю, взаємним проникненням і дією, утворюючи при цьому відповідний комплексний механізм. Його оптимальне функціонування визнане в рамках

таких передумов, як науково-методичне, правове, організаційне, інформаційно-комунікативний і технологічне забезпечення. Воно, у свою чергу, визначає два поступальних напрямки державно управлінської діяльності у сфері забезпечення національної безпеки: висхідного і низхідного.

Крім того, визначено базис здійснення планування у сфері національної безпеки, який запропоновано законодавчо закріпити для забезпечення стратегічності реалізації цієї основної функції. У систематизованому вигляді вона охоплює таке: інституційну діяльність органів державного управління з цілепокладання, прогнозування, планування і програмування у зазначеній сфері, спрямоване на вирішення завдань сталого соціально-економічного, екологічного, інформаційного та іншого розвитку держави, її регіонів і суспільства, збалансоване визначення інтересів тощо.

Слід зазначити, що дисертації запропоновані шляхи інституціонального розвитку механізму цивільного контролю і стратегування у сфері забезпечення національної безпеки України. У комплексі вони передбачають формування тенденцій, за яких постійні законодавчі зміни у сфері національної безпеки України детермінують явні, латентні, масштабні, перманентні та інші трансформаційні процеси інституціоналізації в цій сфері. Аргументовано, що з метою позитивного її спрямування необхідно таке: 1) забезпечення систематичності, послідовності, прозорості, законності тощо в процесах прийняття концептуальних і стратегічних рішень у сфері національної безпеки України; 2) удосконалення організаційно-правового забезпечення її державного управління, зокрема, через упровадження в державноуправлінську практику критеріїв і методик стратегування й оцінювання результатів функціональної діяльності всіх структур сфери національної безпеки України з урахуванням проаналізованого зарубіжного досвіду.

У цьому контексті обґрунтовано прийняття таких державно-

управлінських рішень та заходів у сфері забезпечення національної безпеки України:

1) Парламенту України: внести зміни в Закон України «Про національну безпеку України» (до статей 1, 10, 12, 14, 26, 27 тощо) з метою усунення правових колізій та прогалин, що стосуються системи національної безпеки, її інституційного сектора, застосування системного підходу до здійснення стратегічного планування в цій сфері;

2) Президенту України: розробити і прийняти Концепцію забезпечення національної безпеки України й оновити Стратегію національної безпеки України (2015 р.), забезпечивши при цьому дотримання державноуправлінських принципів системності, науковості, послідовності, результативності тощо;

3) Уряду України спільно з іншими органами виконавчої влади із залученням представників громадськості-експертів: внести зміни до Стратегії та План розвитку системи МВС України в 2020 р.

*Ключові слова:* державне управління, інституційний розвиток, механізми, національна безпека, виклики, загрози, публічні інституції.

## SUMMARY

**Kruk S.I. Institutional development of public administration in the sphere of ensuring of national security of Ukraine** – Qualifying scientific paper, as the manuscript.

Thesis for the scientific degree of a Doctor of Science in Public Administration, speciality 25.00.05 – Public administration in the field of state security and public order protection. – National University of Civil Protection of Ukraine. – Kharkiv, 2019.

The thesis provides the solution for a scientific problem of theoretical and methodological justification and development of practical recommendations on institutional development of public administration in the field of national security of Ukraine. The essence of the category “national security” was determined, as well as the theoretical grounds of its institutionalization in the context of the security system and public administration. This security is presented as a complex of elements of organizational, legal, resource and other content, the functioning of which is noted with triune nature and is aimed at the strengthening of statehood, formation of public safety and stable development of the society. It also covers the comprehensive research of social and political processes and phenomena, which influence the national security, the structures of institutional interaction within its scope, and the system of national interests and values, which act as the elements to be protected.

The institutional forces and tools of public administration in the field of national security were studied. The methodology of formation of the mechanisms of public administration of national security was grounded with the purpose of specification of institutional prerequisites for their development.

The conceptual provisions were improved for identification with the help of content analysis of the main problems of functioning of legal and organizational groundwork for public administration in the field of national security of Ukraine, as well as the methodological approaches to the description of present-day challenges for national security and the processes of its institutionalization. These approaches stipulate the identification with the help of SWOT analysis of external and internal challenges for this security and the possible ways to ensure it, and the determination at the expense of deprivation of the causality and the inheritance of social and political conflicts within the framework of the use of relevant parameters.

In addition, the scientific grounds for institutional development of public administration in the field of national security were improved based on the

analyzed foreign experience of its implementation, which, in contrast to the existing ones, stipulates the complex improvement of internal and external political activity of the state in this field by way of conceptualization of its priorities divided into two blocks depending on the parties involved and the orientation of their activities.

The institutional means of public administration in the field of national security of Ukraine were improved within the frameworks of its concept, doctrines and strategies. They stipulate the high effectiveness of governmental and non-governmental institutions, the achievement of systemic effect in determination of national interests, construction of their hierarchy, assessment of risks, challenges and threats for national security, prevention of situations of crystallization of institutional problems of its public administration and the appearance of systemic signs.

For the first time, the thesis substantiates the methodology of research of institutional mechanisms of public administration in the field of national security. According to it, they are noted for dialectical unity, interpenetration and effect, while creating the relevant complex mechanism. Its optimal functioning is recognized within the framework of these prerequisites as scientific and methodological, legal, organizational, informational and communicative, and technological groundwork, which, in turn, defines two progressive directions of the state's administrative activity in the field of national security: the ascending and the descending ones.

Moreover, the basis for planning in the field of national security is specified; and it is proposed to indicate it in laws in order to ensure strategic implementation of this fundamental function. Systematized it covers the following elements: institutional activities of public administration bodies aimed at goal-setting, forecasting, planning and programming in the indicated field with the purpose of solving the tasks of stable social and economic, environmental, informational and other development of the state, its regions and society, balanced

representation of interests, etc..

It should be noted that the ways of institutional development of the mechanism of civil control and strategizing in the field of national security of Ukraine were proposed. As a whole, they stipulate the formation of tendencies, under which the constant legislative changes in the field of national security of Ukraine determine the obvious, latent, large-scale, permanent and other transformation processes of institutionalization in this field. It was proved that with the purpose of its positive orientation, the following is necessary: 1) to ensure systematic character, consistency, transparency, legitimacy and so on in the processes of conceptual and strategic decision making in the field of national security of Ukraine; 2) to improve organizational and legal groundwork for its public administration, particularly through the introduction into the public administrative practice of the criteria and methods of strategizing and assessment of the results of functional activities of all structures in the field of national security of Ukraine taking the analyzed foreign experience into account.

In this context, it is reasonable to make the following public administrative decisions and measures in the field of national security of Ukraine: 1) the Parliament of Ukraine shall amend the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” (Articles 1, 10, 12, 14, 26, 27, etc.) with the purpose of elimination of conflicts of laws and gaps concerning the system of national security, its institutional sector, use of systemic approach to strategic planning in this field; 2) the President of Ukraine shall develop and adopt the Concept of National Security of Ukraine and update the National Security Strategy of Ukraine (2015), while adhering to the public administrative principles of systemic and scientific character, consistency, effectiveness, etc.; 3) the Government of Ukraine shall together with other executive bodies with the attraction of representatives of the public as experts to update the Strategy and the Plan for the Development of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine until 2020.



**Keywords:** state administration, institutional development, mechanisms, national security, risks, threats, public authorities.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

### *Монографії:*

1. Крук С. І. Інституційність державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія, методологія та практика : монографія / С. І. Крук. – Х. : НУЦЗУ, 2019. – 324 с.

### *Статті у фахових виданнях:*

2. Крук С. І. Інституціоналізація національної безпеки у системі державного управління / С. І. Крук // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління, 2018. – Том 29 (68). – № 5. – С. 34–37.

3. Крук С. І. Характеристика нацбезпеки у контексті пріоритетів інституційно-політичної діяльності держави / С. І. Крук // Право та державне управління, 2018. – Вип. 3 (32). – Том 1. – С. 138–142.

4. Крук С. І. Інституційний базис державного управління щодо забезпечення національної безпеки України [Електронний ресурс] / С. І. Крук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : елек. фах. видан., 2018. – № 2. – Режим доступу: [http://el-zbirn-du.at.ua/2018\\_2/6.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/6.pdf).

5. Крук С. І. Інституційні сили й інструменти державного управління у сфері забезпечення національної безпеки / С. І. Крук // Інвестиції: практика

та досвід, 2018. – № 19. – С. 103–105.

6. Крук С. І. Наукові засади інституційного забезпечення державного управління у сфері національної безпеки / С. І. Крук // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»). – 2018. – № 2 (9). – С. 209–214. (*У 2016 р. Вісник НУЦЗУ включено до міжнародної бібліографічної бази даних RePEc (США) і міжнародної наукометричної бази даних Index Copernicus (Польща)*).

7. Крук С. І. Генезис інституційного забезпечення державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Публічне управління і адміністрування, 2018. – № 6. – С. 15–17.

8. Крук С. І. Аналіз стану організаційно-правових механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Інвестиції: практика та досвід, 2018. – № 20. – С. 76–78.

9. Крук С. І. Поняття «державна безпека» vs. «національна безпека» / С. І. Крук // Публічне управління і адміністрування, 2018. – № 7. – С. 10–13.

10. Крук С. І. Організаційний механізм державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Держава та регіони, 2018. – № 3 (63). – С. 105–108.

11. Крук С. І. Правовий механізм державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Право та державне управління, 2018. – № 4. – С. 163–167.

12. Крук С. І. Інституційний та правовий механізми державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Публічне управління та митне адміністрування, 2018. – № 2 (19). – С. 70–73.

13. Крук С. І. Методологія побудови інституційних механізмів державного управління у сфері національної безпеки / С. І. Крук // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління, 2018. – Том 29 (68). – № 6. – С. 8–11.

14. Крук С. І. Поняття та сутність механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Держава та

регіони, 2018. – № 4. – С. 87–90.

15. Крук С. І. Аналіз сучасних викликів національній безпеці та процесів її інституціоналізації в Україні / С. І. Крук // Публічне управління і адміністрування, 2019. – № 9. – С. 7–11.

16. Крук С. І. Методологічні засади реалізації інституційних механізмів державного управління у сфері національної безпеки / С. І. Крук // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління, 2019. – Том 30 (69). – № 1. – С. 7–11.

17. Крук С. І. Наукові засади вдосконалення системи державного управління у сфері національної безпеки та її забезпечення / В. П. Садковий, С. І. Крук // Держава та регіони, 2019. – № 1 (65). – С. 4–8.

*Особистий внесок автора:* обґрунтовано напрями вдосконалення системи державного управління у сфері національної безпеки.

18. Крук С. І. Прогнозування у сфері національної безпеки України / С. І. Крук // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»). – 2019. – № 1 (10). – С. 36–40. *(У 2016 р. Вісник НУЦЗУ включено до міжнародної бібліографічної бази даних RePEc (США) і міжнародної наукометричної бази даних Index Copernicus (Польща)).*

19. Крук С. І. Планування у сфері національної безпеки України [Електронний ресурс] / С. І. Крук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : елек. фах. видан., 2019. – № 1. – Режим доступу: [http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist\\_2019\\_1/0-39](http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2019_1/0-39).

20. Крук С. І. Розвиток державного управління у сфері забезпечення національної безпеки: від планування до контролю / С. І. Крук // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»). – 2019. – № 2 (11). – С. 37–43. *(У 2016 р. Вісник НУЦЗУ включено до міжнародної бібліографічної бази даних RePEc (США) і міжнародної наукометричної бази даних Index Copernicus (Польща)).*

21. Крук С. І. Перспективи впровадження стратегування державного

управління у сфері національної безпеки України як засобу його інституційного розвитку [Електронний ресурс] / В. П. Садковий, С. І. Крук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : елек. фах. видан., 2019. – № 2. – Режим доступу: [http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist\\_2019\\_2/](http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2019_2/).

*Особистий внесок автора:* визначено шляхи впровадження стратегічного планування у сфері національної безпеки України.

*Публікації в закордонних наукових виданнях і виданнях,  
які включено до міжнародних наукометричних баз:*

22. Kruk S. I. Institutional and legal principles of state management in the sphere of software of national security of Ukraine / S. I. Kruk // Scientific discussion, 2018. – Vol. 1. – № 23. – pp. 65–67.

23. Крук С. И. Состояние институционального функционирования механизмов государственного управления в сфере национальной безопасности Украины [Электронный ресурс] / С. И. Крук // East Journal of Security Studies, 2018. – № 1 (3). – Режим доступа: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/7462/1/Kruk.pdf>.

24. Kruk S. I. Development of Public Administration in the field of National Security: Global standards and Ukrainian reality [Electronic resource] / S. I. Kruk // East Journal of Security Studies, 2019. – № 1 (4). – Режим доступа: <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/13>. (У 2019 р. журнал EJSS включено до міжнародної наукометричної бази Web of Science).

25. Kruk S. I. Ways of institutional development of the mechanism of civil control in the field of national security of Ukraine [Electronic resource] / S. I. Kruk // East Journal of Security Studies, 2019. – № 2 (5). – Режим доступа: <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/19>. (У 2019 р. журнал EJSS включено до міжнародної наукометричної бази Web of Science).

*Тези конференцій:*

26. Крук С. І. Національна безпека як пріоритет правоохоронної та іншої інституційної діяльності / С. І. Крук // Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах : матеріали VII Всеукр. науч.-практ. конф. (16.11.2018 р., м. Харків). – Х. : ХНУВС, 2018. – С. 317–319.

27. Крук С. І. Теоретичні питання адаптації безпекового законодавства України до відповідного законодавства ЄС / С. І. Крук // Адаптація правової системи України до права європейського союзу: теоретичні та практичні аспекти : матеріали III Всеукр. за міжнародною участю наук.-практ. конф. (25-26.10.2018 р., м. Полтава). – Полтава, 2018. – С. 87–89.

28. Крук С. І. Aspects of institutional provision of state administration in the sphere of national security in Ukraine / С. І. Крук // Власть и общество – 2018 : материалы XII Междунар. науч. конф. опубликованные в рамках Научного журнала «Власть и общество (история, теория, практика)» № 4 (48) (ноябрь 2018 г., г. Тбилиси, Грузия), 2018. – С. 165–166.

29. Крук С. І. Організаційно-правові засади державного управління національною безпекою України / С. І. Крук // Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (30.11.2018 р., м. Київ). – К. : ФОП Кандиба Т.П., 2018. – С. 315–317.

30. Крук С. І. Формування інституційних механізмів державного управління у сфері національної безпеки / С. І. Крук // Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (30.11.2018 р., м. Запоріжжя). – Запоріжжя : КПУ, 2018. – С. 89–92.

31. Крук С. І. Пріоритети підвищення результативності державного управління у сфері національної безпеки / С. І. Крук // Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика : матеріали Міжнар.

наук.-практ. конф. (19–20.05.2019 р.). – X., 2019. – С. 94–96.

32. Крук С. І. Змістовна диференціація понять у сфері національної безпеки в контексті розвитку публічного управління / С. І. Крук // Актуальні проблеми економіки, управління та фінансів : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (19.04.2019 р., м. Дніпро). – Дніпро : Ун-тет мит. справи та фінансів, 2019. – С. 364–366.

33. Крук С. І. Висхідні державноуправлінські функціонали у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Становлення та розвиток публічного адміністрування : матеріали X конф. студентів та молодих вчених за міжнародною участю (10.05.2019 р., м. Дніпро). – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. – С. 154–156.

34. Крук С. І. Особливості правового підґрунтя реалізації механізмів державного управління у сфері національної безпеки / С. І. Крук // Освіта і наука у сфері національної безпеки: проблеми та пріоритети розвитку : збірник матеріалів III міжнар. наук.-практ. конф. (14.06.2019 р., м. Острог). – К. : ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2019. – С. 221–223.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....</b>	<b>18</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>19</b>
<b>РОЗДІЛ I. НАУКОВІ ОСНОВИ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....</b>	<b>31</b>
1.1. Національна безпека як об'єкт державного управління.....	31
1.2. Теоретичні засади інституційного забезпечення державного управління у сфері національної безпеки.....	54
1.3. Інституційні сили й інструменти державного управління у сфері забезпечення національної безпеки.....	75
Висновки до першого розділу.....	100
<b>РОЗДІЛ II. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>103</b>
2.1. Методологія дослідження інституційних механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки....	103
2.2. Передумови дієвої реалізації інституційних механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки.....	135
2.3. Методологічні засади характеристики викликів національній безпеці та процесів її інституціоналізації в Україні.....	155
Висновки до другого розділу.....	179
<b>РОЗДІЛ III. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....</b>	<b>183</b>

3.1. Характеристика правового забезпечення державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України.....	183
3.2. Особливості організаційного забезпечення механізмів держави щодо забезпечення національної безпеки України.....	205
3.3. Інституційна структура національної безпеки та механізм цивільного контролю її функціонування.....	228
Висновки до третього розділу.....	249
<b>РОЗДІЛ IV. СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....</b>	<b>255</b>
4.1. Планування як стратегічний функціональний напрям забезпечення державою національної безпеки.....	255
4.2. Пріоритети підвищення інституційної дієвості державного управління у сфері забезпечення національної безпеки.....	275
4.3. Концептуальні засади інституційного розвитку державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України.....	294
Висновки до четвертого розділу.....	319
<b>РОЗДІЛ V. ПІДХОДИ ТА ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....</b>	<b>325</b>
5.1. Підходи до інституційного розвитку державного управління у сфері забезпечення національної безпеки.....	325
5.2. Шляхи вдосконалення механізму цивільного контролю у сфері національної безпеки України.....	350
5.3. Інституційний розвиток стратегування державного управління у сфері національної безпеки України.....	368



Висновки до п'ятого розділу.....	389
ВИСНОВКИ.....	395
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	403
ДОДАТКИ.....	442

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

ЄС – Європейський Союз

ДСНС – Державна служба України з надзвичайних ситуацій;

КМУ – Кабінет Міністрів України

ЗМІ – Засоби масової інформації;

ІКТ – Інформаційно-комунікаційні технології;

МВС України – Міністерство внутрішніх справ України;

МЗС України – Міністерство закордонних справ України;

МО України – Міністерство оборони України;

НБ – Національна безпека;

ООН – Організація Об'єднаних Націй;

СНД – Співдружність Незалежних Держав;

США – Сполучені Штати Америки;

ЦЗ – Цивільний захист;

ЦОВВ – Центральні органи виконавчої влади;

EEAS – European External Action Service;

NATO – North Atlantic Treaty Organization.

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Сучасні суспільні, економічні, глобалізаційні та інші перетворення актуалізують питання дослідження інститутів, зокрема, основних інститутів державної влади. Вони передбачають зміцнення демократії, розробку дієвої правової системи, її відповідність публічним і приватним інтересам, ефективне вирішення завдань перехідного періоду, а також, що важливо, формування відкритого суспільства та створення умов для його безпечного й сталого розвитку. Науковий аналіз цих процесів й явищ найбільш предметно відображає роль і значення людини та держави як активних соціально-політичних суб'єктів, а також розширює методологічні можливості загальної теорії інституційного розвитку суспільства та міждисциплінарних наук, зокрема, «Публічне управління та адміністрування». На цій основі виявляється можливим комплексно підійти до вивчення такої важливої наукової проблеми, як гарантування національної безпеки України в контексті загальнодержавних інститутів і заходів, спрямованих на цей вид безпеки, що, у свою чергу, дозволяє розглянути її з позицій підвищення рівня правосвідомості, утвердження демократичних цінностей, створення дієвої інституційної системи, здатної забезпечити безпечне функціонування особистості, суспільства й держави.

Варто відзначити, що в останні роки особливо відчувається не тільки необхідність у науково-методологічному обґрунтуванні інституційного забезпечення державного управління у сфері національної безпеки, а й у розвитку основних положень Концепції національної безпеки України. Він має відбуватися з урахуванням чинних правових норм затвердженої Президентом України Стратегії національної безпеки (2015 р.) і прийнятого законодавчого акту в цій сфері у 2018 р. Підтвердженням висловленої гіпотези щодо вироблення нових шляхів і рішень проблеми в цій сфері може служити таке: занепад вітчизняної економіки, катастрофічні тенденції в

скороченні тривалості життя населення України, стан його здоров'я і навколишнього природного середовища, криміналізація суспільства, зростання масштабів корупції й організованої злочинності, активізація суспільно-політичних конфліктів у східних і південних регіонах нашої держави тощо.

Отже, у цьому контексті одним із пріоритетних її завдань є вдосконалення процесу державного управління у сфері національної безпеки, його нормативно-правового регулювання в напрямку забезпечення інституційного розвитку. Зважаючи при цьому на новації в такому регулюванні – прийнятий Закон України «Про національну безпеку України» (2018 р.), наукового дослідження потребують інституційні аспекти державного управління у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема силами органів виконавчої влади, цивільного захисту тощо. Вони, як одні з її інституцій, покликані підвищити ефективність регіонального рівня національної безпеки, що можливо за рахунок високого професіоналізму, трансформації ресурсної складової забезпечення такого рівня безпеки в контексті реформи децентралізації влади, яка відбувається в Україні. Усе це свідчить на користь актуальності обраної теми дисертаційного дослідження, а також його вагомість для фундаментальної та прикладної науки.

Питання методології формування державного управління у сфері національної безпеки, а також визначення її видів і рівнів у ті чи іншій мірі досліджували В. Беглиця, С. Белай, Т. Бельська, О. Борисенко, В. Горбулін, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, С. Домбровська, Ю. Древаль, О. Євсюков, В. Ємельянов, А. Зленко, Т. Іванова, О. Іляш, В. Коврегін, О. Крюков, Я. Малик, В. Настюк, Н. Нижник, В. Пилипчук, А. Помаза-Пономаренко, О. Радченко, Є. Романенко, Г. Ситник, В. Степанов, В. Стрельцов та ін. [16–18; 21–23; 26; 46–48; 65–66; 76–80; 82; 87; 96; 104; 154; 178–181; 201; 207–210; 236; 243–250; 256–261; 281; 295].

Інституційні, правові та інші аспекти державного управління, у т. ч. у сфері безпеки, розглядали також зарубіжні вчені У. Бек, П. Бергер,

О. Джиоев, Б. Дікон, С. Кирдина, Дж. Коммонс, А. Куковський, О. Кулакова, В. Мамонов, Д. Норт, Д. Сноу, П. Станс, Д. Стюард, Ш. Султанов, М. Халс та ін. [19; 20; 68; 71; 95; 101; 145; 146; 156; 184; 277; 319; 323; 328; 347; 349].

Щодо проблем державного управління підвищення цивільної та національної безпеки силами Державної служби України з надзвичайних ситуацій, то їх розв'язанням займалися як вітчизняні, так і закордонні вчені, зокрема Д. Аллен, С. Андреев, А. Белоусов, Д. Бланд, М. Буланова, В. Вітлинський, П. Волянський, Ф. Вонг, Н. Внукова, О. Гаманкова, О. Дзьобань, Р. Клейн, І. Кринична, М. Криштанович, М. Кулешов, А. Ромін, О. Назаренко, Д. Полковниченко, В. Садковий, О. Скрипник, О. Соболев, А. Терент'єва, Е. Хампе, А. Хендерсон, В. Шахов, І. Шпильовий та ін. [31; 49; 62; 84–85; 113; 253].

Незважаючи на те, що питанням оцінки й визначення національної безпеки на сьогодні приділена значна увага як у науково-теоретичних, так і в практичних розробках, проблема інституційного розвитку державного управління її гарантування та підтримки потребує комплексного методологічного дослідження. Воно охоплює визначення ролі й місця державних інститутів і недержавних структур у забезпеченні національної безпеки на інтегральному рівні, а також на комплексному науковому аналізі механізмів, засобів, методів і правового підґрунтя розвитку цієї сфери за наявних та можливих тенденцій соціально-економічного розвитку України.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація є частиною наукового дослідження питань формування та реалізації державного управління у сфері забезпечення національної безпеки, виконаних безпосередньо автором і з його участю в межах науково-дослідної роботи Національного університету цивільного захисту України за такими темами: 1) «Розробка механізмів державного управління соціально-економічною сферою та її галузями в контексті забезпечення безпеки українського суспільства» (ДР № 0118U001007), у межах якої дисертант визначив шляхи підвищення ефективності регіонального рівня національної

безпеки силами й інструментами державної системи цивільного захисту;

2) «Розробка наукових основ державного управління у сфері безпеки ринку соціально-економічних послуг України з точки зору цивільного захисту» (ДР № 0115U002035), у якій автором обгрунтовано підходи до інституціоналізації національної безпеки у системі державного управління.

**Мета дослідження** полягає в теоретико-методологічному обгрунтуванні й розробці практичних рекомендацій щодо інституційного розвитку державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України.

З урахуванням наведеного визначення мети дисертаційного дослідження, виділено такі науково-теоретичні, методологічні та практико орієнтовані завдання:

– розкрити сутність категорії «національна безпека» і конкретизувати теоретичні засади її інституціоналізації в контексті системи державного управління;

– дослідити інституційні сили й інструменти державного управління у сфері забезпечення національної безпеки;

– обгрунтувати методологію дослідження механізмів державного управління національною безпекою з метою уточнення інституційних передумов їх розвитку;

– окреслити методологічні підходи до характеристики сучасних викликів національній безпеці;

– охарактеризувати сучасний стан правового й організаційного забезпечення державного управління у сфері національної безпеки України;

– проаналізувати інституційну структуру національної безпеки України та механізм цивільного контролю її функціонування;

– удосконалити наукові засади інституційного розвитку державного управління у сфері забезпечення національної безпеки на основі проаналізованого закордонного досвіду його здійснення;

– визначити базис здійснення планування у сфері забезпечення

національної безпеки;

– запропонувати шляхи інституційного розвитку механізму цивільного контролю та стратегування у сфері забезпечення національної безпеки України;

– сформувати практичні рекомендації щодо вдосконалення інституційних засобів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України.

**Об'єктом дослідження** є державне управління у сфері забезпечення національної безпеки.

**Предмет дослідження** – інституційний розвиток державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України.

**Методи дослідження.** Для досягнення зазначеної вище мети дослідження і вирішення поставлених завдань дисертантом широко використовувалися загальні та спеціальні методи наукового пізнання. За допомогою гіпотетико-дедуктивного методу обґрунтовано методологію дисертаційної роботи, що дозволило сформулювати гіпотезу дослідження системи та механізмів державного управління національною безпекою з метою уточнення інституційних передумов їх розвитку. При цьому метод структурно-функціонального аналізу дозволив визначити найважливіші методологічні компоненти функціонування інститутів національної безпеки, а саме: суспільні відносини, що мають економічний, політичний, етнокультурний та правовий характер; рівень розвитку громадянського суспільства, його залучення до формування та реалізації політики у сфері національної безпеки; соціально-політичний устрій; стан функціонування інших державно-правових інститутів, що визначають як інтереси національної безпеки, так і відображаються на характері зворотного зв'язку між ними й суспільством, людиною та державою. Формуванню логічних наукових конструкцій сприяло комплексне застосування аналізу, синтезу, моделювання, порівняння та інших методів збору, обробки, інтерпретації та реалізації фактичних даних. Теоретико-концептуальний метод, а також

системний і організаційно-функціональний підходи дозволили визначити напрям дослідження, втілений в аналізі функцій, структури та параметрів об'єкта, і дали змогу запропонувати шляхи інституційного розвитку механізму цивільного контролю та стратегування у сфері забезпечення національної безпеки України.

Нормативно-правовою й емпіричною базою дисертаційного дослідження є Конституція України, міжнародно-правові конвенційні документи, закони, що формують інституційну систему національної безпеки, спрямовують поведінку та визначають компетенцію учасників щодо її забезпечення, відповідні укази Президента України, постанови та розпорядження Уряду України, відомчі нормативні акти щодо окремих аспектів цивільної безпеки. У дисертації використані статистично-аналітичні матеріали.

**Наукова новизна дисертаційної роботи й отриманих результатів** полягає в розв'язанні актуальної наукової проблеми щодо теоретико-методологічного обґрунтування та розробки практичних рекомендацій щодо інституційного розвитку державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. При цьому наукова новизна конкретизується в таких положеннях:

*у перше:*

– обґрунтовано методологію дослідження інституційних механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки, згідно з якою вони відзначаються діалектичною єдністю, взаємним проникненням і дією, утворюючи при цьому відповідний комплексний механізм, оптимальне функціонування якого визнано в межах таких передумов, як науково-методичне, правове, організаційне, інформаційно-комунікативне та технологічне забезпечення, що, у свою чергу, визначає два поступальних напрями державно-управлінської діяльності у сфері забезпечення національної безпеки: висхідний (охоплює основну державно-управлінську діяльність) і низхідний (за умови налагодження зворотного зв'язку в цій



сфері);

– визначено базис здійснення планування у сфері національної безпеки, який запропоновано законодавчо закріпити для забезпечення стратегічності реалізації цієї основної функції, що в систематизованому вигляді охоплює інституційну діяльність органів державного управління щодо цілепокладання, прогнозування, планування і програмування в зазначеній сфері, спрямованого на вирішення завдань стабільного соціально-економічного, екологічного, інформаційного та іншого розвитку держави, її регіонів і суспільства, збалансоване задоволення інтересів яких визнано необхідною умовою для підтримки національної безпеки на належному рівні;

– запропоновано шляхи інституційного розвитку механізму цивільного контролю та стратегування у сфері забезпечення національної безпеки України, що в комплексі передбачають формування тенденцій, за яких постійні законодавчі зміни у сфері національної безпеки України детермінують явні, латентні, масштабні, перманентні та інші трансформаційні процеси інституціоналізації в цій сфері, з метою позитивного спрямування якої обґрунтовано, насамперед, забезпечення систематичності, послідовності, прозорості, законності тощо в процесах прийняття концептуальних і стратегічних рішень у сфері національної безпеки України, удосконалення організаційно-правового забезпечення її державного управління, зокрема, через упровадження в державно-управлінську практику критеріїв і методик стратегування й оцінювання результатів функціональної діяльності всіх структур сфери національної безпеки України з урахуванням закордонного досвіду;

*удосконалено:*

– концептуальні положення щодо виявлення за допомогою контент-аналізу основних проблем функціонування правового й організаційного забезпечення державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України, а саме: 1) декларативність положень оновленого безпекового законодавства України щодо визначення сектору і сил

національної безпеки й оборони, повсюдності впровадження демократичного цивільного контролю, застосування системного підходу до здійснення стратегічного планування в цій сфері; 2) низька ефективність антикризового управління державних інституцій; 3) недостатнє залучення недержавних організацій та громадськості як експертів у визначенні систематичних і неупереджених безпекових заходів з актуальних питань внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності України тощо;

– методологічні підходи до характеристики сучасних викликів національній безпеці та процесів її інституціоналізації, які передбачають визначення за допомогою SWOT-аналізу зовнішніх і внутрішніх викликів цій безпеці та можливостей в її підтриманні, а також установа за рахунок депривації узаємозумовлюючої причинності та наслідковості суспільно-політичних конфліктів у межах використання параметрів «згода (легітимація) – незгода (протистояння)», «пасивність (пристосування) – активність (демократизація)»;

– наукові засади інституційного розвитку державного управління у сфері забезпечення національної безпеки на основі проаналізованого закордонного досвіду його здійснення, що, на відміну від існуючих, передбачають комплексне вдосконалення внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності держави у цій сфері шляхом концептуалізації її пріоритетів, які розділено залежно від суб'єктного складу та спрямованості їх діяльності на два блоки, а саме: 1) пріоритети діяльності державних інституцій у сфері національної безпеки України (з урахуванням її інтеграційних прагнень і безпекових завдань); 2) пріоритети діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки України (у формуванні, реалізації та контролі державної політики в цій сфері);

*дістали подальшого розвитку:*

– понятійний апарат науки державне управління в частині визначення дефініції «*інституційні сили державного управління у сфері національної безпеки*», що представляють собою систему суб'єктів її інституційного

сектору (державних і недержавних), діяльність яких передбачає вчасне визначення ймовірностей виникнення кризових явищ, процесів, катастрофічних ситуацій та їх можливих негативних наслідків, прояв яких зумовлює істотне зниження рівня захищеності інтересів особистості, суспільства та держави, а також запобігання й нейтралізацію таких процесів і явищ шляхом застосування дієвих політичних, адміністративних, правових, економічних, технічних та інших інструментів, прийняття відповідних управлінських рішень і контроль за їх виконанням через налагодження зворотного зв'язку між цими суб'єктами й об'єктами державного управління;

– інституційна структура національної безпеки України та механізм цивільного контролю її функціонування, яка, на відміну від наявної, представлена крізь призму етапів і напрямків інституціоналізації, що може бути «первинною» та «вторинною», а також здійснюватися за стратегічним і спеціальним напрямками державними та недержавними інституціями, яких, у свою чергу, визнано координаційними суб'єктами з підтримки національної безпеки;

– інституційні засоби державного управління у сфері національної безпеки України внутрішньо- і зовнішньополітичного спрямування, які в межах її концепцій, доктрин та стратегій передбачають забезпечення високої результативності державних і недержавних інституцій, отримання системного ефекту в забезпеченні національних інтересів як об'єктів захисту національної безпеки, побудові їх ієрархії, оцінюванні ризиків, викликів і загроз цій безпеці, унеможливленні ситуацій кристалізації інституційних проблем її державного управління та набуття ними системних ознак тощо.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що теоретико-методологічні положення дисертаційної роботи доведено до рівня конкретних концептуальних і науково-методичних висновків, пропозицій та рекомендацій щодо інституційного забезпечення розвитку державного управління у сфері національної безпеки, у т. ч. у контексті підтримки цивільної безпеки. Ідеї, наукові результати, висновки та розробки,

викладені в дисертаційній роботі, отримано автором самостійно.

Визначена автором доцільність узгодження положень стратегічних документів у сфері національної та цивільної безпеки України, а також реалізації напрямків спільної інституційної діяльності з моніторингу такої безпеки підтверджується Державною службою України з надзвичайних ситуацій (довідка про впровадження № 01-11891/171 від 20.08.2019 р.).

Крім того, авторські пропозиції щодо визначення меж режимів забезпечення цивільної безпеки, як складової національної, застосовувалися Головним управлінням Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Миколаївській області (довідка про впровадження № 01-3330/20.04 від 22.07.2019 р.).

Варто відзначити, що результати проведеного дисертаційного дослідження, пов'язані з інституційним розвитком державного управління у сфері забезпечення національної безпеки, використані Рівненською обласною державною адміністрацією при розробці Програми економічного та соціального розвитку Рівненської області на 2019 рік й Обласної програми розвитку міжнародного співробітництва на 2019-2021 роки (довідка про впровадження № 5894/0/01-43/19 від 19.08.2019 р.).

Запропоновані рекомендації щодо інституційного забезпечення координації цілеспрямованої діяльності органів регіональної влади за основними напрямками національної безпеки враховані Рівненською обласною радою під час розробки Програми підвищення ефективності виконання повноважень органами виконавчої влади щодо реалізації державної регіональної політики та впровадження реформ у Рівненській області на 2018–2020 роки (довідка про впровадження № 01/08-270р від 19.08.2019 р.).

Результати проведеного дисертантом дослідження щодо перспективних функціональних напрямів розвитку механізму цивільного контролю та стратегування у сфері забезпечення національної безпеки України також використовувалися в навчальному процесі Національного університету

цивільного захисту України, зокрема, при викладанні здобувачам вищої освіти освітньо кваліфікаційного рівня «магістр» таких дисциплін, як «Стратегічне планування», «Концептуальні засади взаємодії політики й управління» і «Державна політика у сфері безпеки» (акт № 3 від 29.10.2019 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконано автором самостійно. Основні розробки, висновки та рекомендації, здійснені в межах цього дослідження, отримані автором особисто. Конкретний внесок здобувача в наукових працях, підготовлених у співавторстві, зокрема, з В. Садковим, зазначений у списку опублікованих праць за темою дисертації [17; 21].

**Апробація результатів дисертації.** Ключові положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднено на таких науково-практичних конференціях: XII Міжнародній науковій конференції «Влада і суспільство» (м. Тбілісі, Грузія, 2018 р.); VI Міжнародній науково-практичній конференції «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика» (м. Запоріжжя, 2018 р.); II Міжнародній науково-практичній конференції «Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України» (м. Київ, 2018 р.); VII Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах» (м. Харків, 2018 р.); III Всеукраїнській за міжнародною участю науково-практичній конференції «Адаптація правової системи України до права європейського союзу: теоретичні та практичні аспекти» (м. Полтава, 2018 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика» (м. Харків, 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми економіки, управління та фінансів» (м. Дніпро, 2019 р.); X конференції студентів та молодих вчених за міжнародною участю «Становлення та розвиток публічного адміністрування» (м. Дніпро, 2019 р.);

III Міжнародній науково-практичній конференції «Освіта і наука у сфері національної безпеки: проблеми та пріоритети розвитку» (м. Острог, 2019 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертаційної роботи опубліковано в 34 наукових працях, зокрема в 1 одноосібній монографії, 20 статтях у фахових наукових виданнях України з державного управління, 4 статтях у наукових періодичних виданнях інших держав з обраного напрямку дослідження, з яких 2 статті – у виданні, що входить до наукометричної бази Web of Science, а також 9 тезах у матеріалах науково-практичних конференцій.

**Структура дисертації.** Дисертація складається зі вступу, п'ятих розділів, висновків, списку використаних джерел (352 найменування на 39 стор.). Загальний обсяг роботи становить 449 стор., із них 402 стор. – це основний текст. При цьому дисертація містить 13 рисунків, 3 таблиці та 3 формули.

**РОЗДІЛ І**  
**НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ**  
**ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**  
**НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

**1.1. Національна безпека як об'єкт державного управління**

Становлення демократичної України відбувається в складній внутрішньополітичній і міжнародній обстановці. Суперечливі тенденції в реформуванні нашої держави, неоднозначний вплив на цей процес різних зовнішніх і внутрішніх факторів тощо, – усе це істотно ускладнює проблему її самоідентифікації в мінливому світі. З точки зору основних ціннісних орієнтирів, Україна зробила свій усвідомлений важливий вибір: громадянське суспільство, соціальна та правова держава, ринкова економіка, система безпеки, інтеграція в європейський простір тощо. Це зумовлює необхідність переосмислення проблем безпечного і сталого соціально-економічного розвитку України, наукового аналізу складних явищ і процесів в суспільстві відповідно до його потреб й умов сучасного етапу її державотворення. З огляду на це вважаємо, що важливим є здійснення комплексного дослідження наукових засад інституціоналізації державного управління у сфері національної безпеки.

Як наголосив Президент України на 15 «YES» «The Next Generation of Everything» (щорічній зустрічі Ялтинської Європейської Стратегії), зміна України політичного курсу в бік ЄС і НАТО викликана низкою причин, а саме: необхідністю усунення внутрішніх суспільно-політичних конфліктів, соціальною трансформацією всередині країни тощо. При цьому провідними зірками, які світять Україні на шляху змін, є зірки прапора Євросоюзу, а компас намальований на емблемі НАТО [136].

Важливість оновлення та забезпечення розвитку структури національної безпеки України актуалізує проблему теоретичної розробки і наукового обґрунтування цього загальноновизнаного інституту, притаманного сучасному державному будівництву. По суті, уся складність процесу перетворень в країні сконцентрована на проблемі забезпечення її безпеки, яка є, з одного боку, умовою, а з іншого – головною метою реформування української державності на сучасному етапі.

На початку XXI століття людство дійшло висновку, що немає альтернативи безпечному розвитку народів і сталому функціонуванню держав. У той же час, нові загрози і виклики свідчать, що це завдання як і раніше вимагає значних зусиль як світової спільноти в цілому, так і кожної нації, кожного народу, держави окремо у вирішенні. Погоджуємося із О. Євсюковим, Г. Ситником та ін. [88; 257], що до цих викликів і загроз можна віднести такі: ескалацію військової напруженості всередині країн, полярність на світовій арені, міжнародний тероризм, ісламський фундаменталізм, економічну експансію, глобалізацію, міжнаціональні конфлікти, екологічну напруженість і техногенні катастрофи, нові види захворювань і неефективність боротьби з відомими хворобами, що мають масове поширення, зростання злочинності, яка приймає транснаціональний характер, помітне зниження активності демократичних інститутів у сфері політичної влади та інші соціальні деформації тощо. Проблема забезпечення системи безпеки в цілому та національної зокрема стає визначальною для виживання сучасних і майбутніх поколінь як в масштабі однієї країни, так і в планетарному вимірі.

Як справедливо зазначають учені [154; 157], «сучасне розуміння національної безпеки відображає об'єктивний процес інтеграції держав і народів в життєво важливих сферах суспільного життя, посилення їх взаємозв'язку і взаємозалежності в справі формування безпечного світу; єдність міжнародної, регіональної і власне національної безпеки».

Поняття «безпека» у найбільш загальному вигляді можна визначити як



здатність предмета, явища або процесу зберігати свої основні характеристики, параметри, сутність при патогенних факторах, що чинять негативний вплив на ці явища або процеси. Безпека характеризує не стільки стан, скільки властивості предмета, які проявляються у відносинах, зв'язках і взаємодіях з іншими предметами. Рівень та інтенсивність негативного, згубного, руйнівного впливу на предмет, з точки зору збереження його безпеки, мають певні межі допустимості. Їх перевищення в процесі взаємодії може викликати часткову, значну або повну зміну предмета, втрату їм якісних характеристик і властивостей і, на сам кінець, втрату його первісного значення. Тому при розкритті змісту поняття «безпека» особливо важливо визначити деструктивні фактори, що мають раптовий, латентний характер і достатню руйнівну інтенсивність впливу, власне кажучи, які суттєво впливають на реалізацію предметом, явищем чи процесом своєї сутності [145].

Як відомо, безпека в широкому розумінні – це система умов і факторів, в якій держава й суспільство органічно функціонують і розвиваються за об'єктивними законами, делегуючи апарату управління право стимулювати позитивні процеси і тенденції, а також коригувати негативні відхилення, захищаючи при цьому країну від загроз зовнішнього і внутрішнього середовища [82]. Щодо поняття «безпека соціального суб'єкта», то необхідно сказати, що воно носить конкретно-історичний характер, включає в себе аксіоматичний аспект і безпосередньо пов'язане із здатністю суб'єкта усвідомлювати, передбачати загрози патогенних впливів й ефективно реагувати на них, а саме: здійснювати активні дії щодо їх раннього виявлення, локалізації, запобігання або нейтралізації їх небажаних наслідків. Таким чином, саме людина є основним об'єктом і суб'єктом безпеки – хоча б тому, що з усіх живих істот тільки вона наділена здатністю усвідомлювати навколишню дійсність.

Прийнято вважати, що основу діалектики безпеки, у тому числі національної, становить фізичне виживання суспільства, збереження

державного суверенітету та територіальної цілісності, високий рівень дієздатності громадян перед небезпеками і загрозами, гарантування та надання їм нормальних умов для повноцінної життєдіяльності, добробуту та духовного самовираження. Отже, забезпечення безпеки не є самоціллю, а – умовою розвитку громадян і держави, найбільш повного і всебічного задоволення їхніх інтересів і потреб.

З урахуванням викладеного можемо зазначити, що безпека існує як ідеальна абстракція, але в реальному житті вона означає повну відсутність небезпек і загроз. Так, В. Абрамов вказував, що безпека є «відсутність небезпеки, збереження, надійність» [3]. За визначенням С. Ожегова, «безпека – це стан, за якого нікому ніщо не загрожує» [189]. Щодо соціоприродної системи, то можна виходити з розуміння безпеки як стану й умов життєдіяльності соціуму, що гарантують, незважаючи на наявність і вплив несприятливих факторів, його виживання та процвітання [82; 184].

Безпека є найважливішою потребою людини поряд з потребою в їжі, воді, одязі, житлі, інформації. Вона має політичний, економічний, військовий, соціальний, правовий, екологічний, духовний та інші аспекти; ураховує міжнародні універсальні (регіональні) або внутрішньодержавні (національні) особливості її забезпечення; носить системний (поліструктурний) або фрагментарний (моноструктурний) характер тощо. Це цілком наукова категорія, яка, не будучи чимось відчутним кінестетично, своєю суттю і змістом відображає життєздатність і життєстійкість різних об'єктів матеріального світу.

Загальна теорія безпеки включає такі базові поняття, якими активно оперує: «міжнародна безпека», «регіональна безпека», «національна безпека», «військова безпека», «політична безпека», «економічна безпека», «екологічна безпека», «інформаційна безпека», «соціальна безпека», «безпека життєдіяльності» тощо [19; 47; 66; 162]. Цей перелік понять може бути продовжений до нескінченності в залежності від переслідуваних цілей і наукових устремлінь дослідника.

Незважаючи на те, що у всіх цих поняттях присутній термін «безпека», що етимологічно означає відсутність небезпеки або здатність ефективно протистояти їй, усі вони носять різний характер і за своїм змістом іноді поглинають, а часом навіть виключають один одного. Це свідчить про недостатній рівень систематизації даних понять і недосконалість їх методологічного опрацювання.

Одна з перших і найбільш повних систематизацій понятійного апарату у сфері безпеки у вітчизняній науковій літературі була проведена С. Павленко [196]. Він класифікує визначення безпеки, розбиваючи його на п'ять груп. До першої групи відносить поняття, які характеризують безпеку як стан захищеності інтересів особистості, суспільства і держави; до другої групи – поняття, які розкривають безпеку через відсутність небезпеки; до третьої групи – поняття, в яких безпека є властивістю системи; до четвертої групи – поняття, що характеризують безпеку як специфічну діяльність (функцію) держави та її органів; а до п'ятої групи – поняття, що позначають безпеку як певний стан соціальної системи [там само].

Разом із тим, аналіз поняття «безпека» показує, що автори, оперуючи різними поняттями в цій сфері, укладають у них один і той самий зміст. У цьому відношенні найбільш вигранно в науково-прикладному значенні виглядають поняття міжнародної та регіональної безпеки. Так, під міжнародною безпекою розуміються певні відносини та домовленості, досягнуті між країнами, за яких учасникам цих відносин не загрожує небезпека від військової, економічної чи іншої експансії, що може передбачати зазіхання на територіальну цілісність, суверенітет та інші суспільні цінності. Доктрина міжнародної безпеки, керуючись інтересами виживання людства перед обличчям зростаючих глобальних загроз, ґрунтується на розумному обмеженні державами свого озброєння і виокремлення достатнього обсягу коштів на сферу безпеки й оборони (приблизно 3–5 % ВВП), а також рішучу відмову від застосування військової сили в конфліктних суспільно-політичних ситуаціях, і, навпаки,

використання діалогу в якості основного засобу досягнення компромісу в цих конфліктах та міжнародних спорах [182; 335].

Регіональна безпека характеризує якісний стан відносин, що склалися між групою країн в певному регіоні світу, що виключає або мінімізує для них вплив загроз військової агресії або інших посягань на суверенне існування даних держав. З цього випливає, що регіональні системи безпеки представляють собою частину всесвітньої системи безпеки за умови, що їх функціонування узгоджується з цілями і принципами міжнародної безпеки. Тобто фактично мова йде про ту ж вищевказаний різновид безпеки – міжнародну, але регіональна обмежується рамками певних територій земної кулі.

Прикладом регіональної безпеки може служити система колективної безпеки держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (СНД). У його Статуті закріплено право на використання в разі необхідності Об'єднаних збройних сил в порядку здійснення права на індивідуальну або колективну самооборону відповідно до ст. 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй (ООН), а також на застосування миротворчих операцій відповідно до Договору про колективну безпеку СНД від 15 травня 1992 року для запобігання конфліктам і вирішення спорів, що виникають, насамперед, на міжнаціональній і міжконфесійній основі, здатних зумовити порушення прав людини та громадянина [183; 192; 195].

Крізь призму безпеки «існування людини», а також безпеки тваринного і рослинного світу розкривається безпека життєдіяльності, яка в даний час розвивається здебільшого як навчальна дисципліна для студентів навчальних закладів вищої освіти. Змістовно безпека «існування людини» стосується антропогенних і техногенних впливів на взаємини людини, як біологічної істоти, з навколишнім середовищем і визначає напрямки організації захисту у цій сфері від дії негативних впливів. Даний вид безпеки забезпечується шляхом регулювання різними механізмами поведінки людини з метою збереження її популяції й охорони природного матеріального світу,

необхідного для нормальної життєдіяльності [190].

Незважаючи на загальнотеоретичне значення вказаних понять, вони мають досить віддалене відношення до видів безпеки, що є об'єктами охоронної діяльності держави. До останніх, як відомо, належить безпека особистості, суспільства і держави, що іменується в останні роки національною безпекою. За доби СРСР у вітчизняній політичній, соціологічній, юридичній, філософській науках в цьому сенсі здебільшого вживався термін «державна безпека», який більш точно відповідав вимогам теорії і практики забезпечення безпеки держави того часу, ніж термін «національна безпека» [178; 190].

У найзагальнішому вигляді поняття безпеки в ті роки на вітчизняних теренах носило виражений ідеологічний, «класовий» характер. Йому були притаманні такі риси: нехтування інтересами особистості і суспільства, у порівнянні з інтересами держави, пріоритет застосування примусу, підміна народовладдя культовими уявленнями, нехтування законністю як головної умови дотримання прав і свобод людини та громадянина, відсутність недержавної (громадянської) системи забезпечення безпеки країни і всевладдя державних структур (інститутів) [188; 205].

Апологети радянської теорії державної безпеки при її розробці виходили, насамперед, з необхідності ефективного захисту підвалин радянського державного ладу, політичної системи радянського суспільства, соціалістичних відносин, що склалися в ньому. Цей захист був спрямований на унеможливлення протиправних ворожих посягань як всередині країни, так і ззовні. При цьому «ворожі зазіхання» розглядалися переважно в двох формах, а саме: у формі відкритої, широкомасштабної або локальної військової агресії, а також у формі таємної розвідувально-підривної діяльності спеціальних служб противника і зарубіжних ідеологічних організацій. Крім того, передбачалася також можливість вчинення протиправних дій з боку «окремих ворожо налаштованих осіб», які в силу своєї нечисленності фактично не змінювали загальну статистичну картину

стану державної безпеки СРСР. У 70-80-і рр.. ХХ ст. у ньому кількість ув'язнених, які відбували кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі за скоєння особливо небезпечних та інших державних злочинів, не перевищувала 200 чоловік в рік [196].

Дана апологетика в якійсь мірі полегшувала вирішення технічного завдання організації та побудови ефективної загальнодержавної системи заходів із забезпечення безпеки. Відбивати військову агресію мало оборонне відомство – Міністерство оборони СРСР. На той час протистояти розвідувально-підривній діяльності спеціальних служб противника і підривним акціям інших організацій, посяганням злочинних груп та окремих осіб, здійснювати охорону державного кордону, захист секретної інформації, а також забезпечувати функціонування закритих засобів зв'язку повинно було спеціальне відомство – Комітет державної безпеки СРСР [201].

Однак захист прав і свобод людини і громадянина в силу авторитарної влади в країні не тільки не був об'єктом охорони права держави та її органів безпеки, а й уважався ідеологічно шкідливою теорією, що зазіхає на Конституцію СРСР, норми якої визначали пріоритет інтересів авторитарної держави, а не особистості і суспільства. «Соціалістичне право є способом підпорядкування людей і класів установленим панівним в даному суспільстві класовим порядком, вигідним і бажаним цього класу» [38].

Держава виступала «творцем» права, а іноді ця роль відводилася навіть не державі, а особистості «вождю». Звідси розхоже формулювання «державна надає права громадянам», що має на увазі, що ці права – це своєрідний «дарунок народові» [53]. Так ідеологічно закріплювалася залежність народу від волі законодавця, який міг надати права, а міг й обмежити їх на свій розсуд, керуючись міркуваннями «захисту держави» або «необхідності забезпечення її безпеки». До початку 90-х рр. в умовах складної політичної ситуації (припинення існування єдиної союзної держави і створення на її основі п'ятнадцяти незалежних держав, у тому числі України) гостро постала проблема прискореного формування нової системи забезпечення

безпеки країни.

На день підписання Біловезької угоди [51; 105] усі новостворені держави виявилися беззахисними перед зовнішніми і внутрішніми загрозами. Це відбулося через недооцінку реальної ситуації, непередбачуваність наслідків тих згубних соціально-політичних процесів, які мали місце на території колишнього СРСР, а також історичний страх перед можливим втручанням іноземних держав (на кшталт агресії військ НАТО проти Югославії, яка опинилася через кілька років в аналогічній ситуації), хоча і не в повній мірі, а також перед ідеологічною інтервенцією й економічною експансією.

Радянський Союз як федеративна за формою й унітарна по суті держава мав складну загальнодержавну систему забезпечення безпеки. Вона складалася протягом багатьох років під впливом значної кількості чинників і каталізаторів, які проявлялися у вигляді внутрішніх надзвичайних ситуацій, різких загострень міжнародної обстановки, досягнутих міждержавних домовленостей тощо.

Незважаючи на певні недоліки (тотальність, закритість для суспільства, відсутність концептуальної основи, закріпленої законом), емпірично сформована система безпеки СРСР, тим не менш, вирішувала завдання загальної безпеки союзу республік. Окремі її елементи були непогано забезпечені правовими і технологічними режимами, відповідними попереджувальними (сигнальними) і контролюючими механізмами, тому до певного часу вони захищали СРСР і суспільство від економічних потрясінь, внутрішньополітичних конфліктів, агресивних зазіхань ззовні та інших соціальних катаклізмів. Після розпаду в 1991 р. великої союзної держави була порушена і вся макроструктура забезпечення загальної безпеки в його колишніх територіальних межах [95].

Незалежним суверенним державам (колишнім союзним республікам) разом із відповідними територіями відійшли і розміщені на них складові частини колишньої єдиної централізованої системи безпеки. Однак подібний

механічний розділ не міг бути продуктивним для захисту новостворених держав, оскільки залишилися у них елементи колишньої гігантської структури безпеки, що виявилися непридатними для використання в інтересах набагато менших за масштабами і завданням локальних систем безпеки.

Колишнім республікам СРСР необхідно було створювати систему своєї безпеки самостійно: розвивати власний економічний потенціал, формувати збройні сили й органи безпеки, облаштовувати державний кордон, організовувати роботу митних органів, санітарно-епідеміологічних, екологічних, радіологічних та багатьох інших спеціалізованих служб. Ці служби і підрозділи безпеки потрібно було включити до міжнародного механізму контролю та попередження різного роду джерел й осередків небезпеки. Цей механізм досить великий і універсальний: тільки ООН має близько півтора десятки пов'язаних із нею спеціалізованих міжнародних організацій, які діють у сфері забезпечення глобальної безпеки (МАГАТЕ, ВООЗ, ІКАО, МВФ, МБРР, МСЄ та інші).

У силу значної площі території, багатогранності інфраструктури економіки й енергетики, складної системи транспортного зв'язку, значного обсягу природних ресурсів тощо Україна опинилася перед неминучим вибором здійснення значних витрат на розвиток системи забезпечення своєї безпеки, і спробувала заручитися міжнародною підтримкою у вирішенні цих питань. При цьому нашій державі доводиться знижувати внутрішньополітичну напруженість; зміцнювати кордони; забезпечувати розвиток нових форм господарського регулювання, пов'язаних з економічною кризою і налагодженням зовнішньоекономічних зв'язків, реформувати оборонний комплекс; регулювати міграційні процеси тощо [98].

Отже, утворилася суперечлива ситуація, за якої Україна офіційно відмовилася від комуністичних цінностей і авторитарного режиму правління, проголосила перехід до ліберально-демократичного вектору розвитку, і, по суті, припинила протистояння в «холодній війні». Для забезпечення своєї



безпеки на основі структур колишнього правоохоронного органу (КДБ СРСР) було створено Службу безпеки України, що стала працювати фактично в тому ж кадровому складі, який професійно був вихований на соціалістичних принципах, абсолютно неприйнятними для нових умов.

Абсурдність такого становища першими зрозуміли самі співробітники органів безпеки, що втратили колишнє (класове) наповнення змісту своєї діяльності. Нав'язуване їм нове політичне мислення (деполітизація, деідеологізація тощо) позбавляло їх предмета колишньої професійної діяльності, скасовуючи фактор боротьби.

Зважаючи на це, колишні радянські республіки, зокрема й Україна, розробили та прийняли власні закони про національну безпеку. У процесі підготовки проекту Закону «Про основи національної безпеки України» [195], ухваленого у 2003 році розгорнулася значна науково-практична дискусія з питань, по-перше, розробки поняття безпеки (перш за все, її різновидів, шляхів її забезпечення та компетенції органів державної влади у цій сфері), по-друге, створення доктрини або концепції загальної безпеки держави і визначення місця органів безпеки в новому державному устрої України тощо [32].

Під час дискусії, до якої було залучено багато вчених (філософів, політологів, юристів та ін.), а також народних депутатів, представників громадськості, працівників зацікавлених міністерств і відомств, було відзначено країни, досвід яких може бути запозичений щодо трактування терміну «національна безпека». Швидше за все, використання Україною досвіду США в означеному питанні є не науково обґрунтованим рішенням, а результатом намагань утвердити за шаблоном багаторічні усталені цінності демократії [11; 14]. Нова політична система України звільнялася від старих стереотипів, штампів авторитаризму, переймаючи зразки французької й американської систем демократії [98; 106; 108].

Закон України «Про основи національної безпеки України», прийнятий у 2003 році, дещо прояснив правову ситуацію, визначивши нацбезпеку як

стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, але кардинально проблему не вирішив.

Таким чином, термін «національна безпека» вітчизняна державно-політична наука усвідомлено вжила в межах правового регулювання на початку 2000-их років, і рівно через 15 років – у 2018, повинна була надати йому нового звучання. Власне кажучи, про нові правові інтенції у державному регулюванні сфери національної безпеки говорив Президент України Петро Порошенко під час своїх щорічних послань (у 2016 і 2017 роках), а згодом подав відповідний законопроект до Верховної Ради України. При цьому поняття «національна безпека» трактується досить широко – від включення в нього сфери розвитку освіти й охорони здоров'я до будівництва збройних сил в країні і функціонування її поліцейського (силового) апарата [195]. Дотримуючись логіки визначення поняття «національна безпека», яке було сформульоване в 2003 році, у сучасному трактуванні нацбезпеки спостерігається тенденція до включення у неї й усіх інших сфер життя суспільства: культури, мистецтва, спорту, науки, містобудування, виробництва продуктів харчування тощо [там само].

У проміжному підсумку ми дійшли висновку, що вся наша життєдіяльність є не що інше, як забезпечення власної безпеки зокрема і національної безпеки в цілому. На нашу думку, це не зовсім правильний підхід до дослідження категорії «національна безпека», оскільки він не надає можливості побачити в ній щось особливе, що показувало б відмінність її від інших соціально-політичних категорій, давало б підстави виділити її в окрему наукову теорію, що має свою систему, методологію, об'єкт, предмет, і дозволяє підняти наукові дослідження в цій області на новий якісний рівень.

Визначено, що складність сучасного пізнання категорії «національна безпека» полягає ще й в тому, що вона прийшла на зміну цій категорії, яка була визначена ще у 2003 році, а тій передувала категорія «державна безпека» [51 98; 106]. Отже, попри усталеність застосування поняття

«національна безпека», воно так до кінця і не було теоретичної розробки. Насамперед, це викликано тим, що дане поняття, як і зміст національної безпеки, визначається у вітчизняній науці досить стихійно, як тренд.

Державна безпека об'єктивно існує давно, і, як зазначалося вище, вона є похідною діяльності самих органів державної безпеки. Термін «державна безпека», як і термін «національна безпека», запозичений за кордоном. У радянський період національна безпека доктринально не пов'язувалася з іншими видами безпеки (громадською, соціальною тощо) [23–24; 114]. На перший план поставала державна безпека з метою підкреслення специфіки діяльності органів, що її забезпечують, тобто, по суті, вона представляла собою предмет їх діяльності і тим самим зумовлювала особливі методи і засоби здійснення цієї діяльності. Тому наукові дослідження, пов'язані з проблемами безпеки, в основному проводилися в наукових установах системи органів державної безпеки і були здебільшого секретними. У силу цих причин такі дослідження, як правило, переслідували специфічні корпоративні цілі відомства, що забезпечував державну безпеку, і безпосередньо залежали від ідеологічних установок, які отримуються цим відомством від вищого партійного керівництва країни, що, безумовно, виключало наукову достовірність і повну об'єктивність їх результатів.

З огляду на суспільно-політичні зміни, що відбулися в Україні за роки незалежності (зміну політичної орієнтації держави на демократичні принципи правління і відкритість суспільства, зміну світоглядних переконань українців, конституційне проголошення людини найбільшою соціальною цінністю, його права і свободи тощо) [98] виникла необхідність більш глибокого дослідження проблем безпеки й особливо опрацювання питань співвідношення безпеки особистості із безпекою суспільства і безпекою держави. У цьому контексті важливим є розгляд безпеки особистості [82] як основоположної складової тріади об'єктів захисту в системі безпеки, а також визначення понятійного апарату цієї безпеки, систематизації її видів і виділення з них основних, що мають пряме і

безпосереднє відношення до безпеки нації і формують спеціальний предмет правоохоронної діяльності щодо її забезпечення.

На підставі аналізу наукових напрацювань у сфері безпеки [47; 88; 95; 146; 156; 178; 196; 202; 209] можемо стверджувати, що в суспільно-політичному житті України останніми роками поступово усувається вузький погляд на безпеку як на державну. Її забезпечення перестає бути об'єктом спеціальних або військових заходів. Стверджується розуміння того, що безпека як соціальне явище носить комплексний характер і повинна реалізовуватися одночасно в багатьох сферах: політичній, економічній, соціальній, військовій, науково-технічній, інформаційній, екологічній та інших.

Сучасне вітчизняне уявлення національної безпеки будується не тільки на традиційних аспектах військової (захист від можливої зовнішньої агресії), політичної чи державної (захист існуючого ладу і форми влади) безпеки, а й економічної (створення достатнього для задоволення потреб суспільства рівня економіки), екологічної (захист від природних або антропогенних руйнівних сил і згубних наслідків порушення балансу навколишнього середовища), соціальної та популяційної (пов'язаної з біологічними основами людського організму і соціальними умовами його існування), а також ряду інших видів безпеки. Тим самим науково обґрунтовується введення нової термінології, зокрема терміна «національна безпека» яка найбільш вдало відображає увесь спектр суспільних відносин у даній сфері і має універсальний характер (рис. 1.1).

Отже, концептуально під національною безпекою України розуміють безпеку її багатонаціонального народу як носія суверенітету й єдиного джерела влади в державі. Тобто цей вид безпеки розглядається як стан захищеності від зовнішніх і внутрішніх загроз особистості, суспільства і держави у всіх сферах життєдіяльності і досягається шляхом проведення єдиної державної політики в цьому напрямку. Причому, як уже зазначалося, у сучасному вітчизняному розумінні словосполучення «національна безпека»

використовується, як і в інших цивілізованих країнах, для позначення всього, що відноситься до української держави і її суспільства при рівноправних і суверенних взаєминах із зовнішнім світом. Безпека не є чимось предметним, матеріальним. Це ідеальна категорія, до якої ми вдаємося для того, щоб охарактеризувати стан об'єктів конкретного світу щодо інших природних або соціальних об'єктів.



Рис. 1.1. Схематичне зображення складових національної безпеки України в системі державного управління

Джерело: авторська розробка

Основним критерієм виділення об'єктів, до яких можна застосувати термін «безпека», є відчуття небезпеки, або здатність визначати природні і соціальні явища, які можуть завдати шкоди наразі та (або) в майбутньому. Таким відчуттям небезпеки наділені живі організми, людина та соціальні системи. З цього випливає, що безпека – це стан людини або соціальної

системи, що сприяє найбільш повному задоволенню їх життєвих потреб, а також забезпечує їх (людини або соціальної групи) існування і прогресивний розвиток.

Наперед забігаючи відзначимо, що об'єктивна неминучість задоволення життєво важливих потреб і подолання небезпек, обумовлених в тому числі розбіжністю інтересів даного процесу, передбачає необхідність створення системи забезпечення безпеки людини, суспільства і держави. На додаток до природних захисних механізмів окремої людини вона повинна представляти сукупність нормативних актів, організаційно-технічних заходів і відповідних їм сил і засобів (інструментів). Мета даної системи може складатися в мінімізації тих соціально-економічних витрат, які обумовлені об'єктивно існуючими носіями внутрішніх і зовнішніх загроз.

На думку розробників Концепції національної безпеки України, безпека повинна характеризуватися не мірою захищеності від зовнішніх і внутрішніх загроз, а створенням певного рівня умов для гідного існування і прогресивного розвитку кожного громадянина, усіх соціальних груп і інститутів. Створення таких умов і є мета діяльності щодо забезпечення національної безпеки України, яка може бути досягнута шляхом вирішення таких завдань:

- виявлення і стимулювання сприятливих для реалізації національних інтересів тенденцій на міжнародній арені і всередині країни;
- виявлення, попередження й усунення зовнішніх і внутрішніх загроз громадянам і соціальним групам в Україні в цілому;
- захист громадян, соціальних груп і держави від реалізації зовнішніх і внутрішніх загроз.

Запроваджене Законом України «Про національну безпеку України» (2018 р.) визначення нацбезпеки базується на поняттях «інтереси» і «загрози», зміст яких або повністю не розкрито, або проілюстровано не зовсім вдало. Зокрема, із закону випливає, що основними інтересами особистості є права і свободи, а держави – конституційний лад, суверенітет і

територіальна цілісність. Більш того, у ньому вказана тотожність інтересів і потреб, з одного боку, а з другого – загроз і небезпек. Насправді ж, перші є похідними від других і в принципі не можуть бути визначені з необхідною для правової практики точністю, оскільки залежать від ряду додаткових факторів. Ці та інші недоліки (ігнорування екологічної безпеки, спроба представити національну безпеку у вигляді суми вже згаданих різновидів безпеки) не тільки знизили дієвість законодавчих норм, а й стали перешкодою для дослідників, які тільки й могли зважуватися на власні визначення категорій безпеки.

Своєрідність існуючої дефініції національної безпеки (див. Закон України «Про національну безпеку України» 2018 року [222]) полягає в тому, що вона також визначається через поняття «стан захищеності», «національні інтереси» і «загрози» їй же. Тобто протягом 15 років в законодавстві так і залишилася практика визначення національної безпеки як невідомого через невідоме. На наше переконання, у цьому й криється вся суть методологічної помилки. При цьому національна безпека продовжує ототожнюватися із державною. Різниця у визначенні цих видів безпеки полягає в такому:

1) *державна безпека* передбачає захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших *життєво важливих* національних інтересів від реальних і потенційних загроз *невоєнного характеру*;

2) *національна безпека* передбачає захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів від реальних і потенційних загроз (курсив наш – С.К.) [222, п. 4, 9 ст. 1].

У продовження відзначимо, по-перше, що на законодавчому рівні намагаються визначити національну безпеку через якийсь «стан захищеності», але не надається визначення самого поняття «стан захищеності». Більш того, не позбавлене критики думка деяких науковців [102; 156] про те, що безпеку слід розглядати не як стан захищеності, а як

властивість певного людського співтовариства уникати загроз і вибирати оптимальний варіант їх відображення. Хоча безпека тісно пов'язана із захистом від реальної або потенційної небезпеки, вона не тільки забезпечується «сьогодні», але і спрямована в майбутнє і полягає не тільки в тому, щоб захищати інтереси соціального об'єкта, але і в тому, щоб діяльністю певних структур конкретної суспільної системи знижувати, послаблювати, попереджати потенційні небезпеки і загрози

По-друге, поняття «національні інтереси» також поки не розкрито належним чином у вітчизняному законодавстві у сфері такої безпеки. Цей термін використовується у значенні тих самих же інтересів, але з конкретизацією «людини, суспільства і держави» [222, п. 10 ст. 1]. Законодавець пішов далі перерахування викладених у цьому Законі національних інтересів, указавши, що їх реалізація забезпечує державний суверенітет України, а також її прогресивний демократичний розвиток, і, що цікаво, *безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян* (курсив наш – С.К.). Власне кажучи, задоволення національних інтересів – засіб вирішення всіх основних соціально-економічних проблеми суспільства та держави.

В цьому відношенні заслуговує на увагу теоретико-методологічне дослідження, проведене відомими вченими в галузі вітчизняної теорії національної безпеки Н. Нижник і В. Олуйко, в якому вони спробували дати визначення національним інтересам, відзначаючи, що це поняття є об'єднуючим, адже відображає об'єктивні потреби нації і її ставлення до всієї сукупності суспільно-політичних інститутів, матеріальних і духовних цінностей [180]. На їхню думку, національні інтереси мають на увазі максимальну чутливість національної самосвідомості до того, що можна було б назвати «базовими змінами в логіці і в умовах існування, що відбуваються в результаті дії факторів, які не піддаються державному контролю» [там само].

Отже, чинний Закон України «Про національну безпеку України» [222]



та відповідна Стратегія в поняття національних інтересів не включають нічого принципово нового, визначаючи їх як сукупність збалансованих інтересів тріади (особистості, суспільства і держави), що потребують захисту в економічній, внутрішньополітичній, соціальній, міжнародній, інформаційній, військовій, прикордонній, екологічній та інших сферах.

З цього випливає, що система життєво важливих інтересів суспільства включає в себе його матеріальні і духовні цінності, зміцнення демократії, досягнення і підтримку суспільної злагоди, підвищення творчої активності населення і національне духовне відродження. Інтереси ж держави полягають у захисті конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності, установленні політичної стабільності, безумовному виконанні законів і підтримці правопорядку, розвитку міжнародного співробітництва. Інтереси ж особистості полягають у забезпеченні конституційних прав і свобод, підвищенні якості та рівня життя, фізичному, духовному та інтелектуальному розвитку.

Сукупність основних інтересів особистості, суспільства і держави визначає загальнонаціональні інтереси, які, незважаючи на лаконічність законодавчого визначення, можуть слугувати методологічною основою для наукового аналізу й теоретичної розробки системи національної безпеки, її структури, видів і основних напрямків її забезпечення. Оскільки з усіх інтересів саме національні є найбільш загальними, глобальними, що включають у себе більш вузькі інтереси (державні, громадські, етнічні, класові і, нарешті, особистісні), то, кажучи про захист життєво важливих інтересів, найбільш доречно користуватися терміном «національна безпека».

І нарешті, по-третє, концептуально для визначення поняття «національна безпека» істотне значення має поняття «загрози» цій безпеці. Традиційно під загрозами безпеці розуміється сукупність умов і факторів, що створюють небезпеку для життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави [99; 186].

З певною умовністю всі загрози та небезпеки можуть бути розділені на

три групи:

- 1) природно-екологічні, спричинені можливістю шкідливого впливу на людей з боку природного середовища;
- 2) техногенно-виробничі, пов'язані з небезпекою застосування людиною енергії, накопиченої в створених засобах озброєння і технологічних об'єктах;
- 3) антропогенно-соціальні, обумовлені специфікою сприйняття людиною інформації і її взаємовідносинами в суспільстві.

Вітчизняне законодавство містить таке визначення загроз національної безпеки – це явища, тенденції та фактори, які унеможливають (ускладнюють) та/або можуть унеможливити (ускладнити) реалізацію національних інтересів, а також збереження національних цінностей [222, п. 6 ст. 1].

У даному випадку ми маємо справу з помилковим підходом – спробою дати визначення поняття «загрози» через нерозкриті поняття національних інтересів, а тим більше – національні цінності. Проте все ж, відштовхуючись від переліку загроз національній безпеці, виявлених на основі оперативного моніторингу (геополітичні загрози, включаючи небезпеку військової агресії; міжнаціональні конфлікти; політико-економічна нестабільність в країнах СНД і в самій Україні, що підкріплюється «експортно-імпортною» експансією з-за кордону; криміналізація всіх сфер життя суспільства, зростання злочинності; свавілля з боку влади і небезпека реставрації авторитаризму; правовий нігілізм, ігнорування та порушення законів; руйнування системи соціального захисту, сфери охорони здоров'я, науки, освіти і культури; втрата значною частиною населення морально-етичних цінностей і орієнтирів; екологічні та техногенні катастрофи; різного роду інформаційні загрози) ми зможемо перейти до вироблення науково обґрунтованої системи суспільно-державних інтересів України, тобто національних.

Що стосується поняття безпеки, то під нею в широкому сенсі можна

розуміти можливість заподіяння шкоди чому (кому)- або від чого (кого)-небудь [82]. У більшості випадків людина проектує всі небезпеки на себе, оскільки справедливо вважає, що може постраждати безпосередньо (у результаті нещасного випадку) або опосередковано (через несприятливі зміни свого оточення або позбавлення належних їй матеріальних та інших цінностей).

Якщо враховувати характер загроз, що виходять від зовнішніх і внутрішніх джерел небезпеки, то національну безпеку можна розділити на зовнішню і внутрішню. Зовнішня безпека передбачає захищеність національних інтересів країни від загроз, що виходять за її межі (військової агресії, розвідувально-підривної діяльності, тероризму, нелегальної міграції, транснаціональної злочинності, екологічних катастроф, економічної, інформаційної, духовної та іншої експансії).

Внутрішня безпека передбачає захищеність національних інтересів країни від загроз, що виникають від деструктивних процесів, що відбуваються в середині країни (економічних, політичних, демографічних і соціальних криз, міжнаціональних конфліктів, сепаратизму, екстремізму, зниження рівня життя населення і розшарування суспільства, ослаблення правового контролю ситуації в країні, криміналізації суспільства, зростання масштабів організованої злочинності та інших негативних явищ). Якщо ж розглядати безпеку в залежності від сфери її забезпечення, то можна виділити такі її види: міжнародну, політичну, економічну, військову, інформаційну, екологічну, соціальну, демографічну, духовну, суспільну.

Усі ці види безпеки розкриваються фахівцями різних галузей знань, а деякі з них додатково знайшли нормативне закріплення (у відповідній Стратегії та Законі), що дозволяє розглядати їх як класичні системоутворюючі елементи загальної конструкції національної безпеки.

Безумовно, системний ряд перерахованих видів безпеки можна було б доповнити. Наприклад, О. Вербицький, О. Мельниченко, С. Павленко та ін. виділяють не десять, а тринадцять видів безпеки (економічну безпеку ділить

на два підвиди: військово-економічну та соціально-економічну; додатково вводить поняття інтелектуальної та генетичної безпеки) [34; 163; 196]. Навряд чи має сенс подібне термінологічне дроблення. При ньому без особливих складнощів кількість видів безпеки умовно можна вважати необмеженою. Подібна постановка питання буде тільки відводити нас від суті досліджуваного явища і ускладнювати і без того важке завдання – вироблення інституційних механізмів практичної реалізації ефективного забезпечення національної безпеки України в несприятливих для неї сучасних умовах. До охоронюваних системою національної безпеки інтересів можна віднести такі (див. рис. 1.1): 1) особистість – її права і свободи; 2) суспільство – його матеріальні і духовні цінності; 3) державу – її конституційний лад, суверенітет і територіальну цілісність. У цьому контексті можна визнати безперечними, поряд з раніше перерахованими, тільки три види національної безпеки, похідні від трьох її основних об'єктів: 1) безпеку особистості; 2) безпеку суспільства; 3) безпеку держави.

В їх ракурсі досить успішно можуть розглядатися окремі сторони всіх класичних видів безпеки і конструювати модельні елементи єдиної державної політики у сфері її забезпечення, що гарантує надійну захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. У цьому контексті відзначимо, що забезпечення національної безпеки України є шляхом спільної цілеспрямованої діяльності державних і громадських інститутів, а також громадян, які беруть участь у виявленні, попередженні різних загроз безпеці та протидії їм, є обов'язковою умовою ефективного захисту національних інтересів.

Основними напрямками діяльності держави і суспільства щодо забезпечення національної безпеки України є такі:

- об'єктивний і всебічний аналіз і прогнозування загроз національній безпеці у всіх сферах їх проявів;
- визначення критеріїв національної безпеки і їх порогових значень;
- вироблення комплексу заходів і механізмів забезпечення

національної безпеки в області науки, економіки, інформаційних технологій, зовнішньої і внутрішньої політики, військового будівництва, підтримки правопорядку, зміцнення духовного стану суспільства;

- орієнтація всіх інститутів державної влади на запобігання або ослаблення загроз національним інтересам;

- підтримання на необхідному рівні стратегічних і мобілізаційних ресурсів держави.

Діяльність із забезпечення національної безпеки неоднорідна, у ній може бути виділено ряд основних функцій, а саме з:

- виявлення і прогнозування внутрішніх і зовнішніх загроз життєво важливим інтересам об'єктів безпеки, здійснення комплексу оперативних та довготривалих заходів щодо їх попередження і нейтралізації;

- створення і підтримання в готовності сил та засобів забезпечення безпеки;

- управління силами і засобами забезпечення безпеки в повсякденних умовах і надзвичайних ситуаціях;

- здійснення системи заходів по відновленню нормального функціонування об'єктів безпеки в регіонах, що постраждали в результаті виникнення надзвичайної ситуації;

- участь в заходах щодо забезпечення безпеки за межами України відповідно до міжнародних договорів та угод, укладених та/або ратифікованих Україною.

При цьому основними принципами забезпечення національної безпеки є такі: законність; централізм; системність; підконтрольність і підзвітність глави держави і вищим органам державної влади; незалежність від політичних структур суспільства; дотримання балансу життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави; взаємна відповідальність особистості, суспільства і держави за забезпечення безпеки; інтеграція з міжнародними системами безпеки.

З метою створення і підтримки необхідного рівня захищеності об'єктів

національної безпеки державою мають:

- розроблятися система правових норм, що регулюють відносини у сфері безпеки;
- визначатися основні напрямки діяльності органів державної влади в цій сфері;
- формуватися або оптимізовуватися органи забезпечення такої безпеки;
- створюватися механізми контролю та нагляду за їх діяльністю.

Підсумовуючи наведене, можемо з достатнім ступенем впевненості стверджувати про таке: 1) національна безпека, як дефініція, визначається у вітчизняному законодавстві у вигляді трьох базових елементів – «стану захищеності», «національних інтересів» і «загроз національній безпеці»; 2) за цих умов, безперечно, національна безпека може розглядатися як об'єктивно існуюче соціально-політичне явище. Воно відбиває зріз суспільних відносин, що складаються з приводу захисту конституційного ладу України, її суверенітету, територіальної цілісності, національної єдності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу, прав і свобод громадян, їх духовності і середовища життєдіяльності від внутрішніх і зовнішніх загроз, але як наукова категорія «національна безпека» є методологічно не розробленою і потребує подальшого дослідження.

## **1.2. Теоретичні засади інституційного забезпечення державного управління у сфері національної безпеки**

Політичний і правовий зміст національної безпеки є похідним від характеру режиму державного правління, оскільки цей соціальний інститут призначений для охорони основних конституційних засад держави від будь-яких протизаконних дій, що здійснюються з метою підриву або зміни цього режиму [133]. Тому сутність, функції та структура національної безпеки в

кожній конкретній країні визначаються, насамперед, особливостями її конституційного устрою, політичною й економічною системою, а також місцем на міжнародній арені та роллю у світовій спільноті. Власне кажучи, який у конкретній державі політичний режим, такою й є спрямованість функціонування її системи національної безпеки. Так, у країнах з тоталітарними режимами правління національна безпека майже завжди націлена на суспільство. Механізм її забезпечення є громіздкими, і представляють собою систему закритого типу. За допомогою численної кількості підрозділів спеціальної охорони і політичного розшуку цей механізм набуває переважно репресивного характеру та реалізується, на жаль, за умови порушення прав і свобод громадян, ігнорування принципів публічності та гласності, як одних із найважливіших гарантій законності. Тобто відбувається реалізація управлінської діяльності держави на засадах боротьби із «ворогами народу» [119].

Зважаючи на особливості функціонування соціальних інститутів, можемо зазначити, що головна функція інституту безпеки є різною залежно від політичного режиму [146]. Так, у тоталітарних суспільствах національна безпека розглядається, насамперед, як державна безпека. Її основна функція – це служіння правлячій владі, державному апарату і військово-бюрократичної системи для підтримки і збереження існуючого антидемократичного режиму. За таких умов виявлення внутрішніх факторів, які впливають на стан національної безпеки, найчастіше в силу суб'єктивних причин є ускладненим, і роль держави й її суспільства багато в чому залежить від рівня професійної компетентності і ступеня законослухняності правлячої еліти. І навпаки, в умовах демократичної правової держави, що спирається на народовладдя, пріоритет прав і свобод громадян, зміст і сутність інституту національної безпеки принциповим чином видозмінюються. У даному випадку держава і всі її органи зорієнтовані вже не на задоволення інтересів правлячої олігархії й її охорону, а на забезпечення інтересів суспільства. Тому національна безпека як похідний від демократичної держави інститут набуває відповідних

соціально-правових параметрів [146; 169]. Цей вид безпеки не тільки забезпечує захист держави та виважене функціонування її апарату управління, а й створює умови, необхідні для гармонійного розвитку особистості та суспільства.

Законність, гласність, підконтрольність громадській думці – невід'ємні атрибути функціонування національної безпеки як соціального інституту. Варто відзначити, що за цих обставин істотно змінюється спрямованість діяльності всієї системи безпеки всередині держави та суспільства: дана безпека спрямована на створення умов для нормального функціонування інститутів демократії. У силу відкритості такого соціуму виникають суспільно небезпечні тенденції і має відбуватися запобігання негативним явищам, їх оперативне виявлення, і протидія ним стає більш ефективною.

Сучасний розвиток процесу забезпечення національної безпеки України свідчить про висунення соціальних інтересів на перше місце в ряді об'єктів її захисту, а також про їх декларування на рівні державної політики. Система національних інтересів визначає триєдність соціальних відносин і інституційну зміну їх об'єктів, до яких, як зазначалося вище, слід віднести особистість, суспільство і державу. Тільки сформований за принципом соціального консенсусу загальний інтерес може бути покладений в основу державної політики, яка об'єднує більшість членів суспільства. Це завдання необхідно вирішувати для досягнення певного компромісу в суспільстві, і допомогти в цьому може визначення інституційного забезпечення державного управління у сфері національної безпеки [150].

При цьому слід урахувувати, що загальний інтерес не може бути арифметичною сумою багатьох інтересів особистостей, він повинен бути визначений і сформований таким чином, щоб кожен індивід був зацікавлений в його реалізації. Безумовно, інтереси особистості, суспільства і держави різняться між собою, але не виключають взаємне узгодження. Оскільки всі вони виникають на одній соціально-економічній основі, мають суб'єктно-об'єктивне походження, знаходяться в стані суперечливої взаємодії і



взаємовпливу, характер якого залежить від низки факторів (соціальної природи суспільства, ступеня розвитку його інститутів, їх здатності впливати на саму державу тощо). Задоволення зазначених інтересів передбачає функціонування відповідних механізмів саморегуляції, але, як писав свого часу філософ Г. Гегель, «угода між ними вимагає також свідомого регулювання, яке може здійснювати надінстанція, надінституція» [292].

Зважаючи на це, досить актуальним є визначення проблеми узгодження індивідуальних і групових інтересів з інтересами суспільства в цілому (див. рис. 1.1). Однак визначити обсяг цих інтересів і ступінь їх співвідношення дуже складно. Беручи до уваги викладене, необхідно ретельно підходити до захищення системою національної безпеки публічних і приватних інтересів. З огляду на це слід урахувувати, що інтереси окремого громадянина, соціальної групи, суспільства і держави, як правило, у цілому не збігаються, а в ряді випадків ще й знаходяться в стані протиріччя.

Чітка позиція з питання про національні інтереси є початком програмних дій будь-якого уряду. Така позиція є основою для вироблення державного курсу як на найближче майбутнє, так і на тривалу перспективу в забезпеченні безпеки. Державна політика визначає цілі діяльності щодо реалізації національних інтересів, результатом цієї політики є стратегія, яка визначає шляхи та засоби досягнення поставлених цілей [22; 289].

Ідея безпеки особистості, як основної компоненти суспільного розвитку, в Україні була усвідомлена вже в кінці XIX століття. Так, в «Енциклопедичному словнику» констатується: «безпека особиста і майнова безпека є найголовнішою запорукою людського розвитку. Відсутність безпеки особистості і власності є рівнозначною відсутності будь-якого зв'язку між людськими зусиллями і досягненням цілей, для яких вони вчиняються ... Необхідність в особистій і майновій безпеці стимулює державу до необхідності комплексного визначення цілей своєї діяльності» [49].

Безпека особистості – це здатність і готовність держави, суспільства

захищати індивіда від загроз і небезпек для його життя, здоров'я, майна, цивільних прав, свобод і законних інтересів. Говорячи про безпеку особистості, ми маємо на увазі, перш за все, протидію тим загрозам і небезпекам, які завдають або здатні завдати шкоди фундаментальним основам життєдіяльності людини, її потребам, руйнують її духовний світ, зумовлюють соціальну, культурну, моральну і фізичну деградацію [179; 193].

Конституція України [108] установлює державну функцію соціального захисту людини і забезпечення безпеки особистості таким чином: «людина, її права і свободи є найвищою соціальною цінністю. Визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина є обов'язком держави» [108].

Таке визначення функції держави передбачає єдність і цілісність системи рівносильних об'єктів захисту, порушення інтересів одного з яких може викликати ланцюгову реакцію руйнування збалансованих загальнонаціональних інтересів і привести до згубних процесів, що звужують політичний простір демократичного розвитку держави. Дисбаланс цих інтересів може перетворитися на серйозну загрозу національній безпеці. Однак було б значною помилкою вважати, що конституційне проголошення принципів демократії і гуманізму може раз і назавжди вирішити проблему ліквідації вкоріненого в державі зневажливого ставлення влади до особистої безпеки людини. І це пов'язано не тільки зі сформованими стереотипами епохи радянського авторитаризму.

Чиновницько-бюрократичний менталітет не зміг би так міцно утвердитися в радянському державному і суспільному житті навіть за кілька десятиліть, якщо б не йшов корінням в багатовікові національні традиції пригнічення людини системою влади (див. маніфест Олександра II від 1861 р., прийнятий в межах реформування села [114; 146]).

Разом із тим, відзначимо, що сучасні конституційні положення про права і свободи людини і громадянина в Україні, їх визнання, дотримання та захист, як обов'язок держави, є, на жаль, у ряді випадків декларативними, що не відповідає вимогам сучасності та потребам суспільства (див. Закон

України «Про основи національної безпеки України» (2003 р.) і «Про національну безпеку України» (2018 р.) [195; 222]). Зрозуміло, що індивідуалізація прав і свобод людини зовсім не означає якоїсь анархії або втрати організованості суспільства. Безперечно, найважчим для держави є визначення міри їх доступності при переході від декларативних положень і гасел до реальності без шкоди для конституційних засад і проведених реформ у сфері демократичного будівництва.

Як уважають деякі вчені, антагонізм між державою і суспільством у сучасних державах обумовлений тим, що вони й досі зберігають риси, що визначають їх байдужість до того, як відбуваються процеси перехідної економіки, що позначається на житті більшості їх громадян. Колишнє всевладдя держав змінилося «уповільненим» втручанням в окремі сфери життєдіяльності. Так, у результаті становлення нової соціальної структури українського суспільства має місце стрімкого розмежуванням людей за рівнем доходів і якістю життя. Відбувається стрімке збагачення меншості і зубожіння більшості.

Сформована в Україні ситуація ставить під сумнів саму можливість реального розвитку відносин свободи і рівності. Як правило, основне джерело нерівності криється в соціальному конфлікті. Задекларована політична рівність аж ніяк не забезпечує рівності соціальної й економічної. Тому, досліджуючи проблеми національної безпеки у взаємозв'язку «людина – держава», «свобода – рівність», необхідно відповісти на головне питання, як досягається баланс дійсної свободи і фактичної (але не формально-юридичної) рівності. Крім того, слід визначити державні установи і державні інститути, завдяки яким, за словами Дж. Коммонса, Д. Норта та ін., індивіди мають доходи, достатні для того, щоб не відчувати себе виключеними зі спільноти через злидні [184; 319].

Як справедливо зазначив О. Іншаков, О. Стойко та ін., історія не знає масових народних рухів за для приватнопідприємницької комерційної діяльності, орієнтованої на отримання прибутку. Навпаки, такого роду рух

виникає для боротьби за справедливість, рівність, свободу, за громадянські, національні та людські права. Не варто розраховувати на появу будь-яких масових рухів на підтримку капіталізму і посткомунізму [273; 326]. Суспільство, яке функціонує в умовах панування соціальної несправедливості, беззаконня, напівлегальної злочинності, необмеженої корупції, анархії і надзвичайних подій, існувати довго не зможе. Будь-яка соціальна система не може довго функціонувати на піку гострих протиріч. В умовах кризи і глибокої трансформації соціальної структури суспільства відбувається зниження безпеки соціальних груп і всього населення (кожна соціальна група, як і окрема людина, потребує забезпечення своєї безпеки).

Аналіз соціального стану різних груп населення, стану економічної, політичної та інших сфер життєдіяльності українського суспільства свідчить, що держава по відношенню до нього не тільки не виконує функцію забезпечення національної безпеки, але й у ряді випадків і сама становить загрозу для особистості, суспільства, а, відтак, і для самої себе. Це може ставати згубною традицією державності протягом її історії діалектичного розвитку. У результаті неспроможності державної влади суспільство перманентно залучається до соціальних катаклізмів і поринає в кризу, що мають згубні наслідки як для народу, так і для державного будівництва.

Отже, не можна ігнорувати стан суспільної свідомості в державі. Як справедливо зазначає А. Аверін [6], хоч би яка була модель нового суспільства (приваблива або неприваблива), умовою його сталого розвитку з урахуванням нових історичних реалій має бути збереження орієнтації держави на здійснення соціальної ролі. Необхідно урахувати соціальні очікування більшості членів суспільства, процес соціалізації яких протягом багатьох десятиліть відбувався на принципах рівності і справедливості, деякі з яких навіть мали популістський характер.

Заперечення соціальної ролі держави неминуче веде до нерівності і соціальної несправедливості; воно може привести до розколу суспільства і містить у собі загрозу національній безпеці. Це розуміють не тільки

вітчизняні вчені, а й зарубіжні дослідники. Наприклад, А. Аверін [6] обґрунтовує тезу, що соціальна культура, «розумобудування» населення не завжди сприймає індивідуалістичний капіталізм. «Для східноєвропейських держав, – пише він, – з їх великими просторовими межами і постійними зовнішніми загрозами характерні централізована форма управління і колективна форма власності. На відміну від колишнього, авторитарного соціалізму, сучасні його форми повинні базуватися на всіх формах власності при концентрації в руках держави базових галузей промисловості (енергетики, транспорту, засобів зв'язку, військової промисловості тощо) і стратегічної сировини. При всій нерентабельності цих галузей і капіталоемності в розробці стратегічних ресурсів вони задають імпульс розвитку всіх інших форм власності ... Такий контроль запобігає їх захопленню іноземним капіталом, який може працювати тільки для власних економічних інтересів» [там само].

У продовження відзначимо, що укорінення ринкових відносин у вітчизняній економіці носить спонтанний характер, і панівним настроєм є переконання, що ринок автоматично вирішить усі проблеми системної трансформації колишньої планової економіки. Однак соціальні інститути організації й управління в новому суспільстві формувалися зі значним відставанням від цивілізованих ринкових перетворень.

Критичний розрив між економічними й інституціональними реформами України не міг не позначитися на стані економіки перехідного періоду. Більше того, після багатьох реформ в країні поки що відсутній зрозумілий більшості населення вектор (пояснення), яку систему державного регулювання у сфері економіки обрала Україна. Зрозуміло таке: перехід від адміністративного соціалізму до ринкової економіки (нехай ще бюрократичної) відбувся. Проте він приніс дуже багато розчарувань, пов'язаних із супроводженням його соціальними потрясіннями. Звідси і неприйняття більшою частиною населення лібералізації економіки й очікування на виняткову роль держави в її оздоровленні.

Слід зазначити, що очікування ці не позбавлені сенсу. Історичний досвід засвідчує, що роль інститутів держави велика не тільки в плановій (соціалістичній) економіці, а й в ринковій (капіталістичній). На практиці капіталізм завжди спирався на державу. Особливо активною є інституціоналізація державного регулювання капіталістичної економіки, яка відбулася в ХХ столітті. Таким прикладом може служити ліберальний реформізм політики США в епоху Великої депресії, коли держава виступила в ролі рятівника самого капіталістичного ладу, а також перетворення шведських соціал-демократів в 70-х рр., які почали розбудовувати соціально орієнтовану економіку, яка незмінно пов'язана зі зростаючою роллю держави в економічному розвитку капіталізму, що забезпечило йому, всупереч очікуваним прогнозам стагнації, соціально-економічну перевагу над соціалізмом [316; 339].

Україна ще тільки підійшла до створення системи державного регулювання, що відповідає суспільним потребам і реальним потребам ринкової економіки, забезпечує економічну безпеку, її адекватність сучасним умовам. При цьому важливою є реалізація соціально справедливої й економічно ефективної політики у сфері розподілу доходів і колективного (народного) використання загальнонаціональних природних ресурсів.

Пріоритетні соціальні інтереси України полягають, перш за все, у формуванні солідарної соціальної структури суспільства, утвердженні й розвитку гармонійних відносин між суб'єктами соціуму на основі балансу інтересів кожного, відновлення і вдосконалення державної системи соціалізації людей. Для забезпечення національної безпеки не менш важливим є питання організації гармонійної взаємодії особистості й держави, відсутність якої в останній негативно позначається на стані її суспільства [281; 321]. Отже, ідея абсолютного колективізму змінилася ідеєю абсолютного індивідуалізму, що є однією з причин протиріч у політичній, економічній і моральній сфері життя країни.

Подібно до того, як індивідуалізм, заснований на егоїзмі і свавіллі, не

ліквідує самого принципу визнання права особистості на свободу й автономію, колективізм не може перекреслити факт існування спільних інтересів і єдиних цілей суспільства, держави, соціальних груп, різного роду асоціацій. Наявний у сучасних умовах надмірний індивідуалізм деформує ставлення людини до держави, свого громадського обов'язку і громадянських обов'язків, породжує егоїзм, анархію і неповагу до закону, але його не можна механічно замінити ідеєю абсолютного колективізму, як не можна домогтися злиття особистого інтересу і громадського.

Обмеження індивідуалізму, який спочатку властивий людській природі, є непростим завданням [272]. Однак властиве абсолютному індивідуалізму нехтування суспільними і державними інтересами в сучасному суспільстві призводить до розриву сформованих суспільних зв'язків, вузькоогоїстичної поведінки, ігнорування інтересів інших людей. Тому оптимальний шлях полягає в тому, щоб однаково остерігатися як відокремлення особистості і суспільства і зведення їх до рівня самодостатніх суб'єктів, так і абсолютна їх єдність.

Не менш небезпечна й абсолютизація державних інтересів, яка, у свою чергу, приводить до формування особливих соціальних груп з числа представників бюрократичного апарату, так званого, «класу чиновників», які можуть підміняти ці державні інтереси своїми особистими або, в кращому випадку, відомчими інтересами. Після розпаду СРСР Україні також спочатку був притаманний номенклатурний інтерес і в економіці, і в політиці, і в соціальній сфері. Тому корпоративність чиновників стала настільки високою, що з ними не здатна була конкурувати жодна інша соціальна група населення [272–273].

Предмет безпеки особистості утворюють її життєво важливі інтереси різного характеру: фізичні, психологічні, духовні, інтелектуальні, репродуктивні, генетичні та інші. Відповідно до них виділяються основні загрози особистості: війни, революції, кризи, криміногенність, хвороби, природні катаклізми, техногенні катастрофи та інші соціальні потрясіння.

Перелік життєво важливих інтересів особистості показує, що їх забезпечення в належній мірі неможливе без активного втручання, а вірніше, сприяння держави, роль якого в цивілізованому суспільстві повинна істотно змінюватися. Відповідно до свого нового призначення, діяльність сучасної демократичної держави не зводиться тільки до охоронних і бюрократичних функцій, але й знаходить гуманістичні риси, зумовлені соціальною функцією, що надає цій діяльності абсолютно нові якості і дозволяє подолати негативне ставлення до держави як надбудовного соціального інституту [19; 37; 57].

Забезпечення безпеки особистості передбачає визначення ряду умов, що гарантують реалізацію цього завдання за допомогою системи соціальних інститутів і надають змістовний сенс і спрямованість такої діяльності [82]. Ці умови за родовою ознакою можна об'єднати у дві групи. До першої групи належать умови, необхідні для здійснення нормальної життєдіяльності (політичні, економічні, екологічні, соціальні, духовні, культурні та інші). До другої групи належать умови, необхідні для забезпечення безпеки в екстремальних ситуаціях (військові, медичні, організаційні, правові, технічні та інші). Держава, забезпечуючи безпеку особистості, діє через свої органи (суб'єктів безпеки, її силові сектори, про які в роботі йтиметься детальніше далі), що створюють умови безпеки особистості в конкретних сферах. Це, наприклад, органи судової влади, правоохоронні органи, органи охорони здоров'я, органи соціального забезпечення тощо. Однак не всі життєво важливі інтереси особистості адресно захищені державою. Свідченням цього можуть служити відповідні положення Закону України «Про національну безпеку України» (2018 р.) [222, Розділ III]. Власне кажучи, це відноситься до таких сфер життя суспільства, як духовність, психіка, репродуктивність, генетика людини. Спеціальних органів, що відповідають за їх безпеку, у державі не існує. З огляду на це, безсумнівно, зростає роль недержавної (громадянської) системи забезпечення національної безпеки. Одночасне функціонування державної і недержавної систем забезпечення національної



безпеки створює стабільність у країні і ту необхідну «рівновагу», здатну вберегти суспільство і державу від соціальних потрясінь.

У попередньому підрозділі ми зазначали, що існує потреба в законодавчому уточненні *національних цінностей* у контексті забезпечення національної безпеки України. Уважаємо, що вищою цінністю і пріоритетом у сфері національної безпеки має бути забезпечення безпеки суспільства, що розуміється як сукупність станів соціальної системи, за яких забезпечується її виживання і здатність до розвитку (курсив наш – С.К.). Інтереси особистості і суспільства при будь-якому режимі політичного правління знаходяться в суперечності один з одним, оскільки природою в кожній людині закладено прагнення до свободи розвитку всіх своїх здібностей шляхом максимального задоволення духовних і матеріальних потреб. Здійснити це прагнення поза суспільством неможливо. А в суспільстві прагнення до свободи одного індивіда стикається з прагненням до свободи інших, з необхідністю підпорядкування особистих інтересів інтересам загальним. Функцію примусового обмеження свободи особистості з метою збереження суспільної злагоди виконують інститути права і держави. Природно, що кожному типу суспільства відповідає своє співвідношення рівня задоволення потреби в безпеці у особистості й у суспільства. Ця діалектика особистого і громадянського в найбільшій мірі проявляється в панівній у суспільстві ідеології, яка впливає як на поведінку людей (членів суспільства), так і на діяльність публічних інституцій, покликаних забезпечувати національну безпеку [200; 236]. Відомо, що будь-яка соціальна система проходить у своєму розвитку етапи виникнення, становлення, зрілості і перетворення, на кожному з яких потреба в забезпеченні безпеки суспільства зумовлює зміну її пріоритетів.

Так, на етапі становлення, коли значним є негативний вплив зовнішнього середовища, а внутрішня структура – нестабільна, потреби суспільства у виживанні і прогресивному розвитку обумовлюють пріоритетність безпеки держави за рахунок обмеження свободи особистості.

Однак наростання цієї тенденції зумовлює формування суспільства тоталітарного типу, в якому безпека держави превалює над безпекою особистості в такій мірі, що держава починає становити загрозу безпеці особистості і саме суспільство стає небезпечним. Воно змушено з метою забезпечення умов для прогресивного розвитку особистості боротися із загрозами тоталітаризму, що неминуче підштовхує людство до деградації [57].

Ця боротьба орієнтована на досягнення оптимального балансу інтересів особистості, суспільства і держави, що можливо лише на етапі зрілості, коли досягається рівновага всіх соціальних сил в політичній системі. Говорячи про забезпечення національної безпеки, вирішуючи у зв'язку з цим політичні, економічні, військові, соціальні, технічні та інші завдання, не слід забувати і про те, заради кого і для чого функціонує держава, якими засобами це досягається і наскільки самі сили й інструментарій безпеки визнаються і підтримуються суспільством.

Деформація суспільного розвитку починається там, де зміщуються пріоритети і на перше місце ставиться держава як самодостатня цінність, а людині й її інтересам відводиться другорядне місце. Цілеспрямована зміна пріоритетів у відносинах «держава – особистість» неминуче веде до утворення антигуманних режимів. Такий стан суспільства, за якого гарантовані права і свободи особистості одночасно з надійним забезпеченням безпеки держави, відповідає загальним уявленням про демократію. Однак новий рівень розвитку особистості вимагає нового рівня системної організації, здатного забезпечити її безпеку, що обумовлює необхідність перебудови старої або виникнення нової соціальної системи. Причому на стадії перетворення, в умовах трансформації або розпаду структурно-функціональних зв'язків у системі, зростає пріоритетність забезпечення безпеки особистості – основного елемента соціальної системи, носія культурно-історичної спадщини [3].

Разом з тим, усередині цієї системи внаслідок інерції суспільної

свідомості триває процес ослаблення державного механізму, порушення внутрішньосистемних зв'язків. У результаті виникає нова загроза безпеці суспільства, розвиток якої може привести до втрати основних інститутів державності – суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, що, у свою чергу, неминуче призведе до втрати безпеки особистості.

Аналізуючи *стан національної безпеки України* в цьому сенсі, слід було б акцентувати увагу на двох її *основних компонентах*: зміцненні державності та формуванні громадянського суспільства (курсів наш – С.К.) (див. рис. 1.1). Пріоритет державності українського суспільства завжди був основою його стабільності, а розвиток громадянських інститутів – обов'язковою умовою реалізації його демократичних прагнень [23; 183]. Безпека суспільства забезпечується наявністю законів, що захищають права і свободи політичних партій і громадських організацій; чітким виконанням усіма гілками влади своїх обов'язків перед суспільством; високим ступенем організованості суспільства, наявністю у нього авторитетних лідерів; здатністю суспільства боротися за свої права, приборкувати агресивні прояви з боку членів суспільства і представників державного апарату.

Щодо діяльності із забезпечення своєї безпеки, то суспільство має цілеспрямовано добиватися активної участі у формуванні політики безпеки країни, розширювати соціальний контроль державних органів, інститутів і сил забезпечення національної безпеки. Це основна проблема сучасного українського соціуму. Держава поглинала, пригнічувала, підпорядковувала суспільство, не залишаючи йому простору для самостійності, у тому числі й для контролю держави і його інститутів [11]. Такий контроль уважався політично небезпечним, шкідливим для держави і відкидався по суті. Багато в чому ця тенденція зберігалася тривалий час. В Україні сьогодні вирішальною стає значимість саме цього чинника. Перехід від закритого суспільства до відкритого – це не тільки зміна соціальних інститутів і норм суспільної поведінки. Це, перш за все, зміна життєвих установок і способу мислення (ментальності) людей. Такий перехід має місце тоді, коли соціальні

інститути вперше свідомо визнаються продуктами людської творчості і коли їх свідомо зміна обговорюється в термінах їх придатності для досягнення людських цілей і вимірювань [19–20].

Отже, політична організація відкритого суспільства, яке може забезпечити самостійність розвитку, тобто здатність і право в будь-якій ситуації приймати особисті рішення (за висловом У. Бека, «право здійснювати власний відповідальний вчинок» [19]), – це організація, в якій і права влади більшості і права особистої свободи взаємно обмежують один одного. Єдиним реальним способом такого взаємного обмеження, до сих пір відомим історії, є формальна, процедурно-інституційна демократія, що припускає непорушність чітко встановлених соціальних інститутів і процедур прийняття рішень, а значить, і захист усіх від будь-якого свавілля. Тому політична організація, що гарантує безпечне функціонування відкритого суспільства, передбачає наявність реальної можливості у громадян змінювати неефективний уряд без актів насильства. Для чого потрібні дві речі: влада закону, за виконанням якого всі без винятку стежать регулярно й неупереджено, а також відкритість для обговорення всіх дій владних сил (за винятку тих, що становлять державну таємницю) [20; 66].

На жаль, наразі вітчизняна політика влади не завжди є послідовною. Це стосується як законодавчих установ (безсистемний характер законотворчості), так і виконавчих органів (має місце політика реагування на запити груп шляхом тиску) і судових органів (дискретний характер розслідування у справах державного значення). Тим більше важко говорити про злагоджену взаємодію всіх гілок влади України. Погоджуємося з Ю. Ковбасюком [103], що в таких умовах проміжні цілі структурно-організаційних реформ не наближають до виконання довгострокових або кінцевих завдань, а самі утворюють статичну конфігурацію суспільства, фіксуючи стан останнього на перехідних етапах. Як наслідок, перехідний період стає перманентним станом.

До всього іншого найважливішим показником ступеня безпеки

суспільства є наявність або відсутність у ньому суспільної системи безпеки, що представляє собою сукупність неурядових, самодіяльних інститутів і організацій, заснованих на активності населення, об'єднаного спільною метою протистояння небезпекам і загрозам суспільства. Тобто це здатність населення захищати і відстоювати права, свободи та інші цінності, які воно вважає основними, у тому числі надаючи допомогу державі, контролюючи і коригуючи діяльність його спеціальних служб.

Суспільство і громадяни можуть забезпечити своє безпечне функціонування лише в тому випадку, якщо вони мають у своєму розпорядженні досить надійний та ефективний інструментарій, здатний об'єднати інтереси різних соціальних груп й окремих громадян на основі їх прав, обов'язків та єдиного для всіх складових частин політичної системи законодавства. Таким інструментарієм виступає держава. Національна безпека як певна форма вираження безпеки держави відображає соціальну потребу суспільства і його громадян у забезпеченні непорушності територіальної цілісності і суверенітету країни, політичного й економічного ладу, конституційних основ унітаризму як найважливішої умови, необхідної для економічного, національного, духовного розвитку суспільства і кожного його член [102; 157]. Забезпечення безпеки держави (державної безпеки) передбачає таке: підвищення ролі держави в основних сферах суспільного життя, вдосконалення законодавства як універсальної основи побудови правової держави, забезпечення верховенства Конституції України і її законів над іншими правовими актами, формування та розвиток організаційних і правових механізмів профілактики правопорушень, прийняття і виконання державних рішень у кризових ситуаціях, створення механізмів регулювання взаємовідносин держави і суспільства, а також процедур врахування інтересів регіонів у загальнонаціональній палітрі інтересів. Захист унітаризму в Україні включає в себе цілеспрямовану діяльність щодо припинення посягань на державну цілісність країни, систему органів державної влади й єдність правового простору. Головне в цьому – не

допустити трансформації суспільних відносин у суспільно-політичні конфлікти, забезпечити верховенство законів і їх однакове застосування на всій території України, удосконалювати і зміцнювати правову систему країни [112]. Так, Ю. Древаль справедливо зазначає, що держава і право взаємодіють у своєму функціонуванні та розвитку. Однак у даний час існує тільки державна безпека, спрямована на захист державного ладу тощо. Право, правова система, що його втілює, на практиці такого захисту не має. Забезпечуючи захист від різного роду загроз інтересів особистості, суспільства і держави як національних інтересів, правова система потребує певного захисту [82, с. 124].

Зміцнення української державності, удосконалення державно-управлінських відносин та місцевого самоврядування повинні сприяти забезпеченню національної безпеки. Необхідний комплексний підхід до вирішення правових, економічних, соціальних і етнополітичних проблем при збалансованому дотриманні інтересів України і її регіонів. Національна безпека може бути забезпечена в повній мірі тільки при ефективному контролі дотримання тих основ конституційного ладу, порушення хоча б однієї з яких неминуче веде до нестабільності, загрози розвалу країни, тобто складових неодмінної атрибутики суверенної державності (територіальна цілісність, єдність і верховенство державної влади, пріоритет вітчизняного законодавства, рівноправність регіонів України, зниження рівня їхньої соціально-економічної деградації та ін.) [88, с. 26].

Таким чином, процес забезпечення безпеки держави за своїм призначенням концентрується в суспільно-політичній сфері і зобов'язаний захищати головне, що є в політиці, – конституційний лад, суспільно-економічні основи країни, державну владу. Ця діяльність повинна бути спрямована не тільки на запобігання загрозам державі, а й на здійснення комплексу заходів із соціально-економічного розвитку і зміцненню прав і свобод особистості, матеріальних і духовних цінностей суспільства. Тобто проблему безпеки держави необхідно розглядати у взаємозв'язку з

проблемою трансформації змісту і форми розвитку особистості та суспільства. Йдеться про довгострокову державну політику, а в перспективі – про стратегію сталого розвитку України.

Будь-яке суспільство не може забезпечити свою довгострокову стабільність і безпеку без переходу на шлях сталого розвитку. Безпечними сьогодні можна вважати ті держави, які дотримуються демократичних цінностей і практики сталого розвитку як на національному, так і на міжнародному рівні. Небезпечними ж ті держави, які орієнтуються на вузько прагматичні цілі, що провокують порушення стійкості існуючих систем, що зумовлює виникнення глобальних катастроф. З позицій переходу до сталого розвитку важливо, щоб громадські функції держави (соціальна, політична, економічна, екологічна та інші) поєднувалися з відповідними видами безпеки в рамках загальної (державної) безпеки [19].

Безпека держави полягає в її здатності запобігати, нейтралізувати і усувати небезпеки і загрози для інститутів влади, законності і правопорядку. Вона немислима без захисту конституційного ладу, суспільно-політичного та економічного устрою країни, відповідних волі народу інтересів і цінностей, тобто носить виражений правоохоронний характер. Зазначені сфери суспільних відносин тісно пов'язані між собою, і питання про те, якій їх частині наноситься найбільшої шкоди актами делінквентної поведінки, підлягає вирішенню в кожному конкретному випадку на підставі ретельного аналізу протиправних дій однієї особи або групи осіб, які кваліфікуються кримінальним законодавством як злочини: державна зрада, шпигунство, посягання на життя державного чи громадського діяча, насильницьке захоплення або насильницьке утримання влади, збройний заколот, публічні заклики до насильницької зміни конституційного ладу країни, диверсія, тероризм, захоплення заручників, розпалювання національної, расової або релігійної ворожнечі, розголошення державної таємниці, втрата документів, що містять державну таємницю тощо.

Це абсолютно не означає, що інші сфери життєдіяльності випадають з

поля зору, не представляють інтересу для безпеки держави. Вони можуть представляти інтерес і повинні захищатися в тому випадку, якщо процеси, що відбуваються в цих сферах, починають загрожувати соціальним аспектам безпеки. Так, боротьба з корупцією й організованою злочинністю стала одним із напрямків роботи органів безпеки, насамперед, тому, що корупція почала активно вкорінюватися в державні і політичні структури, вносячи серйозну деформацію в механізм державної влади і створюючи тим самим загрозу суспільно-економічним засадам, а організована злочинність стала предметом зацікавленості з боку іноземних розвідок і вивчається ними крізь призму можливості використання її з метою здійснення підривної діяльності проти нашої країни [66; 99].

Отже, не самі по собі корупція або організована злочинність є важливими для розгляду як суто кримінальні явища, а як політизований різновид злочинності. Вони включені у сферу інтересів забезпечення безпеки держави і вимагають консолідації зусиль суспільства, спрямованих на боротьбу з ними. Україна вкрай зацікавлена у викоріненні економічної та соціально-політичної основи суспільно небезпечних процесів й явищ, у виробленні комплексної системи заходів для ефективного захисту особистості, суспільства і держави від їх негативного впливу. Для цього необхідно зміцнення системи інститутів охорони права, створення умов для їх ефективної діяльності та вдосконалення законодавчого закріплення боротьби зі злочинами.

Як показує аналіз відповідних джерел [49; 145], у науковому середовищі сформувалися три погляди на визначення безпеки держави. Згідно з першою точкою зору, безпека держави – це стан міцності, непорушності ладу; згідно із другою цю вид безпеки визначається як здатність протистояти противнику; і нарешті, третя точка зору розглядає безпеку держави як захищеність його політичних і економічних основ. Кожна з цих точок зору, відображаючи певну сторону такого складного соціального явища, має деякі переваги. Проте, жодна з них не може бути прийнята



безпеліційно за основу в силу того, що всі вони розглядають безпеку держави:

– по-перше – ізольовано від національної безпеки та процесів, що породжують необхідність «захисту», «протистояння»;

– по-друге – односторонньо і в статичному стані, позбавляючи можливості врахування особливостей їх розвитку.

У продовження відзначимо, що, якщо ж визначати безпеку держави через стан суспільних відносин у цілому, що характерно для національної безпеки, то ми виходимо саме на ті відносини, які склалися в суспільстві, які дають можливість вивчення безпеки держави як соціального явища, і можемо розглядати її в динаміці [120]. При такому підході безпека держави постає перед нами як система суспільно-політичних відносин, прямо і безпосередньо пов'язаних із забезпеченням нормального функціонування інститутів державної влади у внутрішній і зовнішній сфері діяльності.

Власне, безпека держави передбачає її здатність протистояти внутрішнім і зовнішнім руйнівним силам, загрозам і викликам. Вона виражається ступенем «живучості» держави й ефективністю системи запобігання дестабілізуючих, деструктивних процесів у суспільстві, у тому числі в екстремальних ситуаціях. Кожна держава в конкретних історичних умовах формує свій механізм самозбереження і захисту від зовнішніх і внутрішніх небезпек. Найважливішими показниками ефективності дії цього механізму є стабільність (стійкість) розвитку, стійкість на зазіхання ззовні і зсередини і захищеність від них суспільства і громадян.

Отже, держава монополює володіє установами (інституціями) й інститутами (які містять норми та закони правового, економічного та іншого характеру), призначеними для забезпечення своєї безпеки. Функціонально безпекою держави займаються всі без винятку інституційні структури державного механізму через застосування відповідних засобів (рис. 1.2). Держава також у своєму розпорядженні необхідні засоби для забезпечення національної безпеки, а саме: організаційні, ідеологічні,

примусові, профілактичні, матеріально-технічні, соціальні, інформаційні, аналітичні та ін. З метою підтримки необхідного рівня захищеності об'єктів національної безпеки розробляється відповідна система організаційно-правових заходів, що регулюють відносини у цій сфері безпеки, визначаються основні напрямки діяльності органів державної влади та управління в цій галузі [120; 121].

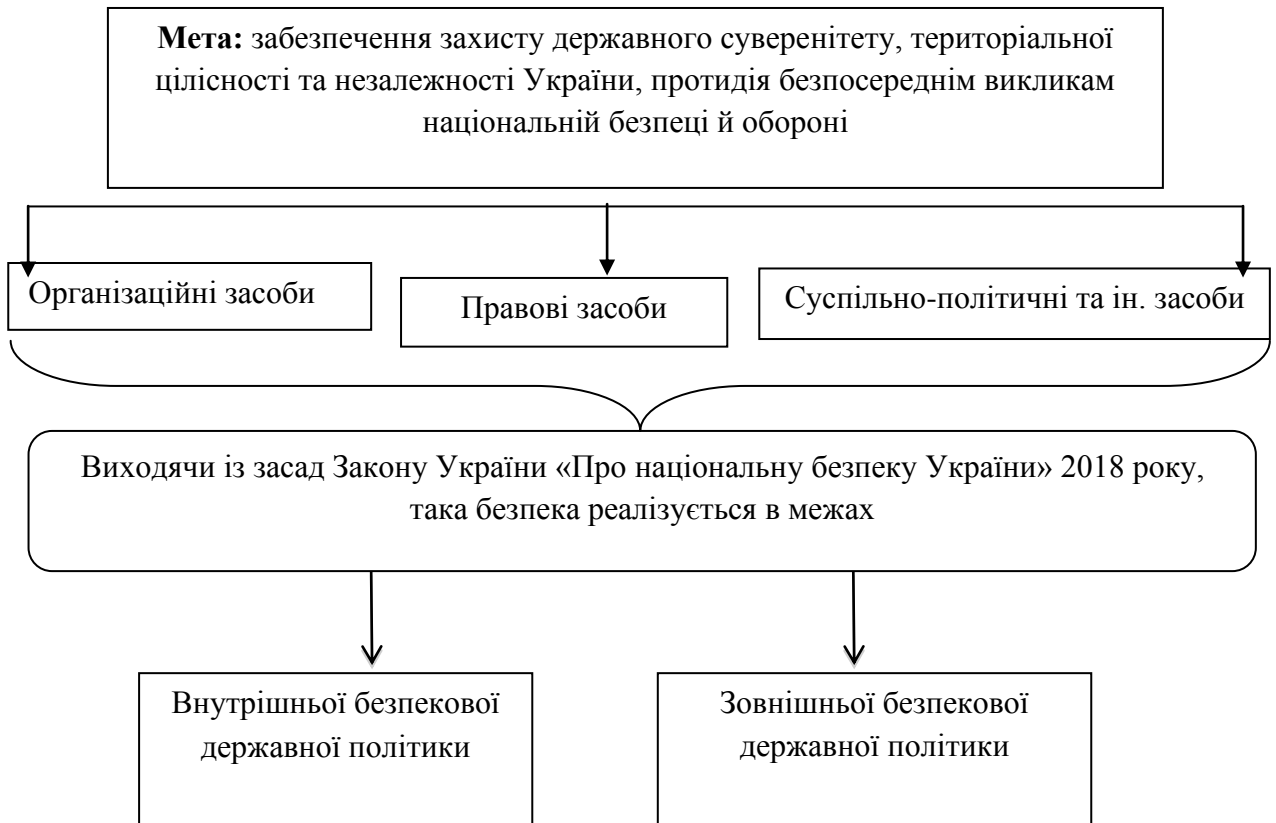


Рис. 1.2. Засоби та напрями інституційного забезпечення державного управління у сфері національної безпеки

Джерело: авторська розробка

Для безпосереднього виконання функцій щодо забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави утворюється система державних і недержавних інститутів забезпечення національної безпеки, а також формується механізм соціального (публічного) контролю і нагляду за їх діяльністю.

### **1.3. Інституційні сили й інструменти державного управління у сфері забезпечення національної безпеки**

На думку науковців [61–63], соціальна природа будь-якої держави проявляється, насамперед, в її функціях, які за своєю суттю є об'єктивними, а способи їх здійснення, як правило, не залежать від свідомості і волі окремих людей, у тому числі і тих, хто управляють державою (еліті). Оскільки цілі і завдання державного будівництва, обумовлені економічною основою і політичною структурою суспільства, що не мають залежати від суб'єктивного змісту державної влади, настільки і вибір засобів їх досягнення лише в певних межах визначається суспільством у залежності від його потреб і правильності їх розуміння (усвідомлення) соціуму.

Як відомо, головна функція держави полягає у створенні сприятливих умов і передумов людського існування. До їх числа відносяться соціальні, природні, культурні, економічні та політичні субстанції людського виживання. Реалізується ця функція шляхом розвитку соціальної сфери, охорони природного середовища, створення ефективної економіки, зміцнення оборони і безпеки, підтримання правопорядку та ін. Тому іноді зустрічається цілком обґрунтований поділ головної функції держави на основні функції (підфункції): управлінську, економічну, оборонну, фіскальну, охоронну тощо [там само]. Вони, у свою чергу, мають вияв у різних формах, що дозволяють ідентифікувати ці функції в певних параметрах (контурах) їх прояви. При цьому необхідно мати на увазі, що якщо головна функція держави (як соціального інституту, процесу) виражається в самій суті держави, що характеризує його соціальне призначення, то її зміст складається із сукупності однорідних елементів державної діяльності. У той же час, функція держави – це категорія більш широка, ніж сукупність охоплених нею окремих аспектів здійснення державної влади або функцій інститутів держави. Тому при функціональному дослідженні державної діяльності не можна йти шляхом максимального

охоплення всіх без винятку її проявів. Правильний підхід при аналізі основних функцій держави полягає в тому, щоб виявляти не всі напрямки його діяльності, а тільки ті з них, без яких ця держава на даному історичному етапі або протягом свого розвитку існувати не може.

Забезпечення національної безпеки є соціально-правовою формою реалізації охоронної функції держави будь-якого типу, що виражає її цілі, завдання та соціальне призначення. Характер цієї діяльності, методи її здійснення (переконання, примус та інше), а також ступінь їх співвідношення визначаються сутністю держави і нерозривно пов'язані з конкретними суб'єктами державно-владного й охоронного впливу. У цьому контексті відзначимо, що національна безпека тісно пов'язана з правоохоронною діяльністю, суть якої полягає в прийнятті відповідними державними органами заходів щодо дотримання законності й охорони правопорядку в процесі здійснення основних напрямків діяльності держави [118; 140].

Дії всіх учасників правоохоронної діяльності базуються на принципах, які в загальному вигляді можна сформулювати як основні правові ідеї, закріплені чинним законодавством і визначають соціальну організацію і структурну побудову правоохоронної діяльності. Будучи сформованими суспільством у формі правових приписів, вони стають обов'язковими як для законодавця, так і для всіх правоохоронних органів, їх посадових осіб і громадян. Принципи, на основі яких правоохоронні органи здійснюють свою діяльність щодо забезпечення національної безпеки, представляють складну систему. Виходячи з характеру положень, що містяться в кожному з принципів, їх можна розділити на універсальні (загальнодержавні, загально) і спеціальні (властиві тільки правоохоронної діяльності) [129].

*Універсальні принципи* визначають об'єктивні закономірності організації і діяльності *всіх державних органів*, у тому числі органів, що здійснюють правоохоронну діяльність (курсив наш – С.К.). Це найбільш загальні керівні положення, які закріплені, головним чином, у Конституції України, це, так звані, конституційні принципи організації діяльності

держави й її владного апарату. Відтак, вони характеризуються високим ступенем інституціоналізації в силу їх конституційного закріплення і носять характер загальнодержавних.

До універсальних принципів, у т. ч. правоохоронної діяльності можуть бути віднесені такі: законність; демократичність (народовладдя); гуманізм; гласність; інтернаціоналізм; повага прав і свобод особистості; незалежність органів охорони права при здійсненні своїх функцій; підконтрольність і підзвітність глави держави і вищим органам державної влади; координація діяльності правоохоронних органів, а також їх узасвідія з іншими державними органами, установами та недержавними організаціями; неприпустимість обмеження їх діяльності рішеннями політичних партій, громадських організацій та релігійних об'єднань.

*Спеціальні принципи* правоохоронної діяльності відображають особливі, специфічні засади організації і діяльності окремих правоохоронних органів, що дозволяють індивідуалізувати їх і виділити із загальної системи державних органів (курсив наш – С.К.). Ці принципи, як правило, закріплені на рівні законодавства. Так, органи служби безпеки здійснюють свою діяльність не тільки на основі загальнодержавних принципів, але й на основі специфічних правових ідей, які притаманні даному виду правоохоронної діяльності (див. Закон України «Про Службу безпеки України» [195]).

До числа спеціальних принципів, що закріплюють особливості діяльності Служби безпеки України, Служби охорони, Служби зовнішньої розвідки, зокрема, відносяться такі: принцип конспірації, принцип поєднання гласних і негласних форм діяльності, принцип єдиноначальності, принцип єдності та централізації тощо.

Властивий оновленій українській державності соціологічний тип праворозуміння включає в себе і нове бачення правоохоронної діяльності держави, конституційно закріпленої в його інституційній системі, як правотворчої, правозастосовної та правозахисної діяльності. Крім того, відбувається перетворення інституту прав людини на принципово новому

рівні правової культури в національну ідею, здатну об'єднати все суспільство для досягнення основної мети – забезпечення соціального і національного згоди і захисту інтересів громадян. При цьому важливо, щоб інститут прав і свобод людини затверджувався в житті суспільства у взаємодії з інститутом цивільного захисту.

Існуючій теорії забезпечення національної безпеки [145–146] бракує адекватних інституційних підходів до реагування на нові загрози і небезпеки. На регіональному рівні заходи щодо підвищення рівня безпеки розробляються і здійснюються, в основному, спираючись на емпірично набутий досвід, при цьому незадіяними залишається потенціал громадськості. Усе це вимагає переосмислення відповідності існуючого законодавства у сфері забезпечення національної безпеки сучасним політичним і соціальним вимогам. Вищевказане підкреслює актуальність порушеної в дисертаційному дослідженні проблематики.

Для вирішення вказаних дослідницьких завдань у методологічному плані при розгляді функціонування регіонального рівня національної безпеки засобами органів виконавчої влади за доцільне використовувати конфліктний підхід до досліджуваного явища (запропонований Р Дарендорфом, Л. Козером [202]). Відповідно до нього джерелом змін у суспільстві є конфлікт між групами, що відстоюють свої матеріальні або моральні інтереси.

Варто погодитися з М. Михальченко, який вважає, що саме домінуюча в суспільстві політична культура фактично визначає межі модернізації соціуму, ступінь розвитку соціальних інститутів [170]. За сучасних умов ця модернізація стосується вирішення питань забезпечення безпеки життєдіяльності на рівні регіонів й окремо взятих адміністративно-територіальних утворень.

Еволюція людської історії виявила ряд закономірностей, що характеризують функцію держави у сфері забезпечення національної безпеки, а саме:

- соціальний прогрес не усуває і не скасовує небезпеки існування особистості, суспільства, держави;
- зростання могутності людей над природою супроводжується і збільшенням масштабу загроз людству;
- у міру диференціації суспільства й ускладнення його організації розширюється спектр соціальних небезпек;
- соціальні загрози не є незмінними і модифікуються разом з розвитком суспільства;
- системи безпеки є невід'ємним атрибутом складних соціальних систем і організацій;
- недооцінка або ігнорування проблем безпеки на всіх рівнях соціальної організації не тільки обертається тими чи іншими втратами, але і в підсумку неминуче зумовлює занепад сфер життєздатності (зокрема позначається на конкурентоспроможності) і навіть руйнації (зникнення) відповідних їх елементів (суб'єктів).

Безпека – складне соціальне явище, багатопланове і багатогранне у своїх структурних складових і проявах, що відбивають суперечливі публічні та приватні інтереси у відносинах різних соціальних суб'єктів. Нерідко одні з них прагнуть забезпечити свою безпеку за рахунок інших або не зважають на інтереси безпеки інших людей, соціальних груп і суспільства в цілому. Мислять застарілими категоріями й цінностями, ігнорують ту основоположну закономірність, що безпека в епоху наростаючої глобалізації є неподільною. Звідси й обумовленість проблематики безпеки суб'єктивними позиціями, неоднозначними оцінками та фрагментарними судженнями.

Відомий вчений і громадський діяч Т. Гоббс (1588-1679) підкреслював, що безпека народу – одне з найголовніших завдань держави [291]. Через пануючу в суспільстві взаємну недовіру людей немає більш розумного для людини способу забезпечити своє життя, ніж прийняття запобіжних заходів, що передбачає застосування антисили [291].

Науково-технічний і соціально-економічний прогрес останніх століть

радикально змінив світ, істотно покращивши умови праці, якість життя, освіти та культури. Разом із тим, технологічний прогрес проявив свою негативну сторону, пов'язану з виснаженням ресурсних можливостей Землі й екстенсивним характером їх експлуатації, поруч з кризовими явищами в соціальній, економічній, політичній сферах, а також з появою нових техногенних загроз, істотно посилилася взаємозалежність природної та техногенної сфер [292].

У цьому контексті можемо відзначити, що загрози національній безпеці можуть бути розглянуті в межах концепції С. Хантінгтона про політичний порядок [142]. Політичний порядок автором розглядався як спільна діяльність і спілкування людей, що відбуваються на підставі договору, раціональності та цілепокладання, суперництва та конфлікту [там само]. Крім того, даний порядок був конкретизований ученим у концептах історичного, темпорального, ендогенного, нормативного, демографічного і символічного порядків [там само].

При цьому умовами, що впливають на стан національної безпеки, є такі:

- у цивільній сфері – стан забезпечення безпеки громадян, захисту їх життя, здоров'я, охорони праці, а також соціального захисту;
- у суспільній сфері – стан питань захисту моральних і культурних цінностей суспільства;
- у політичній сфері – стан міжнародних відносин, взаємовигідного співробітництва, міжнаціональних відносин, соціальної стабільності;
- в економічній сфері – стан економіки, фінансової системи, природних і сировинних ресурсів;
- в оборонній сфері – стан підготовленості населення, економіки, Збройних Сил та інших військ країни до тих чи інших військових конфліктів;
- у техногенній сфері – стан основних виробничих фондів, трудової дисципліни, державного нагляду в цій галузі, сил і засобів попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, економічних і правових механізмів в



регулюванні ризиків в техногенній сфері;

- в екологічній сфері – стан навколишнього середовища;
- у сфері безпеки від природних катастроф – рівень розвитку сил, засобів і способів прогнозування стихійних лих, попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, викликаних природними явищами;
- у науково-технічній сфері – рівень науково-технічного прогресу, стан інтелектуального потенціалу;
- в інформаційній сфері – можливість доступу до інформації.

Основними факторами впливу на національну безпеку, що відбуваються на регіональному рівні соціальних змін є такі:

- вплив політичного популізму на прийняті регіональними політичними акторами рішення;
- рівень економічного добробуту населення регіону і вплив прошарку «середнього класу» на політичну стабільність;
- участь політичних партій у вирішенні проблем регіональної безпеки;
- протестна активність населення;
- неконтрольоване зміна національного складу населення тих чи інших територій, а також несприятливий розвиток демографічної ситуації;
- перманентні етнополітичні конфлікти;
- ефективність функціонування правоохоронних органів.

Як відомо, політична дія в значній мірі визначається правовими приписами. Наразі вітчизняна нормативно-правова база, яка регламентує різні напрямки діяльності органів державної влади України, становить понад 60 законодавчих актів, понад 120 постанов Уряду України, а також близько 300 відомчих наказів, положень та інструкцій. Серед найважливіших із зазначених актів правового регулювання є Конституція України, Господарський кодекс України, Кодекс цивільного захисту України та ін. [108; 195].

Як слушно зазначають С. Пирожков, А. Помаза-Пономаренко, А. Фролов та ін. [202; 207], виділення регіонального рівня національної

безпеки в якості спеціального розділу теорії безпеки цілком виправдано. Цим, акцентується увага на існуванні особливої групи проблем виявлення загального й особливого в ризиках і загрозах національній безпеці в різних регіонах, що має, у підсумку, інтенсифікувати процес їх вирішення й усунення наслідків.

Крім того, зазначений методологічний підхід виправданий, оскільки практика політичних взаємодій свідчить, що навіть локальні події можуть послужити джерелом глобальних оцінок і прийняття стратегічних рішень про необхідність реформування системи національної безпеки країни в цілому. Класифікація способів прийняття політичних рішень у процесі забезпечення національної безпеки на регіональному рівні включає такі способи:

- 1) експертні;
- 2) консенсуальні;
- 3) репрезентативні;
- 4) на основі прецедентів;
- 5) емпіричні [202].

Залежно від об'єкта катастрофічного впливу і ступеня соціальної небезпеки дослідники (С. Домбровська, О. Назаренко, О. Семків та ін. [76]) розрізняють чотири типи катастроф: природні; екологічні, технологічні і соціальні. У свою чергу, технологічні катастрофи поділяють учені (С. Андреев, О. Белоусов, О. Труш, В. Федорчак та ін. [183]) на: виробничі, енергетичні, транспортні тощо.

Разом із тим, підкреслимо, що сьогодні необхідно визначити пріоритети і перспективи законодавчого забезпечення національної безпеки, удосконалити систему експертних оцінок прийнятих нормативних правових актів на предмет їх відповідності стратегічним інтересам і можливостям адекватного реагування на загрози по відношенню до нашої країни.

Незважаючи на ці проблеми, відбуваються перетворення в соціально-політичній, економічній та інших сферах життя нашого суспільства, причому, на жаль, загальна ситуація характеризується нестабільністю і

непередбачуваністю. Кризові ситуації, різного характеру суспільно-політичні конфлікти, гальмують хід перетворень в Україні, посилюють, соціальну напруженість, збільшують розбалансованість суспільних відносин. Зазначена нестабільність чинить істотний вплив і на прийняття політичних рішень пов'язаних із забезпеченням національної безпеки. Як стверджують учені [53; 90], при вивченні особливостей ризиків і загроз на безпеку на національному рівні необхідно орієнтуватися на операційний дискурс, у межах якого, насамперед розглядаються об'єктивно існуючі особливості національної безпеки щодо конкретних регіонів [169; 196]. На регіональному рівні ризики і загрози національній безпеці є складовою частиною відтворення соціального життя і соціального порядку [202]. На даний час існування теоретичного аналізу політичної складової впливу ризиків на регіональну безпеку пояснюється відсутністю всеосяжних теоретичних концептів функціонування політичної системи на рівні регіонів у сфері безпеки. При розробці зазначених концептів у контексті впливу на рівні регіону ризиків і загроз необхідно виходити з пріоритету політичної складової, оскільки інші загрози є прямим або непрямим результатом прийняття тих чи інших політичних рішень, і при цьому досліджувати, яким саме чином різні моделі загроз породжують специфічні норми політичного поведінки.

Очевидно, що розвиток сучасної цивілізації відбувається в межах посилення всесвітнього характеру основоположних процесів й явищ, тому проблематика ризиків і загроз стосується всіх країн світу. Серед них Україна з цілком зрозумілих причин займає одне з важливих місць (ці причини пов'язані із величезною територією, насиченістю промисловими об'єктами, системним характером загроз національній безпеці та ін.). З огляду на це вітчизняні посадовці мають приділяти підвищену увагу розробці нової концептуальної основи державної політики, спрямованої на забезпечення сталого розвитку та національної безпеки країни в нових історичних умовах.

Як зазначає В. Федорчак, у сучасній Україні небезпечні природні

явища за числом викликаних ними природних надзвичайних ситуацій за останні 15 років розподілені таким чином: повені (36%), ураганні вітри і смерчі (20%), сильні або особливо тривалі дощі (15%), землетруси (8%), сильні снігопади і хуртовини (8%), зсуви, обвали (4%), цунамі, лавини, селі, морози, ожеледь, карст, провали (менш ніж по 2%) [298].

Наведені вище цифри говорять самі за себе. У цьому контексті представляється доцільним розгляд концепції інституційних матриць, у розрізі науково-теоретичних розробок дослідника С. Кірдіної [101, с. 24]. Суть даної концепції полягає у виділенні вихідних моделей базових суспільних інститутів, які отримали найменування інституційних матриць.

Інституційна матриця визначається С. Кірдіною як стійка, історично сформована система базових соціальних інститутів, що регулюють взаємопов'язане функціонування основних та громадських сфер – економічної, політичної й ідеологічної [там само]. Вона являє собою систему економічних, політичних й ідеологічних інститутів, що взаємопов'язані. На думку вченої, інституційна матриця становить підґрунтя мінливих емпіричних станів конкретного суспільства і постійно відтворюється.

Аналізуючи типологію інституційних матриць, С. Кірдіна зазначає, що всі різноманітні інституційні комплекси, які регулюють життя держав, мають у своїй основі одну з двох інституційних матриць – західну або східну. Східна і західна інституційні матриці розрізняються базовими інститутами, які їх утворюють і представляють форми соціальної інтеграції в основних суспільних сферах.

Інституційне ядро західних індустріальних матриць утворюють такі інститути:

- 1) в економічній сфері – ринок або обмін;
- 2) у політичній сфері – засади державного устрою, або інститути держави;
- 3) в ідеологічній сфері – домінування індивідуальних особистісних цінностей, пріоритет «Я» над «Ми» (субсидіарність), тобто примат

особистості, її прав і свобод по відношенню до цінностей спільнот більш високого рівня.

Для західної культури характерно поняття «обіграти» (з максимальною вигодою і мінімальними втратами), тоді для України більш звичною була «наука перемагати» (як правило, за всяку ціну). Теорія інституційних матриць знаходить практичне застосування в дослідженнях загроз національній безпеці.

Так, деякі науковці вивчали проблеми морської безпеки з метою прогнозування геополітичних наслідків енерго-комунікативних проєктів, пов'язаних із транспортуванням нафти і нафтопродуктів по Чорному морю [142]. У контексті використання проблематики морської безпеки для вирішення зовнішньополітичних завдань країнами регіону, автором була запропонована матриця основних факторів оцінки прийняття відповідних політичних рішень, що включає таке:

- 1) фактор політичного контролю, який здатний здійснювати держава над переміщенням енергетичної сировини;
- 2) фактор економіко-політичного контролю над здійсненням інвестицій в транспортування нафти і нафтопродуктів;
- 3) фактор зайнятості населення та створення інженерної та інтелектуальної інфраструктури зазначених енерго-комунікативних проєктів;
- 4) фактор впливу на ціноутворення у сфері розподілу і споживання відповідних ресурсів у регіональному і глобальному масштабі;
- 5) фактор впливу енерго-комунікативних проєктів на національну безпеку і політичну стабільність [157].

Незалежно від вхідних в матрицю елементів, усіх їх об'єднує поняття ризику. На думку відомого західного політолога У. Бека [19], ризики є сукупним продуктом розвитку продуктивних сил у контексті процесу модернізації, під час якої «усе більше і більше вивільняються такі деструктивні сили, які просто недоступні людській уяві» [20].

Вітчизняними дослідниками концепція У. Бек вважається базовою

(див. наукові праці А. Дегтяра, О. Дегтяра, О. Крюкова, О. Непомнящего, О. Радченка, В. Соловиха та ін. [65; 236; 270]). Так, О. Непомнящий, А. Кузнецов, О. Яницький та ін. [66] широко використовують дану дослідницьку парадигму стосовно до українського суспільства. Ці вчений, зокрема, уважають, що можливі два основних типи переходу до нової епохи: креативний і деструктивний. Країни, які обрали перший варіант, «у кінцевому підсумку збільшують свій креативний потенціал і життєвий ресурс», у другому випадку – мова може йти лише про процеси прогресуючої де модернізації [34]. Науковець О. Вербицький у своїх роботах сформулював методологічні передумови, що лежать в основі концепції «товариства загального ризику».

Учений Е. Гідденс констатує присутність у сучасній соціальній дійсності таких явищ, як універсалізм, глобалізація, інституціоналізація ризику, а також посилення ризику в результаті ненавмисного побічної дії тих чи інших суб'єктивних і об'єктивних факторів, людських дій [19–20]. Поряд з підходами У. Бека і Е. Гідденса в сучасній західній науці існує соціологічна концепція ризику, що розвивається Н. Луманом.

Отже, стан природного середовища знаходиться в прямій залежності від стабільності функціонування соціальної системи технологічно розвиненого суспільства. При цьому в зазначеній політико-соціальній системі важливий будь-який рівень забезпечення національної безпеки і не випадково системи безпеки створюються і в рамках окремих організацій, підприємств і фірм [319]. При цьому система безпеки окремо взятого господарюючого суб'єкта являє собою організовану сукупність спеціальних структур, засобів, методів і заходів, що забезпечують безпеку підприємницької діяльності від внутрішніх і зовнішніх загроз.

У числі першочергових заходів державної політики забезпечення регіонального рівня національної безпеки засобами повинні знаходитися такі:

- 1) розробка і реалізація правових, науково-технічних і економічних

норм, пов'язаних із підвищенням стійкості функціонування організацій;

2) збір, обробка, обмін і видача інформації з питань попередження кризових явищ та ліквідації надзвичайних ситуацій;

3) прогнозування й оцінка можливих аварійних ситуацій на об'єктах будівельного комплексу, а також вироблення конкретних заходів щодо їх попередження.

Наразі вітчизняна система з попередження кризових явищ і дій у надзвичайних ситуацій об'єднує органи управління, сили і засоби органів виконавчої влади центрального та регіонального рівня спеціальної компетенції, а також органів місцевого самоврядування й організацій, до повноважень яких належить вирішення питань щодо захисту населення і території.

В якості основних завдань системи з попередження кризових явищ і дій у надзвичайних ситуацій розглядаються такі:

1) розробка і реалізація правових й економічних норм щодо забезпечення захисту населення та територій від НС;

2) розробка та реалізація цільових і науково-технічних програм, спрямованих на попередження НС, підвищення стійкості функціонування об'єктів в надзвичайній ситуації;

3) забезпечення готовності органів управління, сил і засобів для попередження і ліквідації НС;

4) збір, обробка і видача інформації з питань захисту населення і територій при НС;

5) підготовка населення до дій в умовах НС;

6) прогнозування й оцінка соціально-економічних, а також екологічних наслідків НС;

7) створення резервних фінансових і матеріальних ресурсів для ліквідації НС та їх наслідків;

8) здійснення державної експертизи, нагляду і контролю у сфері захисту населення і територій при НС;

- 9) ліквідація або локалізація наслідків надзвичайних ситуацій;
- 10) здійснення заходів щодо соціального захисту населення, потерпілого від НС, проведення гуманітарних акцій;
- 11) реалізація прав і обов'язків населення у сфері захисту від НС та безпосередньо осіб, що беруть участь в їх ліквідації;
- 12) міжнародне співробітництво у сфері захисту населення і території від НС [129].

Організаційно системи з попередження кризових явищ і дій у надзвичайних ситуацій складається з територіальних і функціональних підсистем і має п'ять рівнів:

- 1) центральний рівень, що охоплює всю територію України;
- 2) регіональний рівень, що охоплює територію декількох суб'єктів Російської Федерації;
- 3) територіальний рівень, що охоплює територію суб'єкта України;
- 4) місцевий, що охоплює територію району (міста, населеного пункту);
- 5) об'єктовий, що охоплює територію об'єкта.

На наш погляд, такий підхід може бути розроблений на основі концепції стратегічних ризиків (СР) (див. рис. 1.1). Наріжним каменем цієї нової концепції є теорія і система управління ризиком, які щодо сфери національної безпеки трансформуються, відповідно, в теорію і систему управління НС.

Може виникнути питання, чому саме система з попередження кризових явищ і дій у надзвичайних ситуацій ставить проблему дослідження і управління СР? Якщо розглядати державу як цілісний організм, то фактори СР виникають у всіх сферах її життєдіяльності, причому постійно відбувається їх взаємодія. Кризові явища або навіть еволюційні процеси в економічній, політичній або соціальній сферах можуть спричиняти зміни в тенденціях проявів надзвичайних ситуацій (НС) природного і техногенного характеру. Погоджуємося з С. Белаєм, В. Богдановичем, В. Бондарем, О. Бондаренко, О. Ковалем, В. Федорчаком та ін., що вчасно виявити такі



закономірності і тенденції – означає отримати потужний інструмент попередження НС і пом'якшення їх наслідків [21; 26–28; 102; 279].

Отже, під *стратегічними ризиками (СР) у сфері національної безпеки* варто розуміти такі поєднання (комбінування) ймовірностей виникнення відповідних кризових явищ, процесів, катастрофічних ситуацій та їх можливих наслідків, прояв яких зумовлює істотне зниження рівня захищеності особистості, суспільства і держави (курсив наш – С.К.).

Принциповими особливостями категорії СР є такі

1) імовірнісний характер загроз, які обумовлені не тільки існуючими і потенційними джерелами і факторами небезпеки, але також недостатньо ефективним захистом суспільства і навколишнього його природного середовища від їх впливу;

2) вимірюваність і, відповідно, кількісна інтерпретація загроз;

3) виділення тільки тих ризиків, які становлять загрозу національній безпеці та сталому розвитку на середньо- і довгострокову перспективу, відповідно, на 5, 10 років і більше (див. Закон України «Про національну безпеку України» [222]).

Виходячи із запропонованого вище трактування, *мету державного управління у сфері забезпечення національної безпеки* можна сформулювати як запобігання або зниження до прийняттого рівня стратегічних ризиків, спрямоване на забезпечення сталого розвитку, у тому числі безпеки особистості, суспільства і держави. Як *механізм досягнення означеної мети* виступають політичні, адміністративні, правові, економічні та технічні рішення, а зворотним зв'язком у системі державного управління – моніторинг стратегічних загроз і викликів з передачею відповідної інформації до органів державної власті (курсив наш – С.К.).

На підставі проведених досліджень у сфері національної безпеки України [222] можемо виділити і проранжувати близько 40 факторів СР в основних сферах життєдіяльності держави. Проведений автором аналіз вищевказаних наукових досліджень [21; 26–28; 102; 279] дозволяє зробити

висновок про існування дослідницького напрямку, пов'язаного з питаннями міжнародного співробітництва в питаннях ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в контексті забезпечення національної безпеки.

Як ми вже відзначали вище, розглянуті в цьому підрозділі теоретичні концепти знаходять своє відображення в політичних рішеннях, законах і нормативно-правових актах. Існуюча нормативна база, хоча і потребує приведення до постійно змінюваних реалій безпеки, проте утворює політичний базис, зокрема на регіональному рівні національної безпеки засобами попередження та ліквідації НС.

На даний час відбувається оновлення нормативно-правової бази, що регламентує різні напрямки діяльності з попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Це відбувається з метою формування у зазначеній правової бази системного характеру.

Допомогти у цьому має основний документ у цій сфері – нещодавно прийнятий Закон України «Про національну безпеку України» [222]. Він визначає інституційні сили й інструменти такої безпеки, тим не менш, буде потребувати перегляду відповідно до змінених економічними і політичних реалій, у тому числі з урахуванням тих, що відбуваються на глобальному і регіональних рівнях політико-соціальних трансформацій.

При цьому системний характер існуючих ризиків і загроз може бути виявлений за допомогою теорії інституціональних матриць, а також теоретичних концептів «суспільства загального ризику». Оскільки періодично відбуваються техногенні катастрофи в державах, що межують з Україною, зумовлюють актуалізацію розробки міжнародних актів, пов'язаних з оперативним інформуванням про надзвичайні ситуації, спільну діяльності з моніторингу та зменшення наслідків забруднення навколишнього середовища тощо. Для цього за доцільне здійснити розробку модельних нормативно-правових актів, які могли б бути покладені в основу відповідних міждержавних угод, в яких необхідно враховувати політико-економічні інтереси України, її регіонів. При цьому необхідно виходити з

теоретичних посилахь конфлікту інтересів зацікавлених акторів і різної культури сприйняття ризику, який може бути стратегічним. Тому на рівні регіонів слід формувати взаємоприйнятні патерни врахування інтересів один одного в питаннях забезпечення національної безпеки.

Понятійний апарат національної безпеки обумовлений рядом факторів, що визначають його зміст, включаючи забезпечення такої безпеки і критерії її оцінки. З огляду на це теоретичне дослідження механізму забезпечення національної безпеки (системоутворюючих елементів, їх статусу, принципів функціонування, сил, інструментів тощо) є центральною ланкою в створенні надійної системи безпеки.

Загальновизнано, що під забезпеченням національної безпеки розуміється процес прийняття організаційних рішень і вчинення на їх основі необхідних дій, адекватних реальним і потенційним загрозам. Мета забезпечення такої безпеки полягає у виявленні, припиненні, локалізації, відображенні, знищенні та запобіганні цих загроз. Забезпечення національної безпеки досягається проведенням єдиної державної політики в усіх сферах життєдіяльності шляхом здійснення комплексу заходів щодо захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави. Тому в найзагальнішому вигляді забезпечення національної безпеки представляє собою застосування спеціальних методів, сил і засобів вирішення соціальних конфліктів, що відповідають меті та завданням безпечного розвитку суспільства в конкретних історичних умовах [119].

Для розуміння сутності і змісту процесу забезпечення національної безпеки важливим є його комплексний аналіз, що може дозволити застосування положень міждисциплінарної науки «Публічне управління й адміністрування» [61–63]. Вона визначає цю безпеку як соціальне явище, спрямоване на захист і підтримку політичної влади і пов'язане з інтересами особистості, соціальних спільнот. При цьому дана наука дозволяє застосувати правовий аналіз до характеристики безпеки держави як юридично врегульованої сфери суспільних відносин. Цей аналіз розкриває

особливості рольової поведінки та статусу суб'єктів й об'єктів забезпечення національної безпеки, зумовлені правовими нормами. В останні роки фахівцями різних галузей знань (соціологами, економістами, правознавцями, істориками та іншими) сформульовано ряд нових методологічних підходів до вивчення соціальних процесів у суспільстві, у тому числі пов'язаних із забезпеченням національної безпеки. Так, для дослідження процесу забезпечення національної безпеки все частіше використовують інституційний підхід, що дозволяє виявляти динаміку об'єктивної еволюції інститутів такої безпеки, а також фокусувати увагу на суб'єктивних уявленнях політичних акторів щодо функціонування цих інститутів з урахуванням максимальної кількості релевантних факторів, що впливають на векторність соціального розвитку об'єктів, які захищаються [119–121].

Методологічно найбільшого поширення інституційний аналіз отримав в англо-американській соціологічній науці. Біля його витоків стоїть американський вчений Д. Норт – нобелівський лауреат з економіки 1993 року [184]. У той же час, наукові роботи Д. Нортона пов'язані з економікою й економічними процесами. Розроблений ним підхід виявився настільки плідним, що його з успіхом стали застосовувати в дослідженні багатьох явищ суспільного життя, зокрема в межах галузі науки «Публічне управління й адміністрування».

Відповідно до теорії Д. Нортона, суспільне життя – це складне і неоднозначне явище. Воно являє собою структуру, що охоплює різні інститути – «сукупність правил, пов'язаних з ними механізмів реалізації (enforcement characteristics) і норм поведінки, що структурують і полегшують взаємодію між людьми» [184]. Тобто інститути є сформованими людьми формальними обмеженнями (юридично закріпленими) і неформальними обмеженнями (договорами і прийнятими кодексами поведінки), а також засобами примусу, що визначають деякі форми поведінки. Нові інститути з'являються тоді, коли суспільство бачить, що старі вичерпали себе й існуюча інституційна система гальмує суспільний розвиток, це особливо актуально

для аналізу соціальних систем перехідного типу. Учений Д. Норт [там само] пояснює, що прогрес одних націй і триваюча стагнація інших визначаються саме через відмінності в їх інституційній структурі.

Власне кажучи, до інститутів можна віднести як нормативно-правові положення, так і принципи розв'язання соціальних конфліктів, прийняті в даному соціумі. Якщо за порушення перших передбачені державні санкції, то реалізація других заснована переважно на застосуванні різного роду соціальних заходів і способів суспільного впливу. Саме у формуванні інститутів реалізується прагнення людей створити порядок, щоб зменшити невизначеність існування і тим самим скоротити транзакційні витрати.

Концепція інституційної теорії трактує інститути як глибинні, історичні, стійкі основи соціальної практики, що забезпечують відтворення соціальної структури в різних типах суспільств [100, с. 12–13]. Базові інститути являють собою історичні інваріанти, що дозволяють суспільству виживати, розвиватися і зберігати самодостатність і цілісність в ході еволюційного руху незалежно від волі і бажання конкретних соціальних суб'єктів.

Отже, соціально-правові інститути формально закріплюють стабільне функціонування суспільних відносин у певній сфері життєдіяльності за допомогою офіційних норм і санкцій, принципів та установок. В інтерпретації зарубіжних науковців такі інститути постають механізмами раціоналістичної поведінки. На думку Т. Парсонса [252], це зразки стандартизованих очікувань, які керують поведінкою індивідів і соціальними відносинами. Таким чином, основним елементом інституційного середовища, в якій люди здійснюють вибір, забезпечуючи свою безпеку, є норми. Норма – це базовий регулятор взаємодії між людьми. Нормою визначається, як повинна вести себе людина або соціальна група в різних ситуаціях, при цьому виконання приписів або носить добровільний характер, або ґрунтується на санкціях – юридичних, економічних або соціальних.

Наперед забігаючи відзначимо, що правове регулювання виступає в

якості найважливішої форми регулювання інституціональних відносин у сфері національної безпеки. Його роль істотно зростає в умовах демократії, оскільки широка участь мас у суспільних перетвореннях вимагає глибокого засвоєння і використання соціальних норм як стимулів активної суспільно корисної діяльності, як критеріїв правильного поєднання інтересів особистості, суспільства і держави [119].

Непоодинокими є випадки, коли питання соціального взаємодії, підвідомчі формальним інститутам, потрапляють під вплив інших норм, а, відтак, істотно розходяться з інституційним баченням офіційних установ. Найчастіше це викликано особливістю ситуацій, коли формальні інститути не підтримуються відповідними когнітивними схемами, без яких вони не можуть нормально функціонувати. У результаті може скластися ілюзорне уявлення про відсутність проблем у певних сферах соціального життя, що ускладнює прийняття адекватних рішень, спрямованих на забезпечення державної та національної безпеки, а також безпеки суспільно-політичної системи [121].

Згідно з інституційною теорією [100; 319; 326] інституціоналізація повинна виконувати інтегративну функцію, тобто служити сполучною ланкою між державами, соціальними групами і локальними спільнотами. Це основний шлях вирішення міжгрупових конфліктів (тобто забезпечення соціальної безпеки) – це шлях через звернення до визнаної всіма сторонами конфлікту соціальних норм. Власне кажучи, інститут розглядається не як абсолютний детермінант поведінки в тій чи іншій ситуації, а як процедура, яка використовується для вирішення конфліктів, що виникають при взаємній інтерпретації поведінки кожної зі сторони. У такому сенсі дотримання інституціональних норм не суперечить принципам свободи вибору і раціональної поведінки. Навпаки, саме використання цих норм допомагає людині узгодити свої дії з діями інших людей, як би не різнилися їх позиції, і реалізувати тим самим поставлені завдання [280].

*Інституційні норми* конструюються з ряду елементів:

- 1) атрибути, що визначають групу людей, на яку поширюється норма;
- 2) фактори повинності (може, повинен, не повинен);
- 3) мети діяльності;
- 4) умов, при яких діє норма;
- 5) санкції (юридичні, фіксуються в нормах права, економічні та соціальні) (курсив наш – С.К.).

Будь-яка норма є правилом належної і можливої поведінки; вона розрахована на невизначену кількість типових проявів і носить загальний характер. Норми завжди містять установлені або визнані соціальні цінності. У них відображаються міра і критерії оцінки дій людей з позиції досягнення соціального компромісу і забезпечення їх безпечної життєдіяльності. Норми також служать засобом соціального контролю діяльності людей з боку держави і діяльності держави – з боку суспільства. Отже, суспільство і держава сприяють становленню і зміцненню норм саморегуляції, що виробляються безпосередньо громадянами і які є основою їх активної соціальної діяльності, й обмежують дію антисоціальних норм, які несуть загрозу національній безпеці.

Говорячи про інституційні системи, слід зазначити, що різноманіття змісту, що вкладається в поняття «інститут», обумовлено широким спектром інституційних досліджень. Інституційний устрій системи безпеки сьогодні викликає особливе зацікавлення в науковців [80; 92; 98; 101; 112; 114; 280]. Вони визначають інститути національної безпеки здебільшого як юридично встановлені правові норми, що регулюють дану сферу суспільних відносин, і установ, що створюються з приводу здійснення цієї діяльності.

У міру того як інститутами національної безпеки (див. рис. 1.2) починають займатися соціологи, філософи, правознавці та інші представники суспільно-політичного блоку та гуманітарних наук, у дослідженні інститутів національної безпеки все більш очевидним стає розгляд їх внутрішнього змісту, що характеризує сутність даного соціального явища і визначає роль безпеки в розвитку суспільства і забезпечення його цілісності. Це свідчить

про усвідомлення все більшою кількістю вчених теоретиків і практиків державного управління самої важливості і перспективності інституційного підходу в теоретичному вивченні конкретних наукових доктрин, що формулюють уявлення про національну безпеку [119].

На відміну від юридичних (правових) інститутів, які представляють собою сукупність установлених законом норм і правил поведінки учасників правовідносин, соціальні інститути покликані організовувати й управляти процесами спільної життєдіяльності людей. Спільно вони – не що інше, як форми існування соціальних спільнот, що встановлюються в ході історичного розвитку з метою регулювання соціальних дій і соціальних зв'язків в різних сферах і галузях діяльності членів суспільства.

Якщо розглядати забезпечення національної безпеки, з точки зору інституційного підходу, можна відзначити, що це досить складна політико-правова та організаційно-технічна система, у зміст якої входить перелік об'єктів захисту національних інтересів (держави, суспільства й особистості) від збройного вторгнення, розвідувально-підривних дій, економічної, культурної та іншої експансії, а також детально відпрацьована номенклатура джерел небезпеки для цих інтересів і набір основних способів їх захисту, які застосовує інституційний сектор національної безпеки [120–121].

Вибір засобів забезпечення безпеки в конкретній ситуації залежить, насамперед, від характеру і масштабів загроз, досвіду захисту від небезпек, якими володіють суб'єкти забезпечення нацбезпеки, і цілого ряду інших обставин. Для ефективного забезпечення цієї безпеки важливо, щоб обрані способи захисту співвідносилися із загрозовою небезпекою, а сили і засоби, що забезпечують безпеку, перебували в стані готовності, достатності та здатності якісно локалізувати такі небезпеки і загрози. Це стосується як матеріально-технічних ресурсів і організаційно-правових заходів, так і морально-психологічного стану задіяних осіб і духовно-моральних установок всіх акторів процесу забезпечення нацбезпеки.

В інституційній системі забезпечення безпеки України основним



суб'єктом є держава, яка здійснює функції у цій галузі через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Крім того, до числа інших суб'єктів забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави віднесені громадяни, організації й об'єднання [80; 280].

Таким чином, в якості суб'єкта національної безпеки можуть виступати: будь-яка людина, будь-яка державна, економічна, громадська або політична організація, яка підтримує безпеку інших індивідів і соціальних структур. У різних соціальних спільнотах, що мають ієрархічну будову, висхідний інститут соціальної структури, як правило, забезпечує і відповідає за безпеку своїх низхідних структурних ланок.

Говорячи про суб'єктів нацбезпеки, слід також наголосити на необхідності особливої відповідальності керівників, які стоять на чолі цих суб'єктів. Від їх здатності своєчасно виявити небезпеки в цій сфері, визначити серед них основну на даний момент, правильно оцінити її наслідки, від їхнього вміння організувати діяльність щодо захисту від небезпеки, що загрожує, у значній мірі залежить життєздатність системи, що охороняється.

Загальнодержавна система заходів забезпечення національної безпеки включає в себе загальні (організаційні, політичні, військові, соціальні, правові), а також спеціальні заходи безпеки (розвідувальні, контррозвідувальні, оперативно-технічні та інші). У силу багатовекторності цих заходів держава розподіляє їх реалізацію між різними державними інститутами, включаючи елементи даних заходів до компетенції того чи іншого органу влади або управління.

У систему забезпечення національної безпеки входять інститути законодавчої, виконавчої та судової влади, державні, громадські та інші організації і окремі громадяни, які беруть участь у забезпеченні безпеки, а також правові інститути і установи, що регулюють відносини в сфері безпеки. При цьому сили забезпечення національної безпеки формують:

– збройні сили і спеціальні військові формування;

- органи служби безпеки;
- органи внутрішніх справ;
- органи зовнішньої розвідки;
- органи охорони законодавчої, виконавчої, судової гілок влади і їх вищих посадових осіб;
- прикордонні органи;
- пошуково-рятувальні служби ліквідації надзвичайних ситуацій та війська цивільної оборони;
- внутрішні війська;
- органи, що забезпечують безпечне ведення робіт у промисловості, енергетиці, на транспорті і в сільському господарстві;
- служби забезпечення безпеки засобами зв'язку й інформації;
- митні органи;
- природоохоронні і санітарно-епідеміологічні органи;
- органи охорони здоров'я і соціального забезпечення населення;
- інші державні органи, які функціонують відповідно до чинного законодавства в даній сфері діяльності.

Інституційну основу забезпечення національної безпеки України складають спеціальні сили і засоби (спецслужби) із властивими їм методами впливу. Вони грають головну роль у захисті основоположних цінностей держави і суспільства від протиправних посягань на них. Однак було б неправильним вважати, що система забезпечення національної безпеки зводиться тільки до застосування спеціальних заходів протидії загрозам і небезпекам. Ця система була б малоефективною, якби не спиралася на організаційні, політичні, військові, правові, виховні, профілактичні та інші заходи, які проводяться в масштабах держави в інтересах забезпечення загальної безпеки України. Оздоровлення зовнішньополітичної і внутрішньополітичної обстановки, зміцнення обороноздатності країни, створення умов, що ускладнюють протиправну діяльність злочинних елементів, демократизація суспільних відносин, зміцнення принципів

гуманізму і законслухняності, попередження можливих вогнищ небезпеки – це далеко не повний перелік означених заходів.

Отже, основними функціями системи забезпечення національної безпеки можуть бути визначені такі:

1) виявлення і прогнозування внутрішніх і зовнішніх загроз життєво важливим інтересам об'єктів цього виду безпеки, здійснення комплексу оперативних заходів щодо їх попередження і нейтралізації;

2) створення та підтримка в готовності сил і засобів забезпечення нацбезпеки, їх матеріально-технічне оснащення;

3) управління силами і засобами забезпечення такої безпеки в повсякденних умовах і за умов настання надзвичайних ситуацій;

4) здійснення заходів щодо відновлення нормального функціонування об'єктів безпеки в регіонах, що постраждали в результаті виникнення надзвичайних ситуацій і стихійних лих;

5) участь в акціях щодо забезпечення міжнародної безпеки відповідно до укладених міжнародних договорів та угод, які ратифіковані нашою державою.

Отже, спектр функцій системи забезпечення національної безпеки є набагато ширшим. Він включає планування діяльності органів безпеки в різних режимах функціонування системи; забезпечення взаємодії між різними державними, комерційними та громадськими організаціями; координацію дій правоохоронних органів щодо проведення заходів у сфері забезпечення національної безпеки; об'єднання зусиль щодо зміцнення безпеки на центральному, місцевому та регіональному рівнях та інших функцій. Життєво важливе значення забезпечення національної безпеки, широкий діапазон і комплексний характер здійснюваних при цьому заходів обумовлюють необхідність активної участі в реалізації даних функцій різних гілок органів державної влади – законодавчої, виконавчої та судової. Безперечно, що їх компетенція в цій сфері не однакова ні за обсягом, ні за способами (методам) діяльності. Вона встановлюється відповідно до

конституційного статусу задіяних органів, їх функціонального призначення і місця в державному апараті. Розподіл компетенції при цьому має відбуватися таким чином, щоб не було втрачено жоден сегмент сфери нацбезпеки і, у той же час, щоб не дублювалися функції різних інститутів, що беруть участь в процесі її забезпечення. Усе це потребує окремого детального розгляду і буде здійснено в межах наступних підрозділів цієї дослідницької роботи.

## **Висновки до 1 розділу**

1. Під час дослідження національної безпеки як об'єкту державного управління встановлено, що вона як соціальне явище містить у собі безліч рис, які акумулюють різні види викликів і загроз життєво важливим інтересам особистості, суспільства і держави, а також формує уявлення про можливі наслідки цих загроз. Оскільки життєдіяльність особистості і суспільства, а також функціонування держави відбуваються в різних сферах, у кожній з яких можливий вплив несприятливих факторів, здатних завдати шкоди життєво важливим інтересам об'єктів національної безпеки, вона (національна безпека) змістовно включає в себе різні політичні, правові, професійні, організаційні та інші особливості. Вони дозволяють конструювати відповідні види (різновиди) національної безпеки і систематизувати їх, представляючи національну безпеку як самостійну теорію суспільно-правових державноуправлінських знань. Визначено основні компоненти національної безпеки – зміцнення державності та формування громадянського суспільства, сталий його розвиток.

2. Досліджено теоретичні засади інституціоналізації державного управління у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема на предмет такого: 1) співвідносності понять «державна безпека» і «національна безпека» (уважаємо, що остання є категорією, що відзначається триєдністю – об'єднує безпеку особистості, суспільства та держави); 2) урахування

положень науки «Публічне управління й адміністрації» [61–63] під час законодавчого визначення національної безпеки України. Аналіз поняття національної безпеки в Законі України «Про національну безпеку України» (2018 року) [222] дозволив стверджувати, що в ньому було використано те саме дефінітивне визначення, що було закріплене у попередньому законі «Про основи національної безпеки України» (2003 року). Це визначення національної безпеки потребує конкретизації в частині, по-перше, відмежування його від терміну «державна безпека», оскільки вони ототожнюються законодавцем, по-друге, уточнення деяких понять, що використовуються в межах національної безпеки (зокрема, стан захищеності, національні інтереси та цінності, а також загрози цій безпеці). Із закону випливає, що основними інтересами особистості є права і свободи, а держави – конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність. Разом із тим, у ньому вказана тотожність інтересів і потреб, з одного боку, а з другого – загроз і небезпек. Насправді ж, перші є похідними від других. Ці та інші недоліки (ігнорування екологічної небезпеки, спроба представити національну безпеку у вигляді суми вже згаданих різновидів безпеки) знизили дієвість аналізованих законодавчих норм.

Крім того, пропонується увести в науковий обіг поняття «стратегічні ризики національній безпеці», що представляє собою поєднання ймовірностей виникнення відповідних кризових явищ, процесів, катастрофічних ситуацій та їх можливих наслідків, прояв яких зумовлює істотне зниження рівня захищеності особистості, суспільства і держави. Запобігання або зниження до прийняттого рівня цих стратегічних ризиків є метою державного управління у сфері національної безпеки, механізмом досягнення якої є політичні, адміністративні, правові, економічні та технічні рішення, а зворотним зв'язком у системі державного управління – моніторинг стратегічних загроз і викликів.

3. Визначено, що інституційні сили державного управління у сфері національної безпеки представляють собою систему суб'єктів її

інституційного сектору (державних і недержавних), діяльність яких передбачає вчасне визначення ймовірностей виникнення кризових явищ, процесів, катастрофічних ситуацій та їх можливих негативних наслідків, прояв яких зумовлює істотне зниження рівня захищеності інтересів особистості, суспільства та держави.

З'ясовано, що інституційна система забезпечення національної безпеки будується залежно від типу державно-правового устрою країни (демократичного, тоталітарного тощо). При цьому інституціоналізація забезпечення національної безпеки органічно пов'язана з функціонуванням державної влади й інститутами держави за умови дотримання універсальних і спеціальних принципів. Держава в особі її органів як основний соціальний інститут політичної системи займає провідне місце в системі забезпечення національної безпеки, оскільки є не тільки виразником національних інтересів, а й гарантом їх реалізації. Ця роль держави в системі забезпечення національної безпеки зумовлена такими його властивостями, як відносна самостійність у суспільстві, наявність виняткових прав на державний примус, здатність бути загальним регулятором суспільних відносин.

Установлено, що в системі гілок влади функціонує значна кількість органів, до компетенції яких входить забезпечення національної безпеки. По-перше, відповідно до принципу поділу влади суб'єктами забезпечення національної безпеки в межах своїх повноважень є органи законодавчої, виконавчої та судової влади. По-друге, на рівні «вторинної інституціоналізації» суб'єктами забезпечення національної безпеки виступають міністерства, державні служби, агенції тощо, до завдань яких належить безпосереднє забезпечення національної безпеки. І по-третє, нижнім рівнем інституціоналізації в даній сфері є охороно-забезпечувальна діяльність, що передбачає створення в зазначених відомствах спеціальних структурних підрозділів, що займаються підтримкою національної безпеки специфічними засобами.

## РОЗДІЛ II

### МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

#### **2.1. Методологія дослідження інституційних механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки**

Термін «державний механізм» активно використовується в науковій літературі економічного, політичного, правового та державно-управлінського спрямування. Так, наприклад, головним в традиційному розумінні для політичної науки є проблема визначення соціально-політичного механізму функціонування сучасного суспільства і держави, можливість його практичного використання з метою оптимальної організації [32]. Особливо актуальним завданням сьогодні є визначення механізму функціонування системи державної влади, визначення його структури і властивостей як системного явища суб'єктно-об'єктного спрямування. Уважається, що розуміння сутності і закономірностей функціонування цього механізму дозволяє не тільки визначати оптимальний процес функціонування, але і визначати, шляхи розвитку системності державної влади.

Варто також відзначити, що в правовій науці (у публічному праві) згадуються механізми колективного вирішення ключових проблем, що функціонують у межах міжнародно-правових механізмів, зокрема у світовій економіці і політиці. До таких механізмів можна віднести механізм швидкого реагування ООН, що передбачає надання консультацій і узгодження позицій з найважливіших проблем сучасності, а також включають переговорні механізми.

Безумовно, усі держави мають право готувати пропозиції і рекомендації щодо створення внутрішнього загальнодержавного механізму

стратегічного планування розвитку і забезпечення національної безпеки. Ці механізми передбачають вироблення вітчизняного законодавчого забезпечення та реалізацію внутрішньої державної політики, розробку нових механізмів із вирішення державних завдань, парламентського контролю, залучення приватного капіталу для реалізації найважливіших інфраструктурних проектів національного масштабу, підвищення якості освіти, довіри до влади тощо.

Поняття «механізм державної влади» або «механізм державного управління» є одним з ключових в теорії державного управління. Воно є надбанням вітчизняної-доктрини державно-управлінської науки (див. наукові роботи В. Дзюндзюка, О. Коротич, В. Корженко, Н. Мельтюхової, Г. Одінцової та ін. [84–85]). Проте йому передував термін «політичний механізм держави», що закріпився в якості наукового поняття (свідченням цього може служити словникова стаття в Політичній енциклопедії).

Однак наукова розробка цієї категорії є явно недостатньою. У наукових виданнях слушно обґрунтовується змішання понять «методи, механізми, технології», «державна апаратура, функції (рішення)» тощо. Тому найчастіше термін «механізм державного управління» трактується доволі широко стосовно різних видів суспільно-політичної діяльності, що дозволяє вкладати різний зміст у це поняття. Конкретизація співвідношень між усіма цими поняттями дозволяє точніше й ефективніше використовувати поняття-сателіти під час дослідження проблем державного управління.

У зв'язку з цим розгляд поняття «механізм державного управління забезпеченням національної безпеки» передбачає уточнення змісту цього терміна. Так, у сучасній українській мові термін «механізм» зазвичай розуміється як сукупність, рухливих узаємопов'язаних елементів (частин), які функціонують під дією прикладених сил у визначеному векторі (див. тлумачний словник української мови [33]).

Інше визначення терміна «механізм» (за свідченням О. Радченко [236]) означає: «систему, пристрій, що визначає порядок якого-небудь виду



діяльності». Під системою прийнято розуміти упорядковану сукупність функціонуючих елементів, що знаходяться у взаємозв'язку й утворюють певну цілісність [85]. Щодо будь-якого виду діяльності термін «механізм» означає організовану послідовність взаємопов'язаних і цілеспрямованих дій, здійснюваних у певному порядку певними суб'єктами [33; 181]. Крім того, механізм означає систему ідей, інститутів, установлений і процедур, що визначаються ними, а також заходів і дій, покликаних певним чином упорядкувати сфери життєдіяльності суспільства або функціонування його окремих структур, забезпечуючи вирішення оперативних і стратегічних завдань.

Важливо, що деякі науковці визначають діапазон дії механізмів (у контексті технічних наук і галузі науки «Державне управління»). Він є вкрай широким, а саме: від формування виборних органів влади або узгодження позицій різних політичних акторів до механізмів протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам національній безпеці України (див. наукові праці О. Гусарова, Ю. Древалю, С. Домбровської, Н. Нижник та ін. [55; 78; 82; 181]).

На відміну від технічних наук, звідки й саме виник термін «механізм», науки суспільного та політико-правового блоку визначають механізми – це не стільки фізичне явище, яке може бути виявлено за допомогою органів почуттів чи за допомогою технічних пристроїв, скільки це сукупність прав та обов'язків, визначені ними зміст і характер діяльності індивідів, груп, спільнот, об'єднань. При цьому в межах наук цього блоку специфіка механізму визначається як так, що полягає в такому: він спирається на державну владу (орієнтується на її поділ і забезпечення балансу між гілками, нейтралізацію узурпування одна одною). Ця влада передбачає співставлення панування і підпорядкування між взаємодіючими акторами, в основі якої знаходяться примус і право, що висвітлюють легітимність державного управління.

При цьому треба зауважити, що до сих пір зберігається точка зору,

згідно з якою самостійна філософсько-правова категорія «механізм держави» рівноцінна організаційно-технічного поняттю «державний апарат».

Аналізуючи цю категорію, О. Євсюков [87] зазначив таке: поняття механізму, звільнене від метафізичної аналогії, тому стає сутністю об'єкта судження, а також його змістом, що в концептуальному вигляді дозволяє отримати просте твердження: «механізм – не суб'єкт, а радше середовище, за допомогою якого (у якому) реалізуються державні функції на практиці». Держава реалізується за допомогою влади, отже, необхідно наповнити механізм влади дійсним змістом.

У контексті нашого дослідження вважаємо за необхідне навести думку деяких учених [47; 80; 84; 94], які слушно наполягають, що, якщо суб'єктивний склад – це тільки система органів, державної влади у вигляді законодавчої, виконавчої та судової підсистем, то механізм державного управління включає в себе і так звані силові структури:

- апарат примусу;
- матеріальні засоби державної влади;
- державні установи.

Цікаво, що, характеризуючи категорію «механізм», В. Бакуменко [62] зауважує, що «механізм» – це не тільки сукупність державних органів, а й структурно оформлена система державного впливу на суспільні процеси. В даному визначенні автором виділяються наступні елементи:

- державні органи;
- публічні служби та корпорації;
- процедури прийняття державних рішень;
- ресурсне забезпечення.

Як зазначає В. Авер'янов [63], механізм – це не тільки спосіб організації, але ще і спосіб функціонування, що виражається у визначенні й обґрунтуванні цілей, створенні і розвитку керуючої системи, покликаної здійснювати в ході управлінського процесу досягнення цілей. У широкому сенсі механізм – це процес узгодженого впливу суб'єктів наявної соціальної

дійсності.

Близькою до цього є і позиція О. Коротич, з точки зору якої механізм – це процес реалізації управлінської діяльності [111]. За допомогою механізму здійснюється досягнення поставлених перед державою завдань, а апарат – це всього лише засіб для цього.

У свою чергу, Р. Ларін [64] звертає увагу на те, що будь-яка політична влада реалізується в конкретних організаційних формах, сукупність яких і складає державний механізм.

На думку А. Бобильова, Н. Горшковой, В. Тертички та ін. [58], необхідно визначати державний механізм через систему впливу державних органів на стан суспільних відносин відповідно до цілей і функцій держави. При цьому в наданому ними визначенні уточнюється, що система впливу органів державного управління, по-перше, повинна бути заснована на принципі поділу влади, по-друге, мати у своєму розпорядженні необхідні засоби впливу, а по-третє, крім власне органів, включати й інші державні явища.

Значущим є й зауваження А. Бобильова, Н. Горшковой, В. Тертички та інших дослідників [там само], що термін «механізм» стосовно суспільно-політичної сфери несе особливе смислове навантаження. «Механізм» – це завжди функціональна та динамічна характеристика об'єкта. Тому термін «механізм» використовується не тільки для структурного опису системи державної влади в цілому, а й для з'ясування функціональної специфіки різних частин (підсистем) і елементів соціального (публічного) механізму.

Ми не випадково зазначили погляди різних авторів [5; 84–85; 111], які, говорячи, про одне явище, називають його по-різному, а саме: суспільно-політичний механізм, механізм державного управління, державний механізм, механізм державної влади, державно-політичний механізм тощо. Звісно, в одному випадку акцент робиться на суб'єктній стороні таких механізмів, в іншому – на діяльній. Усе це дозволяє зробити висновок про те, що поняття «механізм державного управління» належить до числа тих категорій,

які, з одного боку, є чітко сформульованими й ємними (у механізмі конкретизується послідовність «держава – функції – суб'єкти – засоби»), а з іншого боку, – є не вичерпними у формі вияву (функціонування та розвитку).

Таким чином, можна сказати, що «механізм державного управління» – відносно нова для вітчизняної науки категорія. Нова не в тому сенсі, що вона не використовується в науково-практичному значенні чи навпаки застосовується, а в тому, що вона ще не отримала належної розробки. У цьому зв'язку представляється за необхідне в позитивному ключі викласти своє розуміння феномену механізму державного управління, визначивши його сутність і зміст у контексті механізму державного управління забезпеченням національної безпеки.

Варто підкреслити, що термін «державний» означає «що відноситься до державної влади та політики», тобто до діяльності органів державної влади та державного управління щодо забезпечення суспільних та інших інтересів за допомогою інститутів влади. Відповідно, саме держава в особі своїх органів законодавчої, судової та виконавчої влади виступає основним суб'єктом державно-політичної діяльності.

Забезпечення національної безпеки досягається проведенням єдиної державної політики через відповідні механізми в галузі гарантування та підтримки такої безпеки, що представляє собою сукупність скоординованих і об'єднаних єдиним задумом політичних, організаційних, соціально-економічних, правових, інформаційних, спеціальних та інших заходів. Політика держави із забезпечення національної безпеки – це діяльність політичного керівництва країни щодо визначення цілей і постановки принципів завдань із захисту і розвитку національних інтересів у сфері національної безпеки та вироблення політичних управлінських рішень, форм, методів, способів технологій досягнення цих цілей.

Світова практика свідчить про те, що без активної управлінської та регулюючої ролі державних органів влади, управлінських структур та інститутів громадянського суспільства не може бути забезпечено динамічний

розвиток, що базується на науково-технічних досягненнях соціально-економічної сфери, як виключно важливій галузі життєдіяльності людського суспільства, в якій реалізується політика держави шляхом розподілу матеріальних і духовних благ, забезпечення прогресу всіх сторін суспільного життя, поліпшення положення кожної людини і суспільства в цілому.

При цьому державне управління забезпеченням національної безпеки постійно вдосконалюючись, дозволяє вирішувати або згладжувати гострі кути багатьох суспільно значущих проблем і соціально-політичних конфліктів, що виникають у процесі функціонування сучасної ринкової економіки. Воно виступає необхідною умовою життєздатності та ефективного функціонування всієї соціально-економічної системи країни. Проте, сам вираз, «державне управління у сфері національної безпеки» залишається проблематичним і дискусійним. Пов'язано це, з тим, що крім усього іншого, критика державної політики у внутрішній і зовнішній сферах (у середині ХХ століття) була спрямована на її патерналістичну сутність. Проте на початку ХХІ століття важливою стороною формування парадигми державного управління в цих сферах стало покладання відповідальності за систему безпеки поряд з державою на приватний-сектор і на громадськість, а також місцеві громади [19; 71]. Оскільки національна безпека – це симбіоз державної, суспільної безпеки й особистісної.

Як значущих суб'єктів забезпечення національної безпеки стали розглядатися недержавні / некомерційні організації або, так званий, третій сектор (поряд з першим – державним; другим став комерційний і громадський). Спільними завданнями цих організацій є залучення населення до процесу забезпечення національної безпеки, перш за все, через підтримку економічного розвитку, здійснення виваженого соціального захисту, регулювання процесу соціальних змін через розширення меж свободи і передачу влади з «центру» на місце.

Державна і регіональна політика з часом почали будуватися з урахуванням соціального й економічного потенціалу державних і

недержавних інституцій, які стали демонструвати серйозні досягнення у сфері вирішення проблем забезпечення національної безпеки, які до цього не були достатньо видимими або не мали ефективного інструментарію (див. наукові роботи Т. Бельської [22]).

За останні роки вплив недержавних організацій на забезпечення національної безпеки суттєво зріс. Вони виконують безліч соціально-гуманітарних й організаційних функцій, а саме: доводять до відома урядів потреби (артикулюють і агрегують) різних груп населення, здійснюють громадський контроль за діяльністю державних і самоврядних органів, сприяють активній участі населення, ЗМІ в соціальному та політичному житті на центральному, регіональному та місцевому рівнях управління [38; 45].

Погоджуємося з Е. Афоніним, О. Гірманом, Н. Мельтюховою, О. Лазорем та ін. [22; 41; 44; 84; 150], що неурядові організації забезпечують аналіз та експертну оцінку соціально значущих проблем, власне, вони діють як механізм «раннього оповіщення» і допомагають здійснювати контроль за виконанням міжнародних угод, сприяють пожвавленню економіки. Значна кількість неурядових організацій створені з метою вирішення конкретних проблем забезпечення національної, соціальної, інформаційної, екологічної та інших видів безпеки (зокрема, у сфері прав людини, навколишнього середовища, охорони здоров'я, освіти, культури, соціального обслуговування людей похилого віку, осіб з інвалідністю, волонтерства тощо). На цьому шляху недержавні організації нерідко пропонують інноваційні підходи, збагачуючи суспільство новими знаннями і практиками.

Отже, досягнення суспільно-політичних цілей відбувається в результаті функціонування державних органів і за допомогою діяльності громадських організацій, а також дії міжнародних політичних і правових інститутів й організацій, наприклад, ООН, ОБСЄ, СНД, НАТО та ін., у тому числі шляхом об'єднання зусиль формальних та неформальних органів і організацій.

З огляду на те, що політика спочатку пов'язана з організацією і

проявляється, як правило, в упорядкованій та інституціоналізованій формі, то будь-яке політичне явище або рух, так чи інакше, набуває вигляду керованого, ієрархічного та стійкого. Інституціоналізація суспільно-політичної діяльності, будучи однією з умов ефективності механізмів державного управління, являє собою процес упорядкування формальних та неформальних правил суспільно-політичних відносин, у межах яких спільна діяльність політичних акторів реалізується за допомогою певних ролей і статусів.

Один з простих, але дуже важливих для аналізу висновків у межах предметного поля (забезпечення національної безпеки) полягає в тому, що державна політика у цій сфері є ніщо інше, як суспільно-політичний процес, який являє собою динамічну єдність, систему суб'єктів та об'єктів, що дозволяє їм реалізувати наявні у них можливості і наміри.

Щодо політичного процесу, змісту і форм який визначає діяльність держави і громадянського суспільства в інтересах забезпечення національної безпеки, то варто навести думку О. Крюкова та О. Радченко [236], що «формулювання «політичний процес» ґрунтується на узагальненій категорії «процес» (лат. *processus* – просування), яка визначається таким чином:

- 1) хід будь-якого явища, послідовна зміна станів, стадій розвитку тощо;
- 2) сукупність послідовних дій для досягнення будь-якого результату.
- 3 незапам'ятних часів політика (від грец. «*politike*» – мистецтво управляти державою) є найважливішим джерелом і механізмом організації спільної життєдіяльності людей, потужним знаряддям цілеспрямованих перетворень як в окремих країнах, так і в житті людської спільноти в цілому.

Характеризуючи політику (або політичну діяльність) як процес (тобто в межах процесуального підходу, визначеному Г. Одінцовою, Г. Мостовим, Н. Мельтюховою та ін. [84]), можна побачити ті особливі і важливі грані взаємодії соціальних суб'єктів і об'єктів щодо досягнення суспільно-політичних цілей.

У силу того, що за своїми масштабами політичний процес збігається

практично з усією політичною сферою, деякі вчені ототожнюють його з політикою в цілому (Р. Доуз) або з усією сукупністю поведінкових акцій суб'єктів влади, зміною їх статусів і впливів (Ч. Меррнам). Прихильники інституціонального підходу пов'язують суспільно-політичний процес з функціонуванням і трансформацією інститутів влади та суспільства, оскільки держава – соціальний інститут, тому доречніше говорити про соціальне управління, а вже потім про державне.

Учені Б. Дікон, Д. Істон розуміють суспільно-політичний процес, як сукупність реакцій політичної системи на виклики навколишнього середовища [19; 71]. Науковець Р. Дарендорф робить акцент на динаміці суперництва груп за статуси і ресурси влади, а Дж. Мангейм і Р. Річ розглядають суспільно-політичний процес, як складний комплекс подій, що визначають характер діяльності державних інститутів і їх вплив на суспільство. Усі ці підходи так чи інакше характеризують найважливіші джерела, стану і форми суспільно-політичного процесу [291–292]. Власне кажучи, він може відбуватися в явній (відкритій) або латентній (прихованій) формі, мати власний внутрішній ритм і масштаб прояву. У зв'язку з цим виділяють основні стадії політичних процесів:

- 1) розвиток,
- 2) функціонування,
- 3) кризу;
- 4) занепад.

Структура суспільно-політичного процесу виглядає таким чином:

- суб'єкт суспільно-політичного процесу (носій влади);
- об'єкт суспільно-політичного процесу (результат, мета процесу);
- механізм суспільно-політичного процесу (сили, засоби, методи і технології), за допомогою яких інституційно можна досягти цілей процесу. Засобами для цього можуть бути людські, матеріальні та технічні ресурси, інформація, знання тощо [19].

Отже, реальні суспільно-політичні процеси, через які фактично



реалізується державна політика і здійснюється політична діяльність соціальних суб'єктів, в будь-якому складно організованому суспільстві і державі є виключно різноманітні. З одного боку, їх можна розглядати як прояв специфічної суспільної сфери, яка характеризується соціальними межами, внутрішніми і зовнішніми взаємозалежностями, набором соціальних суб'єктів, відмітними ознаками тощо. З іншого боку, ці владні засоби взаємозв'язку можна представити як сукупність конкретних проблем, які держава та інші суспільно-політичні суб'єкти повинні вирішити за допомогою відповідних цілеспрямованих дій на основі застосування конкретних засобів і ресурсів.

При цьому в основі будь-якого суспільно-політичного процесу (державно-політичної діяльності) лежать концептуальні ідеї, відображені в доктрині, у тому числі нормативно-правових актах, що закріплюють суспільно-політичні рішення. Власне, державно-політична діяльність проявляється в прийнятті найважливіших політичних рішень, спрямованих на вироблення і застосування конкретних засобів і методів досягнення поставлених зовнішньополітичних і всередині політичних цілей. Зауважимо, що в процесі прийняття політичних рішень беруть участь або на нього впливають групи інтересів, політичні партії, громадські організації та рухи; органи місцевого самоврядування; релігійні об'єднання, бізнес-структури та ін. У сфері публічної політики далеко не всі інтереси є публічним, в ній можливе існування; а іноді й домінування тіньових центрів влади, а, відтак, і прийняття управлінських рішень. Нарешті, в управлінській діяльності держави не все має політичне звучання: воно здійснює багато функцій управління, далекі від політики.

Таким чином, суспільно-політичний процес постає як практичні способи і процедури політичного управління (регулювання), прийняття рішень, урегулювання конфліктів, встановлення комунікацій та інших процесів, що виявляють інший рівень політичних залежностей і зв'язків. У цьому сенсі суспільно-політичні процеси здійснення влади й управління

суспільством орієнтовані на фактори, здатні фіксувати складне переплетення найрізноманітніших – соціальних, психологічних, матеріальних та інших явищ, що впливають на хід подій. При цьому вирішення конкретних суспільно-політичних проблем означає не стільки розуміння політичним керівництвом цілей і засобів їх досягнення, скільки вироблення конкретних способів; їх втілення на практиці, тобто застосування певних політичних механізмів вирішення того чи іншого завдання. Ураховуючи, це положення, можна стверджувати, що в структуру суспільно-політичного процесу й управління забезпеченням національної безпеки входять, насамперед, суб'єкт суспільно-політичного процесу, й об'єкт – забезпечення національної безпеки. Як раніше вже зазначалося, вирішальна роль в забезпеченні такої безпеки належить державі і її органам [5; 80; 94; 106]. Проте не тільки держава та її органи є суб'єктами забезпечення нацбезпеки, а й, згідно з чинним законодавством, громадяни, громадські та інші організації й об'єднання; які мають права й обов'язки щодо участі в забезпеченні такої безпеки. Держава ж, зі свого боку, забезпечує їм правовий і соціальний захист у випадку, якщо вони сприяють забезпеченню нацбезпеки. Воно ґрунтується на чіткому розмежуванні повноважень між органами, що належать до різних гілок влади, таким чином, щоб жоден орган держави (тим більше недержавний або партійний орган) не мали б законних підстав і можливостей акумулювати всю повноту.

Держава і громадянське суспільство виступають як відносно цілісні і, певною мірою, опозиційні по відношенню один до одного суб'єктами, але невід'ємно пов'язані політичні інститути [44; 114]. Саме вони (і різні групи всередині них) постають як відносно самостійні актори, життєдіяльність та взаємодію яких обумовлюють і складають політичний процес забезпечення національної безпеки, на характеристиці яких дещо зупинимося.

Держава в особі її органів як основний інститут політичної системи займає провідне місце в системі забезпечення нацбезпеки. Ця роль держави обумовлена такими її властивостями, як відносна самостійність у суспільстві,

наявність виняткових прав на державний примус, здатність бути загальним регулятором суспільних відносин (див. Енциклопедії державного управління [84–85]). Держава функціонує, перш за все, для забезпечення безпеки громадян, суспільства і країни. Вона виконує свої функції щодо забезпечення системи безпеки через інститути президентства (глави, держави), законодавчої, виконавчої та судової влади, а також інститут державного контролю. Вони займають свою нішу в системі забезпечення національної безпеки (див. Розд. IV Закону України «Про національну безпеку України» [222]) і виконують покладену на них роль відповідно до положень Конституції України та цього Закону.

Сутність держави – це організація публічної примусової влади з метою забезпечення захисту загальних інтересів суспільства. Ця організація у свою чергу має дві сторони: по-перше, встановлення зовнішнього механізму влади і, по-друге, дисципліну її застосування. Як відомо, перше завдання вирішується за допомогою державної влади, а друге – за допомогою права [122]. Причому обидва ці поняття один одного обумовлюють. Саме держава в особі своїх національних органів законодавчої, судової та виконавчої влади виступає основним суб'єктом політичної діяльності. При цьому, ґрунтуючись на конституційному принципі поділу влади, кожна гілка влади бере участь у формуванні та реалізації державної політики чітко в межах своєї компетенції, не підміняючи і не втручаючись у сферу іншої гілки влади. Державна влада передбачає можливості та здатність чинити певний вплив на поведінку людей за допомогою визначених засобів. Виконавча влада є тією гілкою державної влади, яка втілює організаційно-виконавче управління, яке здійснюється системою державних органів, наділені виконавчо-розпорядчими повноваженнями, і є підконтрольним органам законодавчої влади і несуть відповідальність за рішенням судових органів. Основними цілями виконавчої влади є такі: 1) забезпечення безпеки особистості, суспільства та держави; 2) створення умов, що сприяють добробуту особистості, суспільства і держави; 3) створення умов для реалізації

суб'єктами соціальних відносин їх прав, свобод, законних інтересів; 4) захист людини від протиправних посягань та ін. [114].

Центральні органи виконавчої влади визначають основні завдання та напрямки діяльності інших органів цієї гілки влади й управління щодо їх виконання, створюють або реорганізують органи, які безпосередньо виконують політико-правові функції, а також формують механізм контролю і нагляду за їх діяльністю [5].

Законодавча влада від імені держави розробляє і приймає правові акти, в яких реалізується політична воля шляхом введення правових норм; розглядає і приймає закони у сфері забезпечення системи безпеки, у т. ч. національної.

Судова влада, що діє незалежно від законодавчої і виконавчої влади – одна з ознак правової держави. Панування права передбачає, що суд повинен бути незалежним від впливу будь-якого владного органу і вирішувати самостійно суперечки щодо порушеного права в якості вищої інстанції. Судова система України встановлюється її Конституцією та іншими законами. При цьому (відповідно до ст. 118 Конституції України) створення надзвичайних судів не допускається.

Під державним управлінням розуміють – у широкому сенсі – діяльність усіх органів держави щодо реалізації покладених повноважень, а у вузькому розумінні – підзаконну, юридично владну діяльність органів виконавчої влади щодо здійснення покладених повноважень [112].

Погоджуємося з А. Помазою-Пономаренко, Ю. Харламовою та ін. [209], що Конституція України, Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 року, Стратегія національної безпеки України до 2020 року [222] тощо забезпечують визначення повноважень і місця різних підсистем державних органів у системі забезпечення національної безпеки. Разом з тим, заслуговує на увагу ряд актуальних питань у процесі функціонування «державної частини» системи забезпечення такої безпеки, які повинні отримати правове і організаційне вирішення в напрямку

оптимального розподілу повноважень між низкою інституцій, які діють у цій сфері, а саме:

- необхідність вдосконалення організації стратегічного керівництва системою забезпечення національної безпеки на рівні Президента, перш за все, за рахунок створення координуючих структур у сфері діяльності Ради безпеки й оборони України, міністерства закордонних справ, міністерства охорони здоров'я і соціального розвитку, спецслужб і силових відомств;

- необхідність посилення єдності державної підсистеми забезпечення національної безпеки, подолання на постійній організаційній основі роз'єднаності складових її елементів;

- подолання недостатньої системності впливу державних органів на загрози національній безпеці в соціальній і економічній сферах, на їх джерела (причини);

- забезпечення адекватності та своєчасності реагування державних органів на загрози національній безпеці (що у вирішальній мірі залежить від регулярного і своєчасного надходження в підсистему інформації про назріваючих і реальних соціальні загрози, від оптимального функціонування її між зацікавленими суб'єктами забезпечення національної безпеки в соціальній, економічній, екологічній та іншій сферах);

- необхідність подальшого посилення координації і взаємодії в системі органів виконавчої влади галузевої компетенції (по лінії охорони здоров'я, освіти, зайнятості населення, соціального захисту та соціального обслуговування, ЖКГ, транспорту, гуманітарних проблем та ін.) З актуальних питань забезпечення нацбезпеки шляхом створення міжвідомчого механізму співпраці (наприклад, за типом Національного антитерористичного комітету) для об'єднання зусиль різних відомств у вирішенні проблем забезпечення національної безпеки за конкретними його напрямками;

- необхідність уточнення розподілу компетенції у сфері забезпечення нацбезпеки ері між державними органами (насамперед, органами виконавчої

влади) на центральному та регіональному рівнях, а також в уніфікації й визначенні правового статусу центрів безпеки на місцях.

Отже, актуальним питанням вдосконалення організації державної підсистеми забезпечення національної безпеки є оптимізація її функцій. Модель, що міститься в Законі України «Про національну безпеку України» [222], потребує корегування, оскільки виділення в ній основних функцій проведено не за єдиним, комплексним критерієм. Уважаємо, що ці функції могли б бути представлені в наступному вигляді:

- визначення й узгодження життєво важливих національних інтересів особистості, суспільства і держави, формування на цій основі національних інтересів країни;
- визначення цілей і завдань забезпечення нацбезпеки в соціальній, економічній, екологічній та іншій сферах;
- удосконалення системи забезпечення національної безпеки в означених сферах, приведення її у відповідність з якісними змінами обстановки у сфері системи безпеки, характером і спрямованістю загроз і викликів ній;
- розробка та розвиток системи заходів забезпечення національної безпеки;
- виявлення, оцінка та прогнозування внутрішніх і зовнішніх викликів та загроз національним інтересам особистості, суспільства і держави, здійснення комплексу оперативних та довготривалих заходів щодо їх попередження і нейтралізації;
- створення та підтримання в готовності сил та засобів забезпечення нацбезпеки (залежно від піднапряму, підсистеми); створення мобілізаційних ресурсів і визначення порядку їх розгортання;
- управління силами і засобами забезпечення національної безпеки в повсякденних умовах і при надзвичайних ситуаціях;
- інформаційне забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення нацбезпеки;

- здійснення системи заходів щодо відновлення оптимального функціонування об'єктів нацбезпеки в регіонах, що постраждали в результаті виникнення надзвичайної ситуації;

- участь в заходах щодо забезпечення національної безпеки за межами держави відповідно до міжнародних договорів та угод, укладених або визнаних нею [209].

Сутність держави, її призначення, типологія і багато інших аспектів наочно розкриваються в її взаємовідносинах з громадянським суспільством. Не випадково, що держава і громадянське суспільство існують як дві сторони протилежності (публічного управління), поза якою не може бути зрозуміле ні те, ні інше. У них укладені два протилежних механізми консолідації соціального потенціалу (населення та високоякісних державних кадрів). Громадянське суспільство скріплене складним переплетінням, і артикулює приватні інтереси, і доводить їх до держави через механізми легітимації [114]. У межах проведених досліджень значний інтерес представляє розгляд проблем взаємодії і диференціації громадянського суспільства і держави у світлі проблем забезпечення національної безпеки [22; 41; 44]. Структури громадянського суспільства утворюються як добровільні об'єднання людей, покликані артикулювати, захищати і висловлювати приватні інтереси індивідів і соціальних груп. Участь в них і дотримання прийнятих в ньому правил є власним вибором самої людини. Громадянське суспільство не має єдиного організаційного стрижня. Його утворюють відносно незалежні, нерідко ніяк не пов'язані один з одним структури, кожна з яких складається як специфічний інститут, як асоціація людей, що об'єдналися для реалізації і захисту особистих інтересів. Виникнення будь-якої з них багато в чому є результатом ситуативних і суб'єктивних чинників, а тому носить, з точки зору історичного процесу, випадковий характер. Тому не безпідставними є спроби визначити характер і кількість громадських об'єднань, які уможливають розвиток громадянського суспільства.

На думку вчених, тільки громадянське суспільство може здійснювати

регулювання суспільних процесів [11]. Держава бере участь в управлінні; а громадянське суспільство – у регулюванні [там само]. Регулювання є не що інше, як властивість соціальної системи, спрямована на упорядкування взаємодії в не ієрархізованому середовищі соціальних, політичних і економічних агентів. На думку С. Абуржейла, регулювання бере свій початок після того, як всі рішення прийняті, цілі поставлені і зроблено вибір [4]. При цьому суб'єктом регулювання виступає не тільки і навіть не стільки держава, а якась сукупність всіх акторів, політики (або відповідно до теорії Х. Булла, а також У. Бека і А. Гідденса [19]) сучасне громадянське суспільство в усьому його розмаїтті, яке сконструйоване різними інститутами, акторами і за умови взаємодії.

На наше переконання, підвищення ролі громадянського суспільства в забезпеченні національної безпеки можна пояснити загальними інтересами соціуму на захист від внутрішніх і глобальних загроз та викликів – порушення прав людини, поширення наркоманії, екологічні лиха, вичерпність природних ресурсів; загрози, руйнування загального надбання та добробуту соціуму в галузі культури і безпеки, проблеми політичного і соціального екстремізму, тероризму та ін.

Зростання можливостей громадянського суспільства щодо регулювання процесів забезпечення національної безпеки (у тій чи іншій підсистемі – у соціальній, економічній, інформаційній, екологічній та іншій сферах) обумовлене зростанням ресурсів, доступних такому суспільству. Мова, перш за все, про нові технології і, безперечно, про фінанси. Так, У. Бек, говорячи про це, уважає, що «головною опорою контр-влади громадянського суспільства є фігура політичного споживача. Його контр-сила обумовлена тим, що він завжди і всюди може відмовитися від покупки. Зброю «відмови від покупки» неможливо обмежити ні за місцем, ні за часом, ні за асортиментом» [19].

Погоджуємося з Е. Афоніним, Ф. Барановським, О. Євсюковим, В. Шведун та ін. [11; 14; 88], що радикальне підвищення ролі громадянського



суспільства в забезпеченні національної безпеки сфері історично пов'язано з виникненням у громадянському суспільстві інститутів політичного опосередкування – організованої участі громадян в державній політиці. Їх сукупність А. де Токвіль розглядав як політичне суспільство. Будучи одночасно частиною громадянського суспільства і суспільно-політичної системи, ці інститути виконують функцію політичного опосередкування між суспільством і державою, долаючи відчуження між народом і владою, сприяючи соціально-політичній стабільності та утвердженню легітимності та верховенства права.

У ряді численних функцій, розв'язуваних громадянським суспільством, важливе місце займає участь в діяльності щодо забезпечення нацбезпеки (у соціальній, економічній та ін. сферах). Різноманітні економічні, етнічні, регіональні, професійні, релігійні та інші об'єднання громадян покликані сприяти всебічній реалізації індивідом його інтересів, устремлінь, цілей. У рамках реалізації цієї функції громадянське суспільство, його громадські структури, діючі в правовому полі, мають позитивну спрямованість, тобто можуть вирішувати широке коло завдань із забезпечення нацбезпеки за допомогою участі в діяльності держави і її органів по формуванню і захисту соціальних цінностей, духовного і матеріального характеру, а також надання сприяння правоохоронної діяльності держави, у тому числі [41; 44; 98; 112; 114; 123; 153; 197; 200; 213]:

– методичне керівництво діяльністю громадських структур, організація взаємодії між ними і, державою з метою захисту національних інтересів (у соціальній, економічній та ін. сферах);

– створення мережі органів громадської експертизи законодавства з питань забезпечення нацбезпеки при центральних і регіональних представницьких органах;

– проведення незалежних експертиз джерел небезпек і загроз, формування банку даних інформації про стан захищеності національних інтересів і визначенні шляхів протидії цим загрозам;

– боротьба з соціальними і моральними деформаціями та викривленнями, службовою безвідповідальністю і некомпетентністю державних службовців;

– проведення безпосереднього інформаційно-пропагандистського впливу на носіїв загроз нацбезпеці в напрямку спонукання їх до відмови від антигромадської діяльності, переорієнтації їх антисоціальних установок на соціально-позитивні;

– безпосереднє реагування на ситуації, що загрожують життю і здоров'ю громадян, їх власності, соціально-культурному середовищі проживання, правопорядку;

– протидію загрозам нацбезпеці шляхом самостійного або спільно з державними інститутами прийняття відповідних заходів безпеки в цій галузі;

– соціальна мобілізація населення на протидію певним загрозам нацбезпеки шляхом надання позитивного впливу на соціальні цінності населення, на їхнє ставлення до загроз цій безпеці, формування активної позиції громадян і залучення їх в боротьбу із загрозами безпеці;

– надання консалтингових та інших послуг з організації служб безпеки в соціальних організаціях;

– забезпечувати на основі законності захист приватних сфер життя людини і громадянина від необґрунтованої та жорсткої регламентацію держави та інших політичних структур;

– розробка пропозицій щодо оновлення законодавчих актів з проблем забезпечення нацбезпеки;

– забезпечувати реальні гарантії прав і свобод людини, рівний доступ до участі в державних і суспільних справах;

– здійснювати функцію соціального контролю по відношенню до своїх членів, оскільки воно незалежно від держави, має у своєму розпорядженні засоби і санкціями, за допомогою яких може змусити індивіди дотримуватися суспільні норми, забезпечити соціалізацію та виховання громадян;

– участь в розробці нових технічних засобів і соціальних технологій, орієнтованих на забезпечення безпеки в соціальній, економічній та ін. сферах;

– політичної культури і соціальної відповідальності за долю майбутніх поколінь;

– виконання комунікаційної функції (у демократичному суспільстві проявляється розмаїття інтересів. Найширший спектр цих інтересів є результатом тих свобод, якими володіє громадянин в умовах демократії. Однак в умовах ідеологічного плюралізму ці інтереси настільки численні, настільки різноманітні і диференційовані, що державна влада практично не має інформації про всі ці інтереси. Завдання інститутів і організацій громадянського суспільства інформувати державу про конкретні суспільні та групові інтереси громадян, задоволення яких можливо лише силами держави;

– розвиток творчості, ініціативи, волонтерства, благодійності та меценатства, а також патріотизму та культури у громадян;

– популяризація правил безпеки поведінки громадян в побуті, на службі, на відпочинку, у громадських місцях, залучення громадян через громадські об'єднання в практичну діяльність щодо забезпечення нацбезпеки;

– підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації громадян для роботи в недержавних структурах забезпечення національної безпеки;

– участь в реалізації міжнародних програм із забезпечення національної безпеки (у соціальній, економічній та ін. сферах).

Проблема участі громадських інститутів у забезпеченні нацбезпеки відноситься до числа найменш розроблених. Це стосується, перш за все, питання про політичні та правові основи взаємодії громадських і державних структур в досліджуваній сфері, розмежування сфер їх діяльності в ній, визначення напрямку і форм розвитку взаємодії між ними. Подальше підвищення ролі громадських об'єднань позитивної спрямованості як важливої ланки системи забезпечення національної безпеки потребує вирішення низки актуальних проблем на державно-політичному та

правовому рівнях.

Держава і громадянське суспільство в забезпеченні нацбезпеки не можуть існувати і діяти ізольовано [114]. Вони повинні працювати в тісному взаємозв'язку, усвідомлюючи, що забезпечення такої безпеки – це справа не тільки держави, а й усього суспільства і кожного громадянина зокрема. Для цього потрібно передавати все більше соціальних і політичних функцій безпосередньо громадянам, їх організаціям та місцевому самоврядуванню.

Об'єктом політичного процесу забезпечення нацбезпеки є сама сфера внутрішньої та зовнішньої політики [201]. Виняткова роль такої сфери в системі національної безпеки пояснює, чому вона є об'єктом державної політики, а також постійним і важливим предметом публічного управління. У просторі такої сфери реалізується соціальна, економічна та інша політика держави, що розуміється як політика забезпечення нацбезпеки (у соціальній, економічній, екологічній та іншій сферах). Ці сфери передбачають надання різноманітних соціальних та інших послуг, служить основою і детермінантою всіх процесів, що протікають в суспільстві, під час і для його розвитку. Жоден вид національної безпеки не може бути реалізований без вирішення соціальних проблем суспільства.

Стійкість усієї соціально-політичної системи держави, динамізм її розвитку в значній мірі сприяють стабілізації соціальної сфери, згуртуванню різних соціальних верств, груп, етносів, подоланню конфліктів, збільшенню зайнятості населення, підвищенню якості життя, скороченню бідності тощо [143]. Без цього не можна протистояти внутрішнім і зовнішнім викликам та загрозам, забезпечити діяльність політичних, правових і силових структур. На цій підставі можемо стверджувати, що об'єкт національної безпеки, як і суб'єкт є поліцентричними підсистемами, вони становлять основну сутність, зміст і структуру механізму державного управління щодо забезпечення національної безпеки як специфічного суспільно-політичного процесу.

Ґрунтуючись на викладеному, можна зауважити, що цей механізм у вузькому сенсі можна охарактеризувати як інституційний засіб досягнення

суспільно-політичних цілей, а в широкому сенсі його можна визначити як сукупність різних видів діяльності суспільно-політичних суб'єктів, а також інституційних способів їх взаємовідносин, формальних і неформальних правил і процедур, гарантованих міжнародним і національним правом і включених в динаміку практично-політичних відносин, які реалізуються відповідно до національної мети.

Як справедливо відзначають науковці [84–85; 111], множинність механізмів державного управління визначається, по-перше, різноманітністю політичних акторів, які мають власні цілі, а також засобами і способами їх досягнення (механізм державного управління, механізм партійного впливу, механізм цивільного контролю тощо), а по-друге, великою кількістю напрямків діяльності цих акторів, по кожному з яких (напрямків) може бути застосований конкретний механізм (механізм виборів, фінансовий механізм, правовий, організаційний та інші), що відзначається інституційною комплексністю.

Таким чином, визначальними для формування інституційних механізмів державного управління незалежно від сфери їх реалізації є конкретні суспільно-політичні цілі й інституції, які забезпечують їх досягнення. Щодо розглянутого поняття інституційні механізми державного управління, то такою метою є забезпечення національної безпеки. Ці механізми, перш за все, являють собою цілісну ієрархічну систему спеціальних державних органів та установ, громадських організацій та індивідуумів, що реалізують політику держави в галузі забезпечення нацбезпеки за допомогою виконання своїх управлінських функцій. Варто відзначити, що виконання цих функцій є правом і певною мірою обов'язком державних органів та громадських організацій, які реалізуються постійно. У цій системі кожний державний орган, недержавна організація та інституція мають свою компетенцію, своє коло завдань у сфері забезпечення нацбезпеки.

Законодавцем дещо декларативно визначено порядок взаємодії всіх

державних органів влади в означеній сфері відповідно до Закону України «Про національну безпеку України», Стратегії національної безпеки України до 2020 року та інших нормативно-правових актів щодо забезпечення нацбезпеки [195]. Ця діяльність державних органів має адміністративно-організаційну та виконавську природу, оскільки пов'язана з реалізацією владних повноважень і виникненням суб'єктно-об'єктних відносин, а також опосередкованим правом громадянськості на забезпечення нацбезпеки. У зв'язку з цим інституційні механізми державного управління щодо забезпечення національної безпеки являють собою комплекс суспільно-політичних, правових й організаційних механізмів державного управління щодо реалізації державної політики в галузі забезпечення нацбезпеки.

Ґрунтуючись на цьому і враховуючи, що будь-які механізми державного управління є лише інструментарієм досягнення суспільно-політичних цілей, слід констатувати, що інституційні механізми державного управління щодо забезпечення нацбезпеки є цілісною ієрархічною системою публічного управління, яка певним чином організована у сукупність конкретних, з властивим тільки їм властивостями і характером взаємозв'язку елементів (сил, засобів, способів, методів і технологій державного управління), що утворюють якісно інше ціле із окремих елементів, за допомогою яких досягаються цілі із забезпечення нацбезпеки.

Відповідно, характерними системними ознаками інституційних механізмів державного управління щодо забезпечення нацбезпеки є такі: 1) структурні елементи, до яких відносяться державні і недержавні сили й засоби управління забезпеченням національної безпеки; 2) її системна цілісність, яка забезпечується єдністю принципів організації і діяльності державних і недержавних органів та установ, а також єдністю цілей і завдань їх діяльності; 3) пов'язаність державних і недержавних органів управління загальними принципами координації, субординації і взаємодії; 4) широкий і різноманітний комплекс методів, способів і технологій безпосереднього управління, за допомогою яких здійснюється суспільно-політичне

керівництво у забезпеченні національної безпеки.

У продовження думок групи науковців (К. Гусарова, С. Домбровської, О. Євсюкова, О. Крюкова та ін. [80; 88; 327]) зазначимо, що дане дослідження будується на уявленні про те, що політика, влада, держава й управління виступають не як самостійні і самодостатні базиси, а як різні прояви єдиного у своїй сутності феномену – публічного управління. Їх співвідношення можна представити в такому вигляді:

- влада – зміст суспільних відносин;
- держава – її організаційне оформлення;
- політика – реальний процес, пов'язаний з формуванням і реалізацією влади;
- управління – сукупність функцій влади і держави, зміст і спосіб їх життєдіяльності або існування.

Отже, у зміст кожної із чотирьох вказаних категорій імпліцитно входять три інші. При цьому вибір тієї чи іншої категорії операціонально артикулює певний етап управління, що не повинно зумовлювати зменшення значення його інших додатків (сателітів). Управління, яке своїм об'єктом має широкі маси населення, а саме такий характер державного управління, не може не нести в собі суспільно-політичного змісту, а межа між технологічним і політичним управлінням стає рухливою, у бік збільшення ролі громадськості в ньому.

Аналіз співвідношення цих феноменів показує, що спроби дослідників виокремити в цьому контексті різні сторони або частини, зробивши основний акцент на окремих важливих проявах державного управління є цілком зрозумілим. Однак при цьому висловлюються різні позиції про їх співвідношенні і взаємодії:

Слід відзначити, що сучасні дослідження демонструють весь існуючий в суспільно-політичному менеджменті континуум взаємин між політикою і публічним управлінням, усе різноманіття наукових обґрунтувань цих взаємин. Пом'якшений дуалізм визнає, що публічне управління у тій чи іншій

сфері відноситься до дії держави й уряду (тобто політики), але робить акцент на пошуку чітко наукових (у тому числі системних, операціональних та інших) критеріїв цього управління для визначення універсальних принципів і цілей суспільного бачення майбутнього, приватного менеджменту, на вироблення загальних вимог до якості цивільних службовців і менеджерів. При цьому на іншому кінці цього континууму знаходяться ті фахівці, які, визнаючи можливість застосування наукових критеріїв до організації публічного управління, усе ж вважають, що в реальності зміст цього управління визначається державною політикою. Остання позиція привертає сьогодні все більше уваги. Як підкреслили видатні американські вчені Дж. Ребін і Дж.-С. Бауман [291–292], поділ політики і управління виявився катастрофічним як у науковому, так і в політичному середовищі ... криза в американському публічному управлінні є в кінцевому підсумку проблемою політичної теорії ... пошуки автентичної теорії публічного управління завершені, ми повинні подолати їх, спираючись на роль політики в управлінні [там само]».

Підводячи підсумок, підкреслимо, що доцільно говорити не про «зрощення» політики, влади з адмініструванням [314], менеджментом і не про шлях їх дихотомічного протиставлення, а про раціональне поєднання суспільно-політичної й адміністративної діяльності, владних і управлінських, розпорядчих і організаційно-технічних рішень в деякій загальній єдності – національній безпеці.

Процес формування і розвитку інституційних механізмів державного управління щодо забезпечення національної безпеки розгортається виходячи з уявлення про управління «за відхиленнями». У цьому контексті державно-управлінські рішення щодо забезпечення нацбезпеки приймаються як реакція на виникаючі проблеми внутрішнього і зовнішнього характеру по відношенню до соціальної системи обурення, тобто викликів і загроз національній безпеці.

Аналізуючи поведінку системи державної влади (політичної системи),



можна зробити висновок, що системний підхід не передбачає абстрагування цієї системи від зовнішнього середовища, зовнішнього світу, навпаки, він передбачає, що дана система взаємодіє й обмінюється інформацією та іншими ресурсами із середовищем, яке вона змінює або яке, навпаки, змінює її. При цьому вона змінює і саму себе. Характер взаємодії система – середовище визначається цілепокладанням системи, рівнем її активності і стійкості. Слід урахувати залежність властивостей, системи як від внутрішніх чинників – складу і структури, так і від процесів, що відбуваються в навколишніх її умовах. Аналіз середовища, в якому функціонує суспільно-політична система, необхідний тому, що, з одного боку, воно дозволяє зрозуміти, звідки і яким чином вона виникає, а з іншого боку, дає можливість побачити дію глибинних політичних і неполітичних тенденцій, які передають суспільно-політичній системі свої основні якісні та кількісні характеристики. Категорія «суспільно-політична система» виявляється синтезом протилежних категорій, а саме: поведінка і будова, синтезом, що відображає такі загальні моменти об'єктивної реальності, як наявність у кожного елемента державної влади, з одного боку, цілеспрямованого поведінки, а з іншого боку – реального носія поведінки, а також існування об'єктивної зв'язку поведінки з будовою.

Учені У. Бек, В. Горбулін, А. Зленко, Д. Істон та ін. [18; 19], досліджуючи суспільно-політичну систему, слушно вказують на необхідність аналізу зовнішніх впливів на неї. Оскільки саме вони зумовлюють те, що відносини влади в суспільно-політичній системі виходять з передбачуваного стабільного стану. Потім зазвичай система досліджується в рамках припущення (нерідко імпліцитного) щодо її повернення до вихідного стабільного стану. Якщо системі це не вдається, її розглядають як рухому сукупність елементів, які прагнуть нового стану рівноваги. Ретельний аналіз авторських тверджень [там само], що рівновага і стабільність (stability) означають при цьому одне й те ж, тому поведінку суспільно-політичної системи варто визначати крізь призму інтегрального поняття, що враховує і

вбирає в себе поняття середовища, структури такої системи, засобів і ресурсів, якими вона володіє, завдань, що постають перед суспільно-політичною системою і вимагають адекватного вирішення.

Проблема стабільності суспільно-політичної системи, безсумнівно, одна з основних у вітчизняній і закордонній державно-управлінській науці. Учені У. Бек, Д. Сноу, С. Хантінгтон з цього приводу зауважував, що найбільш істотна політична характеристика різних товариств пов'язана не з формою їхнього правління, а зі ступенем керованості [19; 347].

За визначенням О. Дегтяра, О. Моїсеєва, О. Непомнящего та ін. [66], суспільно-політична система як складна динамічна система, характеризується здатністю змінювати свій загальний стан під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів, і тим самим забезпечувати виконання властивої їй функції. Вона формує основу саморегулюючої системи, за якої кожна самоврядна суспільно-політична система незалежно від принципу її дії конструкції та матеріального субстрату при своєму функціонуванні здатна однаково з кількісної сторони приймати, накопичувати і переробляти інформацію, що надходить до неї шляхом цілеспрямованої зміни стану відповідних проорганізованих (проактивних) складових елементів, забезпечуючи при цьому своє існування або виконання властивих їй функцій. За свідченням О. Іляш, Я. Малика та ін. [96; 154] динамічна суспільно-політична система характеризується переходом з одного стану в інше, причому цей перехід відбувається не миттєво, а через перехідні стани.

Ураховуючи це, можна співвіднести забезпечення національної безпеки зі стратегічною стабільністю суспільно-політичної системи: нацбезпека – це характеристика цілісності системи, показник її динамічної рівноваги; вона описує здатність системи підтримувати своє оптимальне функціонування в умовах зовнішніх і внутрішніх впливів. Таке розуміння національної безпеки передбачає не тільки захищеність (разову, конкретну), а й здатність створювати механізми, що забезпечують оптимальне функціонування в умовах впливів або загроз. Одним з таких механізмів є *комплексний*

*інституційний механізм державного управління щодо забезпечення національної безпеки*, до функцій якого можна віднести таке: прогнозування небезпечного стану об'єкта державного впливу, яке пов'язано з виявленням соціальних проблем, виявленням викликів і загроз, їх ранжуванням, аналізом, виробленням і прийняттям суспільно-політичних і державно-управлінських рішень, організації виконання цих прийнятих рішень і планів, перебудови, адаптації, самоорганізації, що засновані на використанні різноманітної, інформації, контролем за реалізацією рішень, аналіз результатів рішень в інтересах забезпечення національної безпеки (залежно від піднапрямку, зокрема в соціальній, економічній, екологічній та іншій сферах).

Виходячи з розглянутих вище державно-управлінських засобів вирішення завдань із забезпечення національної безпеки, крім функцій державного управління проблемами в цій сфері, слід також віднести *функції державно-правового регулювання, організаційно-структурного регулювання, суспільно-ціннісного регулювання, управління інноваціями, міжсекторну співпрацю, а також класичні функції менеджменту*.

У продовження відзначимо, що державно-правове регулювання щодо забезпечення національної безпеки означає здатність вирішувати проблеми за допомогою нормативно-правових актів і передбачає розробку та запровадження нових нормативно-правових актів, коригування старих. Крім того, державно-правове регулювання передбачає законодавче закріплення або заборону природно сформованих порядків.

Організаційно-структурне регулювання щодо забезпечення національної безпеки означає здатність вирішувати проблеми за допомогою створення і введення нових або закріплення (або заборони) існуючих організаційних структур, соціальних інститутів спеціально створених організацій, а також передбачає розробку й запровадження нових організаційних систем, зміну старих систем.

Суспільно-ціннісне регулювання щодо забезпечення національної безпеки полягає в цілеспрямованій зміні, уточненні та збереженні соціальних

цінностей, включаючи соціальні норми поведінки соціуму, з метою вирішення явних і латентних соціальних проблем. Суспільно-ціннісне регулювання передбачає закріплення або заборону тих чи інших соціальних (соціокультурних) цінностей [71].

Управління інноваціями щодо забезпечення національної безпеки полягає в розробці й упровадженні власних інновацій, або використанні «чужих» для вирішення соціальних проблем. Управління інноваціями передбачає закріплення і заборону тих чи інших інновацій [65; 96].

Міжсекторна співпраця щодо забезпечення національної безпеки означає здатність вирішувати проблеми в цій сфері шляхом об'єднання кількох організацій на тимчасовій або постійній основі, а також їх ресурсної бази. Міжсекторна співпраця передбачає заключення відповідних договорів, створення союзів, асоціацій та інших видів об'єднань. Таким чином, у зміст комплексного інституційного механізму управління щодо забезпечення національної безпеки в загальному випадку включаються два види управлінської діяльності – основну управлінську діяльність (по прямому каналу управлінського впливу) і регулююча діяльність (по зворотному каналу управлінського впливу), пов'язані із забезпеченням нацбезпеки (захищеністю і розвитком) [295].

Основна управлінська діяльність у цій сфері здійснюється в рамках діючих структур за допомогою функцій і методів традиційного менеджменту. Регулююча діяльність пов'язана із забезпеченням національної безпеки (захищеністю і розвитком) вимагає управління проблемами забезпечення виживання організації та управління розвитком, для чого необхідні розробка і прийняття коригувальних державно-управлінських рішень. Оскільки легітимне управління здійснюється шляхом законодавчого закріплення прийнятих державно-управлінських рішень, то необхідні також функції управління правоохоронною діяльністю. Таким чином, функції державного управління із забезпечення безпеки включають як функції традиційного менеджменту, ці функції підготовки і прийняття коригувальних державно-

управлінських рішень, а також функції законодавчого закріплення таких управлінських рішень і контролю за їх виконанням.

Отже, комплексний інституційний механізм державного управління щодо забезпечення національної безпеки може складатися з двох частин, а саме: *механізму поточного (ординарного, виконавчого) управління та механізму безпеки (захищеності і розвитку)*. Механізм поточного управління здійснює безпосереднє управління об'єктом, виконуючи рішення механізму безпеки (захищеності і розвитку). Останній механізм є ключовим, адже здійснює виявлення проблем організації та прийняття державно-управлінських рішень. При цьому механізм безпеки (захищеності і розвитку) розпізнає проблеми за відхиленнями від загальноприйнятих в організації соціальних норм (життєвих стандартів) і після попереднього аналізу ділить їх на ординарні і неординарні. Ординарні проблеми направляються у відповідні структурні підрозділи організації для оперативного вирішення. Власне кажучи, вони передаються виконавцям для вирішення за допомогою засобів традиційного управління (менеджменту). Неординарні проблеми вимагають прийняття спеціальних заходів [123].

Вибір конкретних заходів повинен здійснюватися не тільки на основі досвіду керівників і фахівців організації, але й на основі інформації про прецеденти у вирішенні проблемних питань. Ці заходи мають комплексний характер і при необхідності вводяться в дію у вигляді нормативно-правових актів (законів, указів, постанов тощо), у тому числі у вигляді планів або цільових комплексних програм. Реалізація цих заходів пов'язана із заміною старих норм на нові і призводить до перетворення (розвитку) організації. Особливо помітні такі перетворення, якщо вони пов'язані зі зміною структури організації внаслідок створення нових організаційних інститутів. Закріплення нових інститутів та інших норм, упроваджених за допомогою нормативно-законодавчих актів, здійснюється за допомогою правоохоронного механізму.

Для вирішення проблем організація використовує всі свої ресурси

(трудові, матеріальні, фінансові, інформаційні), розподіляючи їх як по структурних підрозділах (для вирішення ординарних проблем), так і під нові структури (для вирішення неординарних проблем). Результати вирішення проблем повинні аналізуватися, і досвід вирішення цих проблем (позитивний і негативний) накопичуватися і використовуватися в подальшому для вирішення аналогічних проблем [295].

Очевидно, що в даному випадку провідну роль відіграє механізм безпеки (захищеності і розвитку), що забезпечує стійкість організації (сфери, галузі тощо). Він ніби делегує передачу виконавчому механізму ординарні проблеми для вирішення, а головне, перетворює його за необхідності вирішення неординарних проблем. Це перетворення може полягати, зокрема, у створенні в структурі виконавчого механізму нового підрозділу (міністерства, департаменту, відділу), орієнтованого на вирішення проблеми з одночасним реформуванням або скасуванням старих. Таке уявлення про комплексний інституційний механізм державного управління щодо забезпечення національної безпеки розширює загальне уявлення про механізми такого виду, а також знаходить своє підтвердження в практичній державноуправлінській дійсності.

Таким чином, розуміння комплексного інституційного механізму державного управління із забезпечення національної безпеки є таким, що передбачає, на наш погляд, розуміння нагальної потреби щодо існування подібного суспільно-політичного механізму для забезпечення нацбезпеки (у тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності). Відповідно, головною ознакою запропонованого механізму є здатність і можливість політичної влади реалізовувати свої функції за допомогою публічного управління. Іншою ознакою комплексного інституційного механізму державного управління щодо забезпечення національної безпеки є способи, засоби, методи і технології цілеспрямованої, організуючої і дієвої державно-управлінської діяльності щодо досягнення цілей суспільно-політичної системи, які виходять з цілей та інтересів держави, суспільства й особистості,

а також забезпечення їх безпеки. І третьою ознакою запропонованого механізму можна назвати сукупність органів державного управління, які власне й реалізують ті чи інші функції суспільно-політичної влади в певній їх послідовності, які відображають політичну поведінку пануючих суб'єктів в певних просторово-часових межах визначених існуючою суспільно-політичною системою суспільства.

## **2.2. Передумови дієвої реалізації інституційних механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки**

Жодним чином не применшуючи вклад учених у досліджуваній сфері національної безпеки й оборони України, зазначимо, що більшість їх наукових розробок проводилися в умовах стабільної і прогнозованої військово-політичної обстановки на всій території України. Тому механізми державного управління у цій сфері було розроблено й адаптовано, насамперед, до мирного часу в умовах відсутності потенційної військової агресії з боку сусідніх держав на суверенну територію України. На цій підставі можемо стверджувати, що певний інтерес представляє не тільки структура й інтеграційність інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки, а й сутнісна характеристика передумов їх дієвої реалізації.

У багатьох дослідників існує власний погляд на структуру таких механізмів і передумови. Так, одні вчені [111; 202; 209; 245; 251; 253–254; 263; 269; 278; 281], структуруючи ці механізми та їх передумови за онтологічної ознакою, виділяють функціонально-діяльнісний, нормативно-правової, ціннісно-світоглядний та інституційно-організаційний компоненти взаємодії елементів системи державного управління забезпеченням національної безпеки. Інші підкреслюють єдність теоретико-політичної, організаційної та технологічної складових системи державного управління в

цій сфері. Крім того, науковці [146; 190; 193] пропонують такі парадигми її вивчення: інституційна, системна, структурно-функціональна, діяльнісна, ситуаційна, конфліктологічна, ризикологічна, які утворюють відповідний комплексний підхід, необхідний для характеристики елементів вищевказаної системи. Третя група авторів [181] вважає, що інституційні механізми державного управління забезпеченням національної безпеки утворюють систему державного управління, за умови виваженого функціонування недержавного сектору (політичних партій і суспільно-політичних рухів, організацій, які взаємодіють з державною владою), а також державних інституцій, які мають право застосовувати владні технології, механізм електоральних процесів як спосіб утворення влади, механізм поділу влади як спосіб створення владного балансу в системі стримувань і противаг, механізм легітимації влади тощо [236].

Підкреслимо, що існує думка, за якої структура механізму державного управління являє собою: а) сукупність елементів, дій і процедур з вироблення рішення, його реалізації, аналізу та контролю над результатами і наслідками прийняття рішення; б) державні органи як ланка державного механізму; в) державні установи, що виконують загально соціальні функції у сфері економіки, охорони здоров'я, освіти, культури, науки; г) державні службовці, зайняті професійною службовою діяльністю щодо забезпечення виконання повноважень державних органів; д) фінансові ресурси, необхідні для діяльності державного апарату [111]. Крім того, пропонують таку структуру механізмів державного управління: теоретико-методологічний блок елементів; комунікативний блок елементів; інституційний блок елементів; правовий блок елементів; організаційно-функціональний блок елементів [125; 126; 141]. Зважаючи на запропоноване визначення, можемо аргументувати власну будову інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки. Їх утворюють декілька блок-елементів: науково-методологічний; правовий; інформаційно-комунікативний; організаційний; технологічний (рис. 2.1).



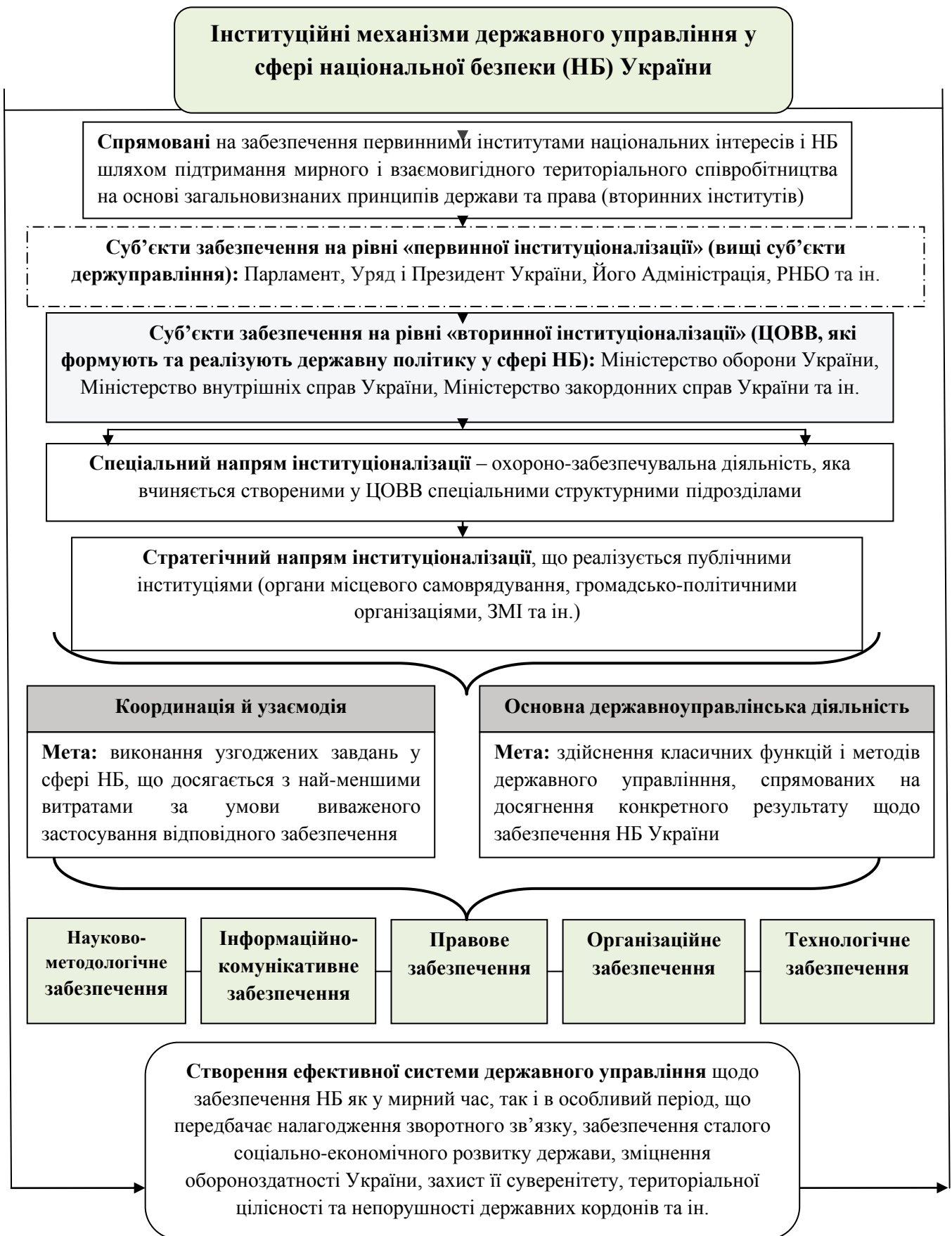


Рис. 2.1. Інституційні механізми державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України

Джерело: авторська розробка

*Науково-методологічний блок* являє собою ніщо інше, як наукову, методичну, теоретичну, а також політико-організаційну основу формування та розвитку інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки. Головне тут розуміння того, що сучасне суспільство досягло такого рівня свого розвитку, що стає здатним передбачати ризики і виклики, що загрожують їх трансформацією в соціальні катастрофи, а також вирішувати різноманітні конфлікти. Наявність науково-методологічного блоку є необхідною умовою виключення або зведення до мінімуму загрози стихійності в організації і розвитку системи забезпечення національної безпеки, недопущення гіпертрофії суб'єктивної складової в цьому процесі [126; 141].

Слід визнати, що в теорії та практиці науки державного управління в даний час усе більше уваги приділяється публічним аспектам нацбезпеки (див. Розділ «Про демократичний цивільний контроль» Закону України «Про національну безпеку України» [213; 222]). Крім того, у продовження думок О. Євсюкова [87] зауважимо, що при розумному підході до вирішення будь-якої проблеми необхідна, перш за все, глибоко опрацьована, науково обґрунтована понятійна база. Ця вимога стосується не тільки наукових розробок, а й нормативно-правової документації, яка повинна містити виважені теоретично обґрунтовані визначення основних термінів і понять. Тільки в цьому випадку можуть бути досягнуті взаєморозуміння й єдиний підхід до забезпечення нацбезпеки.

Формування і функціонування інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки є відповіддю суб'єкта безпеки (групи, організації, держави та ін.) на соціальні виклики і загрози об'єкта, стан якого не задовольняє його. Однак розгортання діяльності, спрямованої на зміну становища об'єкта, передусім визначення бажаної моделі майбутнього, шляхів руху до нього. Завданням інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки є досягнення конкретних цілей забезпечення такої безпеки [125].

З огляду на загальні положення науки «Державне управління», можемо стверджувати, що форми і методи державного управління будуть більш досконалыми, якщо будуть засновані на глибокому і систематичному вивченні фактичної ситуації, розумінні глибинних причин і тенденцій її зміни і прогнозування розвитку об'єкта (національної безпеки). Таке прогнозування – це форма гіпотетичного відображення політики забезпечення нацбезпеки майбутнього, який розкриває сукупний вплив тих факторів, які в даний час впливають на розвиток об'єкта (нацбезпеку). Власне кажучи, прогнозування – це різновид гіпотетичної, і проектної методики відображення майбутнього. Реалізація такої функції вимагає врахування як наукових рекомендацій; так і накопиченого практичного досвіду забезпечення системи безпеки. На відміну від інших видів передбачення, прогнозування в державному управлінні не тільки розкриває характер причинності в розвитку подій, а й фіксує послідовність дій органів публічного урядування, а також включає пошук, порогових значень об'єкта державного управління, напрямки трансформації зовнішнього середовища і пошук найбільш загальних показників діяльності контрагентів держави [125; 141].

Прогнозування передбачає визначення об'єктивних факторів (наприклад, оцінювання показників рівня й якості життя населення, безробіття, освіченості і здоров'я нації, соціально-економічного розвитку територій тощо), а також урахування суб'єктивних. Щоб з'єднати їх на практиці, потрібно, у першу чергу, урахувати територіальні аспекти проблеми, спонукаючи аналітиків уточнювати наслідки політики державного втручання (невтручання) у сферу національної безпеки для конкретних верств населення, які проживають на конкретній місцевості. У силу цього прогнозування практично завжди має міжгалузевий і міждисциплінарний характер, даючи можливість комплексно визначати взаємозв'язок об'єкта державного управління з широким комплексом умов і факторів, що забезпечують його безпеку, розвиток і зміни [126].

Цілі і характер інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки визначають масштаби прогнозів. За цією ознакою розрізняють такі прогнози: макроекономічні, регіональні, здійснювані на рівні окремої організації (установи), прогнози щодо виробництва окремого виду послуг тощо. Крім того, прогнози диференціюють на довго-, середньо- і короткострокові, а також оперативні; кожен з них сприяє формуванню відповідного типу інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки.

На відміну від прогнозування, планування забезпечення нацбезпеки є різновидом гіпотетичного передбачення, що відображає конкретні параметри активності і зобов'язання суб'єктів, які діють у певних умовах і часові межі для досягнення формалізованих цілей інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки. Це проектно-конструкторська діяльність, мета якої – окреслити цільову перспективу, що не передбачаючи майбутніх рішень, а з огляду на вплив прийнятих сьогодні рішень на ситуацію в майбутньому [125; 141].

Державно-управлінські технології, пов'язані з цією формою передбачення, безпосередньо пов'язані з виробленням конкретних параметрів організаційної структури державних установ і поведінки окремих осіб (кадрів), а також визначенням необхідних ресурсів, форм контролю, співвіднесених з просторово-часовими показниками для забезпечення нацбезпеки. Такий спосіб формування політики забезпечення національної безпеки розрахований на повне усунення ефекту невизначеності ситуації, що має місце при прогнозуванні. Поряд з постановкою цілей і завдань, яким приділяється увага, планування органічно пов'язано з механізмами рециклізації, тобто змінами первинних параметрів процесу досягнення мети на основі інформації, що надходить в міру її реалізації. Зміст технологій і процедур планування конкретизують залежно від його характеру (стратегічного або тактичного). Так, стратегічному плануванню в більшій мірі властива орієнтація на довгострокові способи дій, унікальні і більш

невизначені завдання, облік безлічі чинників і суперечливих критеріїв їх оцінки, передбачення наслідків тощо. Тому в масштабах держави більш ефективним виявляється середньострокове і короткострокове планування заходів і дій щодо забезпечення нацбезпеки.

Таким чином, науково-методологічна розробка питань щодо ролі інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки, їх значенні як організаційного інструменту забезпечення реалізації управлінської мети із забезпечення нацбезпеки, умови і способи ефективного застосування його потенціалу в управлінській практиці стає складовою частиною комплексного механізму. Мають рацію дослідники, зокрема М. Калужский [99], коли пропонують розглядати інституційний механізм управління не тільки в практичній, а й в теоретичній площині, розуміючи його як певну логічну конструкцію, виведену за допомогою розумового процесу на основі теоретичного осмислення й аналізу основних положень і понять теорії управління. При цьому інституційний механізм управління проявляє себе як самостійну теоретичну категорію, через що в дослідженні даного поняття, слід спрямувати зусилля, перш за все, на виявлення його сутності і змісту, на встановлення його елементів і інтеграційних властивостей [126; 141].

Отже, підвищенню рівня ефективності функціонування і розвитку інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки сприятиме науково-методологічне забезпечення (див. рис. 2.1), яке включає таке:

- формування системи цільових фундаментальних і прикладних, досліджень і її державної підтримки в інтересах організації наукового забезпечення досягнення стратегічних національних пріоритетів;

- створення мережі національних дослідницьких університетів і центрів, що забезпечують в межах коопераційних зв'язків підготовку фахівців для роботи у сфері забезпечення нацбезпеки;

- визначення пріоритетних напрямків наукових досліджень, які

сприятимуть ефективному вирішенню проблем у сфері забезпечення нацбезпеки;

- упровадження результатів наукових досліджень у сфері забезпечення нацбезпеки в практиці соціального і політичного управління;

- залучення науковців до розробки національних і регіональних програм розв'язання пріоритетних соціальних проблем;

- реалізацію програм, орієнтованих на підготовку кадрів для потреб регіонального розвитку, органів і сил забезпечення нацбезпеки в соціальній, економічній, екологічній та ін. сферах;

- створення державної системи наукової підтримки прийнятих рішень у сфері забезпечення нацбезпеки [125].

Науково-методологічні підходи до підвищення ефективності інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки пов'язані з комбінованим використанням методів і моделей дослідження безпеки в соціальній, економічній, екологічній та іншій сферах, яке може бути застосоване в спеціальній державній системі за умови наукової підтримки прийнятих рішень у сфері нацбезпеки, основними елементами якої є: по-перше, цільові комплексні програми наукових досліджень з проблеми управління забезпеченням такої безпеки. Нові науково-методологічні підходи, які отримали розвиток останнім часом, викладені в ряді НДР, у тому числі НДР, яка виконується в Національному університеті цивільного захисту України.

По-друге, система методів і моделей аналізу й оцінки стану нацбезпеки, що дозволяє програвати різні варіанти стану такої безпеки в умовах зовнішньої і внутрішньої соціально-політичної та соціально-економічної ситуації в країні. На жаль, на даний час не існує універсальної моделі, що дозволяє знаходити рішення будь-яких проблем, що виникають у сфері національної безпеки в тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності (див. Стратегію національної безпеки України [195]). Разом з тим, упровадження в практику системи наукової підтримки прийнятих рішень

дозволить підвищити надійність рішень у сфері політики забезпечення нацбезпеки, знизити ризик заподіяння шкоди національним інтересам.

По-третє, банк даних про цілі, інтереси, цінності і ресурси держави, зміст концепцій, політик, доктрин і стратегій національної безпеки, можливих сценаріях розвитку соціальної, економічної та ін. видів безпеки в регіонах. Банк даних може містити інформацію про національні цінності, цілі держави, її ресурси, що характеризують потенціал і можливості держави і суспільства, природно-географічних умови, зміст концепцій і стратегій національної і соціальної безпеки держав, а також можливі сценарії розвитку міждержавних відносин, в тому числі сценаріях формування і розвитку можливих суспільно-політичних конфліктів.

По-четверте, система моніторингу національної безпеки, що являти собою сукупність взаємопов'язаних на основі єдиної інформаційної, мережі регіональних центрів збору і первинного перетворення необхідної інформації; які створюються при різних дослідницьких установах і регіонах країни для поповнення банку даних інформацією щодо конкретних показників, що дають комплексне уявлення про зміни факторів нацбезпеки. Обмін інформацією державних інституцій з органами місцевого самоврядування сприятиме гармонізації інтересів держави і соціальних груп, своєчасному вирішенню конфліктів між «Центром» і регіонами [269; 284].

Отже, науково-методологічне забезпечення управлінської діяльності в рамках інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки має на меті формування, упровадження та вдосконалення методів, способів, прийомів і технологій управлінської діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб; воно полягає в забезпеченні таких органів відомостями науково-методичного характеру щодо раціонального порядку вирішення різних завдань і функцій управління, а також з організації роботи в цілому. Основними завданнями науково-методологічного забезпечення як системи є створення науково-методологічних засобів, що містять сукупність взаємопов'язаних науково-

методичних рекомендацій різної форми, а також упровадження цих наукових методів (коштів) в роботу органів управління і їх розвиток. При цьому науково-методичні засоби передбачають розробку та застосування науково обґрунтованої методики виконання управлінських функцій і завдань, а в них операція і дій. За допомогою науково-методичних засобів досягається своєчасне забезпечення органів публічного управління відомостями «що робити?», «як робити?» тощо, необхідних при вирішенні різних завдань і функцій державного управління. Власне, науково-методичні засоби містять у собі рекомендації, що відображають оптимальні методи, способи, і технології, а також організацію управлінської діяльності в різних умовах.

*Правовий блок* елементів інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки реалізується через існуюче законодавство у сфері національної безпеки. Засоби його регулювання утворюють правовий механізм реалізації державної зовнішньої та внутрішньої політики, конституційної охорони прав людини, політиці держави щодо сім'ї та дитинства, економічного розвитку, соціального захисту населення, законодавства у сфері зайнятості, освіти й охорони здоров'я, а також у сфері соціального управління.

Інституційні механізми державного управління забезпеченням національної безпеки функціонують у певному правовому просторі і за допомогою певних нормативно-правових актів. Нормативно-правова база, з одного боку, указує, що потрібно робити, забезпечує дієве функціонування суб'єктів та об'єкта державного управління, з іншого боку, вона за необхідності обмежує поведінку цих підсистем. Відповідно, забезпечується взаємопов'язаний і взаємообумовлених характер відносин між інститутами і діями індивідів в галузі державного управління забезпеченням національної безпеки. Суспільство, його групи й окремі індивіди, і, безумовно, держава можуть оптимально функціонувати тільки за умови впорядкованості суспільних відносин, підтримці громадської дисципліни. Важливу роль в організації суспільного життя, регулюванні поведінки людей і діяльності



колективів відіграє право та його норми. Їх застосування є способом забезпечення національної безпеки як стану особистості, суспільства і держави, що не виходить за межі чинних правових норм. Вихід за ці межі будь-якої діяльності суб'єктів права нацбезпеки може бути кваліфікований як порушення такої безпеки, як загроза або небезпека [125].

Потреба в правовому регулюванні суспільних відносин у сфері забезпечення національної безпеки та його значення обумовлюють завдання, які стоять перед правом у даній сфері. Аналізу правового забезпечення інституційних механізмів державного управління у сфері національної безпеки присвячений одних з розділів дисертаційної роботи, тому наразі зупинимося на визначенні основних його завдань, а саме:

- закріплення на законодавчому рівні національних інтересів у сфері національної безпеки;
- визначення викликів, загроз безпеці особистості, суспільства і держави (залежно від сфери соціальної, економічної, екологічної тощо);
- закріплення на законодавчому рівні основних напрямків забезпечення нацбезпеки (залежно від сфери соціальної, економічної, екологічної тощо);
- урегулювання існуючих у сфері забезпечення національної безпеки суспільних відносин;
- правове закріплення балансу інтересів особистості, суспільства і держави в галузі забезпечення нацбезпеки;
- закріплення на законодавчому рівні системи забезпечення національної безпеки шляхом визначення основних завдань, принципів організації, внутрішньої структури, сил і засобів, місця в механізмі держави;
- закріплення правових функцій і розмежування повноважень органів держави, що входять в систему забезпечення нацбезпеки;
- криміналізація діянь, що посягають на безпеку особистості, суспільства і держави;
- формування нормативної системи попередження правопорушень у забезпеченні нацбезпеки;

- розробка та прийняття Концепції національної безпеки як концепції безпеки другого рівня, а також відповідних державних цільових програм (з необхідним фінансовим забезпеченням) шляхом видання відповідних законів;

- кодифікація всієї нормативно-правової бази, що регулює відносини в галузі забезпечення національної безпеки. У результаті в неї стануть більш доступними відповідні документи для фахівців, перш за все, суб'єктів, які формують сектор безпеки й оборони. Створення запропонованого кодексу повинно підвищити якість й ефективність науково-дослідної та навчально-методичної роботи людей, зайнятих в системі правової освіти та виховання населення, а також забезпечення їх безпеки;

- правове забезпечення ефективності і безпеки соціально-економічних ринкових відносин, правового захисту особливо важливих систем, елементів, структур соціальної й економічної сфери, недопущення зловживань політичним та ідеологічним плюралізмом, захисту життєво важливих інтересів особистості, від поширення політичного екстремізму і злочинності. Метою правового забезпечення управлінської діяльності в рамках інституційного забезпечення національної безпеки є створення і документальне закріплення визначеності (відповідальності й обов'язків), а також захищеності цієї діяльності. Воно полягає в наданні основоположним положенням діяльності органів управління статусу правових норм, що визначають їх відповідальність, права й обов'язки. Ця мета досягається вирішенням завдань із надання статусу правових норм управлінської діяльності органів управління (повноважень, режиму, порядку та ін.) [125].

Статус правових норм, перш за все, повинен бути наданий передбаченим для різних умов повноважень і режиму управлінської діяльності органів управління, їх підрозділів та посадових осіб. При необхідності такий статус також надається порядку роботи органів управління щодо вирішення певних завдань та іншим положенням управлінської діяльності. Для додання тих чи інших положень управлінської

діяльності статусу правових норм останні встановлюються нормативними актами. Так, сукупність повноважень (прав і обов'язків) органу управління (структурних підрозділів або посадових осіб), установа нормативним актом, стає правовою нормою, яка визначається терміном «компетенція органу управління». Важливо, що за порушення правових норм відповідних нормативних актів передбачаються різні заходи державного (адміністративного) впливу і тим самим створюються умови для запобігання порушенню встановлених повноважень і режиму управлінської діяльності.

Важливу частину інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки складають елементи *інформаційно-комунікативного блоку*. Уважаємо, що вони представляють собою сукупність інформації, інформаційної інфраструктури, суб'єктів, які здійснюють збір, формування, поширення та використання інформації про стан національної безпеки, а також системи управління та суспільних відносин, що виникають при цьому (суб'єктно-суб'єктних і суб'єктно-об'єктних) [126].

Специфіка сучасного суспільства убачається в стрімкому розвитку інформаційно-комунікативних технологій і зростанні кількості користувачів глобального інформаційного простору. У сучасному суспільстві значення інформації постійно зростає, а її роль настільки розширилася, що вона перетворилася в необхідний ресурс нарівні з іншими видами ресурсів (матеріальними, часовими, фінансовими та ін.). Інформація відіграє визначальну роль у процесі прийняття рішення органами державного управління різного рівня. Мета інформаційного забезпечення інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки полягає в постачанні органів управління інформаційними ресурсами, необхідними для вироблення раціональних державно-управлінських рішень і для здійснення оперативного та гнучкого керівництва для виконання цих рішень. Ця мета може бути досягнута за умови, що інформація може надаватися в зрозумілій формі, зручному для роботи вигляді і своєчасно. З огляду на це інформаційне забезпечення структурно включає в якості його

видів лінгвістичне, документаційне та організаційно-технічне забезпечення. На цій підставі можна стверджувати, що інформаційне забезпечення одночасно призначене і для наповнення інформаційної бази використовуваних методичних засобів забезпечення національної безпеки. Лінгвістичне забезпечення як вид інформаційного забезпечення в означеній сфері являє собою сукупність мовних засобів упорядкування і формалізації відповідних способів і засобів спілкування, що використовуються при виробленні та здійсненні управлінських функцій [126].

Особлива роль і суттєве значення в структурі інформаційного забезпечення та для органів державного управління має *інституційно-технічне забезпечення*. У державно-управлінській діяльності воно полягає у створенні органам управління сприятливих організаційно-технічних умов роботи з інформацією. З позицій ресурсного (зокрема, інформаційного) забезпечення його цілями є своєчасне забезпечення органів державного управління і посадовців необхідними технічними засобами інформаційного забезпечення й технічними засобами управління необхідної якості і кількості, а також поліпшення використання організаційно-технічних ресурсів в інтересах підвищення продуктивності роботи органів державного управління, скорочення управлінських циклів, забезпечення виваженості роботи посадових осіб і підрозділів таких органів. Цей вид інформаційного забезпечення повинен розглядатися з позицій системи і процесу з акцентуванням уваги на засобах оргтехніки; при цьому головна увага повинна бути звернена на сучасні засоби й особливості їх застосування в процесі забезпечення управлінської діяльності в межах інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки [там само].

*Таким чином, ми підійшли до організаційного блоку елементів інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки, який утворюють суспільно-політичні інститути, процес їх організації, функціонування та розвитку, і, безперечно, взаємодії.*

Щодо розглянутого питання, даний блок елементів представляє собою сукупність всіх інститутів суспільно-політичної системи, що складається з інститутів (держави та її апарату, суспільства та його представників – громадянського суспільства, бізнес-спільноти), з'єднаних відносинами, які зумовлюють державну владу і охоплюють залучення до неї кожного з цих інститутів, які беруть участь у забезпеченні нацбезпеки. Крім того, результативність й ефективність діяльності інститутів нацбезпеки визначається їх сукупним ефектом мережевої взаємодії. Слід зауважити, що з точки зору теорії становлення інституційного механізму управління (див. наукові роботи С. Андреева, С. Домбровської, М. Калужского, Р. Лукиши та ін. [80; 84–85; 99]) в цілому і окремих інститутів, що складають його, то він являє собою процес, розтягнутий у часі, ланки якого (механізму) прагнуть досягнення «оптимуму». У продовження думок авторів, зауважимо, що діяльність цих інститутів взаємообумовлена – держава є соціальним інститутом, право – результатом перетворення випадковостей у закономірності, визнанням і врегулюванням їх тощо. При цьому слід розрізняти первинні та вторинні інститути, тобто інститути як норми та принципи діяльності учасників суспільних відносин, а також як організації – інституції, що приймають, упроваджують й удосконалюють ці норми. Так, суспільство, держава є первинними інститутами, а норми права – вторинними.

Місце і роль інститутів-організацій у системі інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки визначається тим, що вони служать посередниками у відносинах соціальних суб'єктів, раціонально впорядковують і формалізують їх, виконують у суспільстві роль інституційних засобів, що забезпечують відносно стійкий і передбачуваний перебіг процесів взаємодії та комунікації між різними соціальними одиницями (індивідами, колективами, організаціями). Погоджуючись з С. Арнштейн, Т. Парсонсом та ін. [71] зазначимо, що такі інститути покликані агрегувати й артикулювати владно значущі інтереси, запити або

окремої соціальної групи, або суспільства в цілому; бути носієм політичної активності в різних формах і на різних рівнях; формувати і відтворювати систему статусно-рольових відносин між різними акторами політики; співвідноситися з державною владою або як її носія або в якості суб'єкта, який прагне до її завоювання або до тиску на неї.

Торкаючись функцій інститутів у соціальному управлінні, О. Іляш [96] зосереджує увагу на трьох їх аспектах, а саме: 1) регулювання діяльності і суспільно-політичних відносин; 2) закріплення і відтворення таких відносин; 3) включення людей у політичну діяльність і суспільно-політичні відносини при дотриманні, наступності та безперервності. Головна функція всіх інститутів, на думку науковця, полягає в регулюванні суспільно-політичних процесів і явищ з метою збереження їх стабільності та підтримки рівноваги між ними. На наше переконання, це й є ніщо інше, як указівка на важливість групування інститутів на первинні та вторинні.

Повертаючись до предмету нашого дослідження відзначимо, що основу організаційного блоку інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки становлять державні органи законодавчої, виконавчої та судової влади, громадські та інші організації і об'єднання, бізнес-структури, громадяни, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки в тій чи іншій сфері життєдіяльності відповідно до законодавства, що регламентує відносини у цій сфері. До означеного блоку входять підсистеми управління забезпеченням нацбезпеки «вертикального і горизонтального розташування», представлені підсистемами управління забезпеченням національної безпеки на центральному, регіональному, місцевому і локальному рівнях.

Зміст і структура організаційного блоку інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки України визначаються її Конституцією, Законом «Про національну безпеку України», Стратегією національної безпеки України на період до 2020 року тощо [195; 222]. Ці визначають суб'єктів сектору нацбезпеки, які виступають в ролі

виразників національних інтересів й одночасно є активними (хоча, і в різному ступені і формі) організаторами процесів стабілізації в тих чи інших сферах суспільних відносин, які відчувають негативний вплив зовнішніх і внутрішніх загроз нацбезпеці. Особливості організації та дії інституційної системи державного управління забезпеченням національної безпеки будуть розглянуті в окремому розділі даної роботи.

*Технологічний блок* елементів інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки пов'язаний із розумінням того, що таке управління забезпеченням безпеки є цілеспрямованою діяльністю суб'єкта, яка здійснюється спочатку при осмисленні і сприйнятті мети (ідеалу, цінності), після чого прояв феномена безпеки стає способом захисту мети (ідеалу, цінностей) в процесі її досягнення. Ми не випадково розглядаємо цей блок елементів останнім і після характеристики організаційного забезпечення інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки, адже вони виступають тут як стійка структура взаємодії, відносин, зв'язків суб'єктів з приводу попередження, реагування і захисту всіх сфер життєдіяльності від неприйнятних загроз, викликів, ризиків і небезпек [141].

Державне управління забезпеченням національної безпеки є, перш за все, цілеспрямованим, доцільним і легітимним суспільно-політичним управлінським процесом, який вимагає технологізації, оскільки, по-перше, сам процес управління має значний ступінь складності, і, по-друге, є засоби, які дозволяють систематизувати дії суб'єкта суспільно-політичного управління, щоб досягти максимального ефекту при мінімумі зусиль.

Процес державного управління забезпеченням національної безпеки, через який фактично реалізується політика і здійснюється політична діяльність соціальних суб'єктів в державі, з одного боку, можна розглядати як прояв специфічної суспільної сфери, яка характеризується соціальними межами, внутрішніми і зовнішніми взаємозалежностями, набором соціальних суб'єктів, з відмінними ознаками. А з іншого боку, ці владні взаємозв'язки

можна представити як сукупність конкретних завдань і мети, які держава та інші суспільно-політичні суб'єкти повинні вирішити та прагнуть досягти за допомогою відповідних цілеспрямованих управлінських дій на основі застосування певних засобів і ресурсів. Проте, коли ситуація істотно змінюється, то всі соціальні міжгрупові відносини у сфері державної влади перетворюються у субординаційні, за яких окремі соціальні структури й інститути стають взаємозалежними від конкретних вчинків дійових осіб, наділених владними повноваженнями. При цьому вирішення конкретних суспільно-політичних проблем державного управління забезпеченням національної безпеки означає не стільки розуміння людиною, групою індивідів чи суспільством цілей і засобів їх досягнення, а скільки вироблення конкретних способів, методів і прийомів, а також їх втілення на практиці. Власне йдеться про застосування певних державно-управлінських технологій щодо забезпечення національної безпеки. На наш погляд, зазначені технології представляють собою сукупність послідовно застосовуваних процедур, прийомів і способів діяльності, спрямованих на найбільш оптимальну й ефективну реалізацію цілей та завдань щодо забезпечення національної безпеки конкретним суб'єктом суспільно-політичної діяльності в певний час і за відповідних обставин [125].

Іншими словами, основна мета застосування державно-управлінських технологій у досліджуваній сфері полягає в оптимізації виконання різними суб'єктами суспільно-політичної управлінської діяльності у межах відповідних завдань і обов'язків щодо забезпечення національної безпеки. Відповідно до національних інтересів, дії цих суб'єктів-реалізаторів технологій можуть бути спрямовані на досягнення таких цілей: стабілізацію становища в державі, подолання соціальних кризових явищ, підвищення рівня й якості життя, оперативне інформаційне забезпечення прийняття рішень, узгодження інтересів різних соціальних груп при виробленні державних програм забезпечення безпеки в тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності тощо.



Державно-управлінські технології як сукупність прийомів і процедур цілеспрямованої діяльності не тільки впорядковують засоби досягнення мети, а й закріплюють черговість дій, вироблення відповідних алгоритмів поведінки суб'єктів й об'єкта державного впливу. Погоджуючись з Н. Мельтюховою та ін. [84], зауважимо, що саме технології (як алгоритми) дають можливість виокремити і закріпити найбільш оптимальні й ефективні способи вирішення того або іншого завдання, а також передавати й удосконалювати отриманий досвід здійснення цього впливу. Державно-управлінська технологія встановлюється лише тоді, коли в процесі досягнення мети складається (і певним чином закріплюється) відома послідовність операцій, яка фіксує черговість застосування певних прийомів і засобів досягнення конкретної мети [там само].

Державно-управлінські технології не варто ототожнювати з окремими механізмами, техніками або прийомами політичної взаємодії. Технології – це і процес застосування технік, спрямованих на досягнення конкретної мети реально діючим суб'єктом, і результат цієї діяльності. Ще точніше, технологія є наслідком певної взаємодії цих прийомів діяльності, коли в результаті багато- і одноразових дій по досягненню поставленої мети знайдені найбільш раціональні й ефективні способи вирішення проблеми [84].

Зміст таких конкретних навичок і вмінь, які виражаються в застосуванні відповідних прийомів, процедур, технік і методик дій, безпосередньо залежить від конкретних цілей або, в кінцевому рахунку, особливостей тієї чи іншої предметної сфери політики забезпечення безпеки. Наприклад, у сфері прийняття державно-управлінських рішень це можуть бути прийоми узгодження і порівняння інтересів сторін при виробленні цілей державної політики забезпечення економічної безпеки; у рамках вирішення соціальних конфліктів – це способи пошуку компромісів між конфліктуєчими сторонами або впливу на них з боку арбітражних структур.

Використання тих чи інших прийомів і процедур безпосередньо

залежить і від стану діючих суб'єктів, і від конкретних умов, в яких вирішують завдання. Власне кажучи, конкретні прийоми і способи державно-управлінської діяльності забезпечення національної безпеки безпосередньо залежать від наявності кадрових структур, технічного оснащення діючих осіб, а також ресурсів (фінансових, інформаційних, кадрових та інших), що впливають на зміст державно-управлінських технологій забезпечення такої безпеки [84].

Таким чином, інституційні механізми державного управління забезпеченням національної безпеки, як правило, створюються цілеспрямованими зусиллями людей для підтримки оптимальної життєдіяльності соціуму або окремим соціально-економічним процесам у державі, тобто надання ним певної спрямованості і рівня динаміки за допомогою вторинних інститутів (норм і принципів поведінки). У силу цього ці механізми являють собою сукупність послідовних дій їх суб'єктів з вибору цілей, засобів і способу руху до поставленої цілі, а також систему прямих і зворотних зв'язків між різними ланками всередині таких механізмів управління і з зовнішнім середовищем. Дієве функціонування інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки здійснюється не тільки у спосіб, визначений політичними лідерами або управлінською елітою, а й результат впливу численних внутрішніх і зовнішніх факторів. При цьому системоутворюючим для інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки є те, що вони ґрунтуються, перш за все, на стратегії нацбезпеки, яка має бути пов'язана із загальною доктриною соціально-економічного розвитку країни, її концептуальними засадами і націлена на запобігання виникненню і розвитку реальних і потенційних загроз цій безпеці. Дана теза висловлена як аксіоматичне затвердження, що лише на базі чітко побудованої стратегічної лінії можлива ефективна суспільно-політична діяльність у сфері забезпечення нацбезпеки. Підкреслено, що основоположними доктринальних нормативними правовими актами, які є базовими для формування

інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки, є розроблені на основі Конституції України Стратегія національної безпеки України на період до 2020 року, Закон України «Про національну безпеку України», Концепції зовнішньої політики України, Доктрина інформаційної безпеки України, Концепції довгострокового соціально-економічного розвитку України на період до 2020 року [195; 222], а також низка законів і нормативних актів, що регулюють правовідносини у сфері забезпечення національної безпеки України. Найважливіші в них стратегічні пріоритети, цілі і заходи у сфері внутрішньої і зовнішньої політики, що визначають стан національної безпеки і рівень сталого розвитку суспільства та держави на довгострокову перспективу, безпосередньо реалізуються в діяльності спеціальних державних органів і громадських організацій, зокрема відповідно до національних інтересів (людини, суспільства і держави), а також на основі вітчизняного і міжнародного права з метою вирішення завдань щодо протидії тим чи іншим загрозам національній безпеці. Власне кажучи, право визначає державне бачення сутності та змісту національної безпеки, обумовлює офіційні ідеї і погляди, які стосуються неї, у тому числі цілі, умови і порядок міжнародного співробітництва з цих питань. Воно встановлює порядок організації, повноваження та функції сил і коштів, що становлять систему безпеки, а також правове становище структур й осіб, покликаних її забезпечувати або залучені до цієї діяльності. Усе це вказує на важливість ґрунтовного аналізу сучасних викликів національній безпеці та процесів її інституціоналізації.

### **2.3. Методологічні засади характеристики сучасних викликів національній безпеці та процесів її інституціоналізації**

Умовами, засобами і формами забезпечення безпеки особистості є закони, що захищають права і свободи громадян і передбачають суворе

покарання за злочини проти них; такий характер відносин і правління, за якого один громадянин має шанобливо ставитися до прав іншого; формування державою і суспільством поваги до честі, майна, життя і свободи громадян; справедливе і ефективне правосуддя; безпечна поведінка громадян, а також їх вміння не зумовлювати небезпеку для інших тощо.

Цілком очевидно, що безпеку особистості важко відокремити від безпеки держави і суспільства, оскільки ті небезпеки і загрози, які існують для держави і суспільства, загалом можуть виступати небезпеками й загрозами для особистості, а також для більшості і навіть для всіх категорій суспільства, наприклад, таку небезпеку може становити ядерна війна, техногенна, екологічна, економічна, міграційна, демографічна, продовольча та інші катастрофи. Хоча ці небезпеки носять глобальний або регіональний характер і відносяться до держав, народів, суспільств, але вони мають пряме відношення до безпеки особистості. До речі, учені по різному визначають її (з позиції зобов'язуючих, забороняючих або дозволяючих норм права) [47].

Проте, коли ми маємо на увазі особисту безпеку громадян, то мова йде про протидію тим небезпекам і загрозам, які завдають або здатні, завдати шкоди фундаментальним інтересам та потребам особистості, руйнують її духовний світ обумовлюють соціальну, культурно-моральну і громадянську деградацію. Ці небезпеки і загрози відзначаються різноманітністю, і можуть нанести шкоду у вигляді позбавлення життя, здоров'я, дієздатності, насильницького руйнування сформованого світогляду і нав'язування чужого світогляду, маніпулювання свідомістю і поведінкою, моральне розбещення і фізичне розбещення, позбавлення громадянської автономності в політичних, ідеологічних і суспільних справах, обмеження або позбавлення міжнародно визнаних прав і свобод, насильницьке підкорення злочинним угрупованням і справах, використання людини як засобу збагачення іншого, формування конформізму і підлаштовування до будь-яких політичних порядків і ідеологій, придушення почуття солідарності, і готовність надавати допомогу іншим індивідам, яким загрожує небезпека і загрози.

У суспільстві все більше утверджується ідея, що держава і суспільство тим демократичніше і сильніше, якщо надійніше вони можуть забезпечити особистості захист та забезпечити загально визнані права і свободи людини. Виходячи з вищезазначеного, систему забезпечення національної безпеки слід розглядати тільки в сукупності з державною безпекою та недержавною системою, спільне функціонування яких створює необхідний баланс інтересів особистості, суспільства і держави.

Дана думка висловлена, зважаючи на загально визначні твердження вчених щодо складових національної безпеки (Ю. Древалю, А. Помази-Пономаренко, Г. Ситника, О. Скуратівського та ін. [82; 209; 257; 281]). Крім того, у чинній Стратегії національної безпеки України та Законі України «Про національну безпеку України» [195; 222] відзначається, що її реалізація забезпечується за рахунок консолідації зусиль і ресурсів органів державної влади, інститутів громадянського суспільства, які спрямовані на відстоювання національних інтересів України шляхом комплексного використання політичних, організаційних, соціально-економічних, правових, спеціальних та інших заходів, розроблених у межах стратегічного плануванням нашої держави.

У найбільш загальному вигляді система забезпечення національної безпеки включає в себе два аспекти: наявність відповідних структур (сил і засобів як структурних компонент цієї системи) і певних функцій цих структур (функціональної компоненти означеної системи). Системний підхід у дослідженні проблем державного управління у сфері забезпечення національної безпеки полягає, перш за все, у тому, що діяльність суспільства і держави щодо забезпечення такої безпеки розглядається як відкрита динамічна система в сукупності її найважливіших внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків з метою знаходження шляхів оптимізації цієї системи. Особистість, суспільство і держава, об'єднуючись у процесі вирішення поставлених перед ними завдань щодо досягнення певних цілей (наприклад, щодо реалізації якогось інтересу), спрямовують свої зусилля на отримання

певного результату. Ця мета визначає всі взаємовідносини між компонентами системи, її структуру та функції, а також конкретні завдання державного управління з підтримки нацбезпеки на певному рівні або зміні її стану [181].

На наш погляд, забезпечення національної безпеки представляє собою багаторівневу, багатогранну та багатофункціональну систему. Її утворюють такі елементи:

1) об'єкти безпеки і їх цінності (матеріальні і духовні явища навколишнього світу, які необхідні людині і суспільству для комфортного буття і які становлять предмет їх жадання; різноманітні блага, які забезпечують задоволення різних потреб людини);

2) *виклики і загрози їм* (курсив наш – К.С.);

3) суб'єкти, які відчують потребу в забезпеченні безпеки (особистість, суспільство і держава) і володіють необхідною, інформацією, засобами і силами держуправління для впливу на зміни станів системи;

4) цілі, як відображення об'єктивної потреби в надійній захищеності інтересів в соціальній сфері і мотиви;

5) правові та інші норми, якими вони керуються;

6) сили і засоби держуправління, що використовуються;

7) практичні заходи і дії;

8) досягнення запланованого результату;

9) ресурси забезпечення національної безпеки.

Безліч різнопланових характеристик і параметрів даної системи пояснює можливість і необхідність їх окремого розгляду в аналітичних, методичних і організаційних цілях. Воно, з одного боку, дає поглиблене пізнання тих проблем і протиріч, які здатні порушити нормальний хід життя соціуму або його структур, а з іншого боку, дозволяють чітко розподілити ролі і відповідальність між різними структурами, досягти кращої координації їх діяльності щодо забезпечення нацбезпеки. Полегшити цей процес може застосування технологій СВОТ-аналізу, через визначення викликів, загроз і

можливостей у сфері забезпечення національної безпеки.

Зрозуміло, що виявлення і відстеження тих чи інших видів небезпеки, реагування на них вимагає застосування різних інструментів і засобів державного управління, використання різних знань і досвіду, участі різних структур і осіб. Скажімо, оцінювати й оптимізувати соціальну, демографічну міграційну, криміногенну, духовно-моральну та ін. обстановку не може одна і та ж інституція. У той же час, забезпечення безпеки різних об'єктів (особистості, групи, суспільства, держави, підприємства, галузі, відомства, регіону тощо) реалізується у багатьох напрямках і, відтак, досягається різними силами, засобами та методами державного впливу.

Під силами і засобами забезпечення національної безпеки слід розуміти державні органи, установи, служби і організації, інститути та структури громадянського суспільства, бізнес-спільноти, їх посадових осіб, підготовлених фахівців, а також окремих громадян, призначених для вирішення функціональних завдань, та які залучаються для виконання заходів щодо забезпечення нацбезпеки [123].

Офіційне визначення системи сил і засобів забезпечення національної безпеки вимагає, як мінімум, одночасного використання декількох її характеристик, а саме:

- організаційної, що акцентує увагу на приналежності структур, які беруть участь у забезпеченні нацбезпеки в тій чи іншій сфері до державного апарату та інститутам громадянського суспільства, на їх внутрішню побудову, організація складових їх елементів і взаємозв'язків між ними;

- функціональної, яка розкриває значення даних структур для виконання певних функцій і вирішення конкретних державних і суспільних завдань, що стоять перед цими структурами щодо забезпечення нацбезпеки в тій чи іншій сфері;

- правовий, що вказує на наділення даних державних органів та інститутів громадянського суспільства необхідним обсягом повноважень.

1. З точки зору організаційного аспекту, органи держави та інститути

громадянського суспільства, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки, являють собою певну систему, що входить до складу механізму держави як органічний (невід'ємний) елемент, об'єднані спільними організаційними принципами, інтересами, процедурами, формами діяльності та відповідальності тощо.

Оптимальним завданням оптимальної організаційної структури системи сил і засобів забезпечення національної безпеки є перетворення задіяних в ній органів в раціональну, динамічну й ефективно функціонуючу систему, в якій кожен з утворюючих її елементів здійснював би те, що дійсно необхідно для досягнення спільної справи – забезпечення нацбезпеки в тій чи іншій сфері.

2. З точки зору функціонального аспекту, інституційні сили і засоби держави і громадянського суспільства, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки, представляють собою організації, установи й органи, що володіють певною структурою і виконують покладені на них чітко визначені управлінські функції, спрямовані на вирішення конкретних завдань із забезпечення нацбезпеки в тій чи іншій сфері.

3. Правовий аспект формування інституційної системи сил і засобів забезпечення національної безпеки пов'язаний з юридичним оформленням структури задіяних до цього процесу органів, здійсненням ними управлінських та інших функцій і закріпленням їх в компетенції даних органів. Завдання, поставлені перед органами, які беруть участь у забезпеченні нацбезпеки, набір управлінських функцій, які вони покликані здійснювати з метою вирішення цих завдань, повинні бути чітко і повно визначені в їх компетенції. У практиці ж діяльності інституційної системи забезпечення нацбезпеки дана вимога подекуди не дотримується – цілі і завдання розглядаються як різні категорії, без пояснення їх відмінностей один від одного. Подібна невизначеність у цьому питанні призводить і до відсутності чіткості у визначенні конкретних завдань, функцій і повноважень задіяних органів до підтримки нацбезпеки [116; 130].



Як цілком справедливо зазначає У. Бек та ін. [19], національна безпека – суто суспільне благо. Вона забезпечується спільними зусиллями значної кількості акторів, власний внесок яких в її підтримку і зміцнення подекуди важко оцінити через низку причин. При цьому забезпечення нацбезпеки не є вузьковідомчим завданням спеціально створених для цього структур. Цих структур функціонує значна кількість – від санітарно-епідеміологічної служби та протипожежної охорони, від приватних охоронних підприємств до армії. Ні в якому разі не применшуючи необхідності їх функціонування та значення, відзначимо, що кожна з цих інституцій не може гарантувати національну безпеку повністю, тільки за умови системної й ефективної взаємодії.

Відоме протиріччя полягає в тому, що в забезпеченні нацбезпеки, зокрема в соціальній сфері, беруть участь державні органи, їх посадові особи, структури громадянського суспільства, бізнес, а також громадяни. Національна безпека є сукупним результатом зусиль цих суб'єктів, а не кожного із них окремо. Забезпечення такого виду безпеки, як правило, вимагає взаємодії різних структур, пов'язаних горизонтальними або вертикальними зв'язками. Власне, між ними встановлюються субординаційні або координаційні зв'язки. У сфері національної безпеки велике значення має узгодження зусиль не тільки органів державної влади державного та регіонального рівнів, органів місцевого самоврядування, а й їх взаємодія зі структурами громадянського суспільства та бізнесу. Відтак, нацбезпеку в цілому забезпечують у сукупності органи силового блоку (МВС, МО, РНБО, СБУ, ДСНС тощо), та інші інституції зовнішньо- і внутрішньополітичного спрямування (МЗС, Мінюст тощо). Усі вони разом, координуючи і узгоджуючи, свої дії покликані забезпечити національну безпеку на системній основі. Саме в цьому і полягає сенс упровадження Стратегії національної безпеки України та відповідного закону [195], які прийняті з метою консолідації зусиль органів виконавчої влади та інших органів державної влади всіх рівнів управління, організацій і громадян у сфері

забезпечення національної безпеки. Сама ці правові документи позиціонуються як такі, що становлять базис для конструктивної взаємодії органів державної влади, громадських організацій і громадських об'єднань в інтересах захисту національних інтересів держави, суспільства й особистості.

Держава створює різні структури, формування й органи, діяльність яких спрямована на забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави в тій чи іншій сфері життєдіяльності. При цьому вкажемо на значну різноманітність органів забезпечення нацбезпеки в соціальній та економічній сфері. Як видно, забезпечення такої безпеки не є прерогативою якогось одного відомства або служби. Вона підтримується всією системою державних органів, усіма ланками і структурами соціальної сфери і забезпечується в країні загалом і в окремих адміністративно-територіальних одиницях. Диверсифікація цих структур має функціональний характер. У змістовному плані, будучи ланками однієї системи, вони єдині і в цьому сенсі виступають як складові частини одного інституційного механізму забезпечення нацбезпеки [130].

Швидше за все, це норма відноситься до структур силового блоку, які діють від імені та в інтересах української держави. Однак як вищезазначалося, національна безпека не зводиться лише до захищеності і не може бути забезпечена тільки захисними заходами й установами, організаціями та службами, за рахунок протидії прямим несприятливим впливам природного, соціального або техногенного характеру. Очевидним є той факт, що вітчизняне законодавство має визначати органи і структури, які комплексно вивчають такі явища, що відбуваються як в соціальній сфері, як причини і кількість самогубств, негативні наслідки безробіття, вплив кліматичних, географічних, екологічних умов на здоров'я людей або організацій, так і в інших сферах шляхом аналізу сейсмостійкості будівель, визначення ймовірних наслідків прогнозованих пожеж, вибухів, повеней тощо. Оскільки всі ці явища та процеси формують систему забезпечення національної безпеки. Виникнення невідомих раніше проблем, нових

викликів і небезпек та / або розробка нових засобів і методів протидії їм може зробити можливим і необхідним започаткування нових організаційних структур [222].

Множинність інституційних сил і засобів забезпечення національної безпеки зумовлює необхідність їх типологізації. Вона може ґрунтуватися на різних підставах. На наше переконання, неординарною, але ємною є класифікація інституційних сил і засобів забезпечення національної безпеки залежно від послідовності її інституціоналізації. Вище ми зазначили, що існують первинні та вторинні інститути (одні є похідними від інших). Власне, інституціоналізація нацбезпеки може бути первинною, тобто гарантуватися та забезпечуватися спочатку найвищими органами державного управління – Парламентом, Президентом і Урядом, і вторинною – підтримуватися за рахунок формування та реалізації державної політики ЦОВВ і МОВВ (див. рис. 2.1.). При цьому слід розмежовувати забезпечення національної безпеки загальними та спеціальними органами державного управління.

Отже, забезпечення нацбезпеки не є прерогативою якого-небудь одного відомства або служби. Вона підтримується всією системою державних органів, усіма системами і структурами соціально-економічної та іншої сфер життєдіяльності. У продовження думок Ю. Древалю та ін. [82; 209] зазначимо, що, виконуючи свої завдання і функції, держава (державні органи та посадові особи) застосовують такі заходи:

- уповноважуючі;
- зобов'язуючі (до вчинення будь-яких дій);
- забороняючі (вчинення певних дій);
- попереджувальні (профілактичні);
- виховні;
- прогностичні (короткострокові та стратегічні);
- охоронні;
- відновлювальні тощо.

Ураховуючи ці завдання та функції державного управління у сфері забезпечення національної безпеки, уважаємо за необхідне детальніше зупинитися на аналізі їх з позиції визначення її *викликів і загроз*, які певною мірою також зумовлюють інституціоналізацію нацбезпеки (курсив наш – К.С.). На цій підставі зауважимо, що в умовах розбіжностей певних інтересів між державою, суспільством і окремою людиною реальну загрозу національній безпеці України може представляти гостра суперечність – суспільно-політичний конфлікт. Під суспільно-політичним конфліктом зазвичай розуміються макросоціологічні процеси, що мають короткочасні або довготривалі історичні наслідки: зміна співвідношення сил в суспільній ієрархії або економічного статусу великих соціальних груп, політичні катаклізми, зміна уряду, фінансова дестабілізація, зниження демографічного рівня тощо.

За свідченням учених С. Белая, О. Бондаренко, О. Дегтяра, Р. Лукиши, О. Непомнящего та ін. [21; 28; 66], суспільно-політичний конфлікт – складне поняття, що охоплює безліч форм прояву групових зіткнень, що розташовуються уздовж певного континууму. Вони розрізняються за масштабом, типом, складом учасників, причинами і наслідками. У той же час, суспільно-політичний конфлікт – явище рухливе, динамічне. У міру свого розвитку воно проходить стадії від початкового статичного етапу (протиріччя) до крайньої динамічної, нестійкою фази – соціальної кризи та катастрофи. Тоді основними фазами розвитку загрози від потенційної до гострої (наявної) можна назвати послідовність соціальних явищ: протиріччя → конфлікт → криза → катастрофа.

Накопичений в нашій країні і за кордоном досвід соціального моделювання нацбезпеки свідчить про те, що в основу створення різних її моделей, як правило, закладаються закономірності, виявлені конфліктологією та ризикологією. Через це широко поширеною є думка, що рівень забезпечення національної безпеки залежить від ступеня соціальної напруги, а сама безпека ототожнюється зі «станом без конфлікту».

Конфліктологічний аналіз (конфліктна орієнтація, конфліктна перспектива тощо), будучи одним з наукових методів пізнання, незважаючи на свою відносну новизну для вітчизняної науки державне управління, є досить перспективним напрямком дослідження складних суспільно-політичних процесів, що впливають на систему безпеку країни. Теорія конфлікту, особливо соціальна і політична конфліктології, здатна пролити світло на проблеми безпеки особистості, суспільства і держави, а також процесів щодо її забезпечення, сприяти дослідженню цих проблем за допомогою своїх аналітичних підходів, понять і положень [264; 300; 303].

У конфліктній ситуації теоретично можливі три принципово різні сценарії розвитку конфлікту як чинника національної безпеки.

Перший: стихійно виникаючий конфлікт доходить до певної стійкої форми протиріччя (протистояння), стабілізується в цих формах і вже в такій якості перетворюється в довготривалий фактор життя.

Другий: конфлікт може і не доходити до крайніх форм, однак протистояння затягується, його форми виявляються нестійкими, а сам конфлікт стає перманентним.

У третьому випадку: конфлікт стихійно виникає, локалізується на ранніх стадіях і переходить у заздалегідь підготовлені для подібних випадків форми і процедури його обмеження або парирования.

Суспільно-політичні конфлікти, як діалектичні протиріччя у вищій фазі їх розвитку і загострення, найчастіше руйнують діють на суспільство. Тому вкрай важливо вчасно розпізнавати їх зародження, попереджати формування, а в разі виникнення – передбачати можливість усунення їх наслідків. Проте слід пам'ятати про синергетичний бік такого конфлікту, який проявляється в подоланні соціальних труднощів і кризових ситуацій. Позитивний суспільно-політичний конфлікт сприяє утвердженню позитивних норм спілкування, відмови від протиправних дій, підвищенню рівня організованості суспільства, поліпшення його соціально-психологічного клімату тощо.

При вивченні суспільно-політичних конфліктних ситуацій в Україні

може бути успішно використана, так звана, концепція *депривації* (курсив наш – К.С.). Йдеться про стан, для якого характерна явна розбіжність між очікуваннями суспільних груп (мас) і можливостями їх задоволення. Одним з перших на це явище звернув увагу в ХІХ столітті французький вчений А. де Токвіль [283; 304]. Він у своїй класичній праці «Старий порядок і революція» показав на прикладі Великої французької революції, що суспільно-політичний конфлікт може відбутися не тільки в умовах, коли значна кількість суспільства живе гірше в абсолютному значенні, а й тоді, коли їхнє становище дещо покращилося, викликавши значно більш інтенсивне зростання очікувань, ніж отримані переваги [там само].

Посилення депривації може відбуватися в двох випадках, а саме: при зменшенні можливостей для реалізації вже сформованих суспільно-політичних запитів, що притаманне умовам економічної кризи, а також в ситуації, коли очікування і запити ростуть значно швидше, ніж можливості їх задоволення. В обох випадках зростання депривації сприяє загостренню соціальної напруженості, посиленню агресивності окремих соціальних груп, що досягає максимуму в умовах перерозподілу власності і прогресуючого майнового розшарування, і веде до дестабілізації суспільства.

Для об'єктивної характеристики конфліктної поведінки сторін *методологічно* використовують параметри «згода – незгода», «пасивність – активність» [130] (курсив наш – К.С.). Терміном «згода» учені позначають таку поведінку учасників суспільно-політичного конфлікту, що спрямована на поліпшення ситуації і зняття напруженості. Щодо «незгоди», на противагу «згоді», вона орієнтована на загострення ситуації і посилення напруги. Поняття «активність» застосовується для позначення поведінки, що характеризується дієвістю та прямою, на противагу «пасивності», тобто поведінці, яка відзначається бездіяльністю й ухилянням від певних дій.

Ці параметри використовуються в п'ятисторонній моделі дослідження конфлікту, розробленої Р. Блейком, Д. Моутоном, Д. Нортон. Їх модель включає в себе такі типи поведінки, як «усунення (ухилення) –

пристосування – пошук компромісу – вирішення проблеми (співробітництво) – конкуренція» [184]. Природно, кожен тип суспільно-політичного конфлікту вимагає спеціального підходу до його оцінки та визначення характеру. Так, етнічні конфлікти щодо їх утримання та вирішення зовні схожі з політичними, але відрізняються від криміногенних і тим більше від військових конфліктів, хоча і можуть супроводжуватися злочинними і збройними формами прояву.

Зазвичай в суспільно-політичних конфліктах тісно переплітаються різні інтереси, а саме: життєві (фізична загроза життю і здоров'ю людей, умовами їх існування), політичні (боротьба за владу, володіння територією, вплив на групи і верстви населення), економічні (загроза втрати майна, капіталу, сфери вкладення інвестицій, отримання доходів, у тому числі кримінальних). Це означає, що політичні, соціальні, міжетнічні та конфесійні конфлікти зачіпають інтереси широкого загалу, причому іноді не тільки в зоні самого зіткнення сторін, а й далеко за її межами.

Особливе місце в суспільно-політичних конфліктах займають ідеологічні інтереси, які можуть із супротивом сприйматися більшістю населення, але є домінуючими у свідомості і поведінкових установках організаторів конфліктуючих сторін, а також осіб, які претендують на вираження громадської думки (державних керівників, лідерів політичних партій і рухів, релігійних діячів, представників творчої та іншої інтелігенції) [190].

У цілому суспільно-політичні конфлікти, що виникають на ідеологічному ґрунті, носять політичний характер і мають кілька стадій розвитку, зокрема наростання напруженості; посилення активності будь-якої однієї політичної групи; поступове втягування в протистояння іншої групи; формування організаційного політичного руху шляхом самоствердження його лідерів і активістів; створення матеріальної бази (фінансової) для діяльності конфліктуючих сторін і, можливого, їх озброєння; структурування цілей і завдань конфлікту (боротьба за владу, задоволення економічних,

релігійних та ін. вимог, перебудова суспільства, державно-територіальна самостійність тощо).

Підтримаємо думки науковців О. Ляш, С. Коваль та ін. [96; 102], що соціальна напруженість, як правило, передує виникненню суспільно-політичних конфліктів. Вона характеризується протистоянням у межах суспільно-політичних взаємодій, формуванням символу «ворога», поширенням чуток, підозр, а також супроводжується актами протесту (мітингами, страйками, демонстраціями, погромами, озброєними нападами тощо). У контексті першочергове завдання національної безпеки – не допустити настання деструктивних суспільно-політичних конфліктів, своєчасно усунути причини їх зародження або локалізувати процеси соціальної напруженості на «доконфліктній» стадії їх розвитку.

Важливу роль у зміцненні інституційної системи національної безпеки відіграє механізм демократичного контролю, який виконує охоронну і стабілізуючу функції в суспільстві й оперує такими поняттями, як «соціальні норми», «санкції» і «влада» (див. наукові роботи щодо соціального управління [19; 32; 96]).

Демократичний контроль – сучасний ефективний інструмент, за допомогою якого інститути суспільства організовують життєдіяльність людей і забезпечують легітимацію державної влади. Наперед забігаючи підкреслимо, що в сучасному суспільстві його значення сильно зростає. Перш за все, це пояснюється тим, що в складному багатонаціональному суспільстві все важче підтримувати порядок і стабільність. Якщо раніше демократичний контроль ґрунтувався на неписаних правилах, то в сучасних умовах його основою виступають писані норми: закони, укази, постанови, інструкції та інші. У сфері забезпечення національної безпеки демократичний контроль також отримав інституційну підтримку і реалізується цілою низкою державних органів і громадських організацій.

Так, важливою гарантією забезпечення законності у сфері національної безпеки є право оскарження до суду неправомірних дій органів державного



управління і посадових осіб, що рішення яких могли негативно позначитися на правах громадян. Введення судового порядку розгляду адміністративних суперечок як гарантії законності в державному управлінні, охорони прав та інтересів громадян в умовах побудови правової держави є закономірним процесом. Дії посадових осіб, вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень і які обмежують права громадян, можуть бути в установленому порядку оскаржені до суду. Правова система держави зафіксувала принцип, згідно з яким відкривається можливість оскарження до суду будь-якого адміністративного впливу (бездіяльності), що порушує права громадян [153]. Ці вимоги в повному обсязі поширюються і на виконавчо-розпорядчу діяльність органів, що забезпечують національну безпеку. Відповідно до встановлених правил судового оскарження підлягають як колегіальні, так і одноосібні дії органів у сфері безпеки, у результаті яких громадянин незаконно повністю або частково позбавляється можливості здійснювати право, надане йому законом чи іншим нормативним актом, а також якщо на громадянина покладається якийсь або не передбачений законом обов'язок. Однак при цьому державою встановлено, що не можуть бути оскаржені до суду дії органів безпеки і їх посадових осіб, якщо іншими законами передбачено інший порядок оскарження. Крім того, не підлягають судовому оскарженню акти органів державного управління і посадових осіб, які мають нормативний характер. Практично скарга подається до суду після оскарження дій органу державного управління або посадової особи в порядку підлеглості органу або посадової особи, які зобов'язані розглянути її і про вжиті заходи повідомити громадянина. Можливість судового оскарження служить інструментом стримування тих чи інших неправомірних рішень і тенденцій і є дієвою гарантією відновлення порушеної законності [156].

Однією з гарантій дотримання прав і свобод громадян у сфері забезпечення національної безпеки є інститут пропозицій, заяв і скарг громадян – інститут петицій. Він є не тільки правовим, але й політичним, моральним і психологічним інститутом, оскільки в ньому виражаються

судження, оцінки, вимоги громадян до влади. Даний інститут покликаний забезпечити підвищення рівня довіри до влади з боку населення (див. наукові роботи [191]).

Сьогоднішня безпекова політика щодо України відзначається тим, що передбачає оновлення відповідної нормативно-правової бази як відповідь на зростання кількості і трансформацію викликів і загроз не тільки для нашої держави зокрема, а й для загальної системи безпеки в цілому. Відтак, утиски і втручання однієї держави у внутрішні справи іншої неприпустимі, і мають бути в полі зору, у т.ч. засудження міжнародним співтовариством.

Зважаючи на численні порушення деяких держав багатосторонніх та двосторонніх договорів та угод, наша країна отримала право зупинити виконання своїх зобов'язань за цими договорами й угодами. Власне, з березня 2014 р. РФ, як одна з країн-гарантів суверенітету та територіальної цілісності України, здійснила військову агресію на неї. Росією було порушено, зокрема положення Меморандуму про гарантії безпеки, зважаючи на приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (від 5 грудня 1994 р.), а також Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Росією (від 31 травня 1997 р.) [195]. Угоди між Україною і Росією про статус й умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України (від 28 травня 1997 р.) [195]. Крім того, урахування в цьому контексті вимагають усталені принципи міжнародного права щодо поваги до суверенітету, територіальної цілісності держав, і відмови від застосування будь-якої зброї в міжнародних (міждержавних) відносинах.

У продовження відзначимо, що мають місце також суттєві порушення РФ положень договорів та угод, укладених з Україною щодо співробітництва й узаємодії з безпекових питань, а саме:

- 1) Договору між УРСР та Російською Радянською Федеративною Соціалістичною Республікою (від 22 листопада 1990 р.);
- 2) Угоди між Україною та РФ про подальший розвиток міждержавних

відносин (від 23 червня 1992 р.);

3) Угоди між Україною та РФ щодо співробітництва й взаємодії з прикордонних питань (від 3 березня 1994 р.);

4) Угоди між Урядом України та Урядом РФ про пункти пропуску через державний кордон між нашою країною та сусідньою (від 8 лютого 1995 р.);

5) Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і РФ (від 31 травня 1997 р., пролонгація якого була припинена через відповідне рішення Верховної Ради України в грудні 2018 р.) [195; 225; 301].

Крім того, вважаємо за необхідне також погодитися з думкою А. Сицинського, Д. Юрковського та ін. [252; 262; 311–313] й указати, що до потенційних викликів національній безпеці України можуть бути віднесені зовнішні та внутрішні, причому до зовнішніх такі:

1) відсутність базових міждержавних договорів і угод між країнами, що мають регламентувати порядок дотримання режиму державного кордону, співробітництва та взаємодопомоги з прикордонних питань, а також запровадження господарської діяльності та розвитку прикордонних територій, урегулювання низки фінансових, майнових і фінансово-господарських питань, збереження та збалансованого використання природних ресурсів й охорони навколишнього середовища;

2) відсутність демаркації сухопутної ділянки державного кордону. Це може створювати значні проблеми в стратегічно важливому елементі державності – забезпеченні правового статусу на суверенну територію, територіальну цілісність і недоторканість державного кордону країни;

3) неможливість установлення морського кордону між країнами (зокрема, Україною та РФ), а також важливість здійснення розмежування континентального шельфу у виключних (морських) економічних зонах (зокрема, у Чорному морі);

4) недостатнє (неефективне) облаштування державного кордону між країнами;

5) нерозв'язаність усього комплексу суспільно-політичних проблем, зокрема щодо безробіття, низького рівня заробітної плати, що спонукає жителів цих регіонів займатися протиправною діяльністю, у тому числі на державному кордоні, або до виникнення хвилі невдоволення, сепаратизму тощо;

6) наявність сепаратистських і екстремістських настроїв серед населення, що має наміри переглянути належність частини державної території країни;

7) активність у вчиненні протиправної діяльності транскордонних злочинних угруповань, що намагаються утворити стійкі канали переправлення через кордон тих чи інших заборонених предметів та ін. (незаконних мігрантів, контрабанди тощо);

8) можливість загрозливого потрапляння до країни через державний кордон терористів, закордонних терористичних угруповань, екстремістів, а, відтак, і знярядь терористичної й екстремістської діяльності (зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних та наркотичних засобів тощо);

9) проактивність розвідувальної та розвідувально-диверсійної діяльності спецслужб, що спрямована на дестабілізацію суспільно-політичної ситуації в іншій країні;

10) можливість скоєння терористичними організаціями та сепаратистськими рухами терористичних актів на об'єктах важливої соціальної, військової та ін. інфраструктури;

11) мілітаризація держав (коаліцій) у регіоні, а також загроза нарощування військових угруповань та озброєнь поблизу кордонів, створення нових, розширення і модернізація наявних військових баз та інших об'єктів;

12) використання енергетичної, фінансової, торговельної, економічної та іншої залежності однією країною по відношенню до іншої;

13) маніпуляція суспільною свідомістю через різні засоби масової

інформації, у тому числі за рахунок поширення недостовірної, неповної, неправдивої або упередженої інформації щодо суспільно-політичної ситуації в тій чи іншій державі.

Аналіз суспільно-політичної ситуації щодо забезпечення національної безпеки й оборони України дає підстави наполягати на наявності зовнішніх і внутрішніх викликів такій безпеці. На цій підставі визначено, що *виклик національній безпеці України* – це внутрішньо- та зовнішньополітична ситуація, зокрема суспільно-політична у державі, яка створює загрозу її державному суверенітету, територіальній цілісності, а також це територіальні претензії з боку інших держав, спроби втручання їхнього у внутрішні справи нашої країни, що зумовлюють потребу в здійсненні з її боку адекватних дій щодо зниження рівня таких загрози або щодо їх усунення (курсив наш – К. С.) [117].

Уважаємо за необхідне розглянути більш детально зміст зовнішніх і внутрішніх викликів національній безпеці України з урахуванням положень СВОТ-аналізу. Серед наявних *зовнішніх викликів національній безпеці України* належать такі (курсив наш – К. С.) [117; 140]:

- 1) незавершеність договірно-правового оформлення україно-російського державного кордону;
- 2) протиправне збільшення на анексованих територіях (АРК, Донецькій і Луганській областях) військової присутності РФ;
- 3) загроза безпосередньої військової агресії з боку РФ на суверенну й автономну територію України;
- 4) недостатня дієвість наявних інституційних структур і механізмів забезпечення національної безпеки;
- 5) глобальна нестабільність в соціальній, економічній та іншій сферах життєдіяльності тощо.

На наше переконання, одним із актуальних зовнішніх викликів національній безпеці України є нарощування РФ поблизу вітчизняних кордонів угруповань військ й озброєння, які порушують співвідношення сил

[127]. Сутнісно цей виклик національній безпеці України відзначається тим, що РФ, порушуючи домовленості з мирного (безконфліктного) урегулювання ситуації в Донецькій і Луганській областях, продовжує дислокувати свої військові ударні угруповання на прикордонних з Україною регіонах. Відтак, з великою ймовірністю, можна стверджувати, що ці дії сусідньої держави можуть спричинити подальшу ескалацію внутрішнього суспільно-політичного та зовнішнього протистояння в означених областях. Свідченням цього можуть служити події озброєних провокацій у внутрішніх водах України в листопаді 2018 р. і введення воєнного стану в ній [46].

Не менш важливим зовнішнім викликом національній безпеці України є недостатня результативність наявних інституційних структур і механізмів забезпечення такої безпеки, а також глобальна нестабільність системи безпеки загалом. Сутність цього зовнішнього виклику національній безпеці України полягає в тому, що сьогодні функціонують різні міжнародні політичні механізми гарантування захисту суверенітету та територіальної цілісності, які, проте, по відношенню до України та її захисту виявляються не достатньо ефективним у протистоянні військовій агресії РФ на суверену територію нашої держави [127].

Зазначимо, що 26 червня 1945 року у Сан-Франциско було підписано Хартію Організації Об'єднаних Націй, згідно з якою (хартією) Україна офіційно вважається членом цієї Організації (з 24 жовтня 1945 р.). Разом із тим, практика останніх світових подій (у Грузії, Іраку, Сирії, Україні та ін.) засвідчує, що наразі ООН неспроможна повноцінно стримувати війни, що виникають на Землі, а також притягти агресора до відповідальності. Проте ця Організація створювалась саме з метою підтримувати мир і недопускати виникнення та розгортання війн [69; 71; 93]. У цьому контексті можемо наполягати на необхідності вдосконалення статуту ООН. Оскільки він дозволяє 5 постійними членам його Ради Безпеки скористатися правом вето. Таким правом наділена й РФ, яка має можливість гальмувати будь-яке рішення, прийняте на

засіданні ООН, що якимось чином засуджує військову агресію однієї держави проти іншої, зокрема проти України. Власне, реформи ООН мають початися з такого: слід обмежити можливості для маневру порушникам миру у світі, які є членами Ради Безпеки ООН [117].

Крім того, існує низка зауважень щодо напрямків і результатів роботи ОБСЄ. Її, на думку значної кількості практиків державного управління, варто підвищувати (див. заяву Президента України на американському телеканалі CBS News від 08 травня 2018 р. [1]). Власне кажучи, за результатами Мінських домовленостей ОБСЄ має здійснювати моніторинг ситуації на україно-російському державному кордоні, а також сприяти припиненню суспільно-політичного протистояння, що трансформувалося у військове у Донецькому та Луганському регіонах.

Зважаючи на предмет дослідження й ураховуючи положення СВОТ-аналізу, до *внутрішніх викликів національній безпеці України* можуть бути віднесені такі (курсив наш – К. С.):

- 1) повільне здійснення інтеграційних реформ у державі (зокрема, євроінтеграційних);
- 2) падіння авторитету і рівня довіри до органів державної влади серед населення;
- 3) латентний і призупинений суспільно-політичний конфлікт у Донецькій і Луганській областях;
- 4) антиконституційність дій органів влади за підтримки співробітників іноземних спецслужб;
- 5) захоплення приміщень органів державної влади, режимних об'єктів за підтримки співробітників іноземних спецслужб;
- 6) зниження рівня ефективності вітчизняних розвідувальних та контррозвідувальних органів;
- 7) неготовність інституцій сектору нацбезпеки до виконання покладених на них завдань в особливий період, а також у період дії

воєнного стану;

8) високий рівень контрабандної діяльності, корупції, у т. ч. транскордонної тощо [117].

За аналогією з виокремленням основного зовнішнього виклику національній безпеці України, здійснимо визначення й аргументацію основного внутрішнього виклику ній. Уважаємо, що ним є втрата контролю над ділянкою українсько-російського державного кордону (це майже 410 км, що проходять у Донецькій і частково в Луганській областях поблизу з РФ). Сутність цього внутрішнього виклику національній безпеці України полягає в тому, що за підтримки Прикордонної служби ФСБ РФ сепаратистські злочинні угруповання контролюють спільну ділянку україно-російського державного кордону, а також усю інфраструктуру прикордонних підрозділів України. Це здійснюється з метою самостійного незаконного проведення окремих процедур прикордонно-митного контролю на самопроголошених державних утвореннях в Україні [127].

Разом із тим, Україна та міжнародне співтовариство продовжують засуджувати факти грубого порушення РФ режиму україно-російського державного кордону. Вони, на жаль, не припиняються, незважаючи на всі законні вимоги міжнародного співтовариства й української влади, які містять вимоги до російської сторони щодо припинення нею зухвалого порушення норм міжнародного права і міждержавних відносин [117].

Незавершеність договірно-правового оформлення україно-російського державного кордону, а також неврегульованість питань щодо дотримання його режиму – це ті нагальні проблемні питання у сфері національної безпеки України, які вона прагне розв'язати. Зміст цього виклику національній безпеці нашої країни полягає в такому: сьогодні не проведено демаркацію сухопутної ділянки україно-російського державного кордону (1974,04 км.). Крім того, не здійснено делімітацію морських просторів між Україною та РФ в Азовському і Чорному морях,



а також Керченській протоці. Як наслідок, маємо події листопада 2018 р. в Азовському морі, арешт українських моряків російською стороною й уведення воєнного стану у дев'яти регіонах України з 28.11.2018 р. За нашими оцінками, саме незавершеність договірно-правового оформлення сухопутної ділянки україно-російського державного кордону може призвести до втрати Україною правового титулу на частину власної державної території. Відтак, самопроголошені республіки на ній (ЛНР і ДНР) намагатимуться встановити межі квазідержавних утворень, тимчасово не контрольованих українською державною владою [127].

Сьогодні не викликає сумнів той факт, що стратегічні прорахунки щодо формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України можуть зумовити анексію частини державної території України (АРК та м. Севастополь), а також до подальшої ескалації екстремістських, сепаратистських і терористичних угруповань і виявів негативної практики їх діяльності в південно-східних регіонах нашої держави. Зважаючи на це, було виявлено спектр проблемних питань щодо державного управління у сфері забезпечення нацбезпеки України, що пов'язані із зовнішньою та внутрішньою її державною політикою, а саме [117]:

– по-перше – військово-політичним керівництвом України мають вчасно вживатися заходи щодо залучення політичної й дипломатичної підтримки провідних міжнародних безпекових організацій (зокрема ООН, ОБСЄ та НАТО), а також країн-гарантів суверенітету та територіальної цілісності України;

– по-друге – вищим органом колегіального керівництва у питаннях оборони й безпеки України має бути надано адекватну оцінку характеру наявних викликів і загроз національній безпеці нашої країни у сфері державної безпеки (див. Закон України «Про національну безпеку України» [222]);

– по-третє – слід посилити розвиток патріотичного мислення як

серед населення України, так і серед її посадових осіб. Оскільки непоодинокими є випадки, за яких керівники та посадовці АРК, Луганської та Донецької областей свого часу відкрито підтримали сепаратистів. Крім того, мало місце ситуація, коли МЗС України не змогло вчасно організувати приїзд до Криму іноземних дипломатів, міжнародних представників і спостерігачів, який би розгорнув інформаційну кампанію щодо поширення РФ нестабільності на Сході та Півдні України;

– по-четверте – керівництвом інституційного сектору національної безпеки й оборони України не було вжито превентивних воєнних заходів щодо мінімізації та нейтралізації наявних і потенційних викликів й загроз такій безпеці. На жаль, спостерігалася ситуація, коли у більшості військових частин і в підрозділах ЗС України, МВС України, СБ України та інших військових і правоохоронних органах були відсутні розпорядження щодо можливих дій вищевказаних частин і підрозділів в умовах розгортання військової агресії. Користуючись бездіяльністю української військової влади, проросійсько налаштовані угруповання оперативно заблокували вітчизняні військові частини та режимні об'єкти, а в подальшому повністю їх захопили. Унаслідок цих дій військової окупації АРК і м. Севастополь втрачено майже 200 військових гарнізонів ЗС України. Крім того, державна прикордонна служба України була позбавлена всіх пунктів постійної дислокації із відповідною інфраструктурою, і втратила контроль над частиною Азовського і Чорного морів, а також Керченською протокою. Власне, відбулося зменшення протяжності морської ділянки кордону (на 172 морські милі) [117; 127].

Отже, у світлі вищезазначених подій і небезпечних суспільно-політичних процесів в Україні, деякі з яких перебувають у замороженому стані, актуалізується увага до дослідження проблем розбудови вітчизняної системи національної безпеки як невід'ємної складової

загальноєвропейської системи безпеки. У цьому контексті існує необхідність дослідити більш детально зарубіжні практики забезпечення такої безпеки, а також вітчизняне правове поле й організаційне забезпечення на предмет достатності визначення загроз, викликів і заходів у цій сфері.

## **Висновки до 2 розділу**

1. На підставі ґрунтовного дослідження наукових праць вітчизняних і зарубіжних дослідників, нормативно-правової бази щодо сутності і завдань державного управління у сфері національної безпеки України виявлено, що її забезпечення є одним із стратегічних пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики України. Дослідники консолідовані в тому, що завданням національної безпеки нашої держави є визначення напрямів та шляхів вирішення проблемних питань щодо здійснення безпекової інституційної діяльності в умовах зовнішньої агресії, невизначеності та мирного часу. Разом із тим, постає необхідність в обґрунтуванні будови інституційних механізмів державного управління у сфері національної безпеки України, що зумовлено потребою забезпечити її провадження за всіх режимів функціонування (у мирний час, особливий період і в межах сірої зони). Визначено, що головною метою запровадження дієвих інституційних механізмів державного управління у цій сфері є забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, зміцнення обороноздатності та забезпечення національної безпеки України у зовнішньополітичній сфері, відновлення зовнішньополітичної репутації України як прогнозованої дієздатної держави тощо.

2. З'ясовано, що визначальним моментом для формування інституційних механізмів державного управління щодо забезпечення національної безпеки (незалежно від сфери їх реалізації) є конкретні

суспільно-політичні цілі, які утворюють відповідне «дерево». З урахуванням загальних положень науки державне управління запропоновано поняття «комплексний інституційний механізм державного управління у сфері забезпечення національної безпеки», метою функціонування якого є реалізація національних інтересів (держави, суспільства й особистості), розвиток економіки та соціальної структури, а також відносин у суспільстві, систем життєзабезпечення і соціалізації соціуму шляхом виявлення, попередження, нейтралізації, протидії, ліквідації та відображення зовнішніх і внутрішніх небезпек і загроз, здатних завдати шкоди об'єктам національної безпеки. Системоутворюючим фактором розвитку запропонованого механізму є те, що він ґрунтується, перш за все, на теоретичній, методологічній, практичній і науковій основі у сфері управління забезпеченням національної безпеки та пов'язаний із загальною концепцією довгострокового соціально-економічного розвитку країни та стратегією національної безпеки держави. Висловлені твердження дозволяють прийти до висновку, що комплексний інституційний механізм державного управління щодо забезпечення національної безпеки – це заснована на стратегії забезпечення національної безпеки та інших нормативних правових актах сукупність різних видів суспільно-політичної управлінської діяльності цілісної, ієрархічної системи державних органів і установ, які здійснюють державну (законодавчу, виконавчу і судову) владу, а також суспільно-політичних організацій, інститутів, які здійснюють артикуляцію й узагальнення загальних і специфічних національних інтересів (громадян та окремих соціальних і політичних груп населення), а також способів, методів і технологій державного управління їх взаємовідносин, формальних і неформальних правил і процедур, гарантованих міжнародним і національним правом, включених у динаміку практико-політичних відносин, які дозволяють оперативно вирішувати завдання із забезпечення національної безпеки різними інституційними засобами.

3. На цій підставі охарактеризовано підґрунтя дієвого функціонування

інституційних механізми державного управління у сфері національної безпеки, а саме: науково-методологічне; правове; організаційне; інформаційно-комунікативне й технологічне забезпечення. Аргументовано, що ці передумови інституційних механізми державного управління у сфері національної безпеки відзначаються інтеграційністю, що передбачає у свою чергу здійснення виваженої й ефективною внутрішньої та зовнішньополітичної діяльності України в організаційному та правовому напрямку. Акцентовано на поступальності реалізації цих напрямків державноуправлінської діяльності у сфері забезпечення національної безпеки, що передбачає висхідне управління (охоплює основну державноуправлінську діяльність) і низхідне (за умови налагодження зворотного зв'язку в цій сфері).

4. Визначено за допомогою положень SWOT-аналізу й охарактеризовано сучасні виклики національній безпеці України, серед яких виділені, зокрема зовнішні та внутрішні. До перших викликів національній безпеці України (зовнішніх) віднесено такі:

1) незавершеність договірно-правового оформлення українсько-російського державного кордону;

2) затягування часу в регулюванні питань щодо дотримання режиму дружніх відносин між Україною та РФ (з моменту початку військової агресії (березень 2014 р.) і до необхідності пролонгації відповідного договору (грудень 2018 р.);

3) протиправне збільшення на анексованих територіях України військової присутності РФ;

4) нарощування нею поблизу кордонів України та в 12 і 24 милях від водного кордону угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення військових сил;

5) загроза прямої військової агресії РФ на суверенну територію України, а, відтак, введення військового стану в ній;

6) зовнішній вплив російських спецслужб та розгортання кризових

трансформаційних процесів в Україні;

7) недостатня ефективність роботи наявних інституційних механізмів забезпечення національної безпеки у зовнішній сфері, а також низький рівень глобальної стабільності тощо.

Установлено, що сутнісно сучасні внутрішні виклики нацбезпеці України можуть бути охарактеризовані з позиції депривації таким чином:

1) повільністю реалізації інтеграційних прагнень і здійснення соціально-економічних реформ у нашій державі;

2) зниженням серед населення довіри до органів державної влади;

3) можливістю захоплення приміщень органів державної влади та режимних об'єктів, а також здійснення рейдерських атак на об'єкти приватного сектору;

4) послаблення контролю над фінансовою безпекою України, зокрема над її банківською сферою, а також збільшення кількості узятих кредитів тощо;

5) діяльністю сепаратистських, терористичних та інших угруповань в Україні, насамперед, її прикордонних регіонах;

6) високою корумпованістю вітчизняних державних інституцій усіх рівнів управління;

7) неготовністю структур сектору національної безпеки виконувати покладені на них завдання в умовах суспільних трансформацій і суспільно-політичних конфліктів тощо.

## РОЗДІЛ ІІІ

### АНАЛІЗ СУЧАСНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

#### **3.1. Характеристика правового забезпечення державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України**

Надзвичайно важливим питанням, що має суспільно-політичне значення і у своєму вирішенні передбачає стабільне функціонування демократичної правової держави, є формування компетентних, адекватних механізмів державного управління у сфері внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності держави, а також підвищення їх результативності. Від цього багато в чому залежить успішна реалізація політичного курсу України на міжнародній арені, а, відтак, її місце в ній. Тому детальний аналіз нормативно-правової бази з питань організації державного управління у сфері внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності України із забезпечення національної безпеки, а також правова регламентація цієї діяльності державними інституціями (на основі покладених на них законом повноважень) об'єктивно необхідні й обґрунтовані, з правових позицій, у цілях узгодження діяльності цих органів у сфері міжнародних відносин [117].

Зважаючи на це й ураховуючи вищезапропонований методологічний концепт поділу механізмів державного управління, можемо стверджувати про необхідність аналізу основних нормативно-правових актів, що визначають засади національної безпеки, а також внутрішньої та зовнішньої політики в ній і повноваження державних органів України у цій сфері (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

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

№ з/п	Назва нормативно-правового акту 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 6 квітня 2011 р. № 381/2011, яким затверджено «Положення про Міністерство закордонних справ України», Постанова КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 878, якою затверджено «Положення про Міністерство внутрішніх справ України» тощо
11	Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»
12	Закон України «Про національну безпеку України»

Джерело: складено на підставі [108; 195; 222; 274–275]



На наше переконання, до цих правових актів можуть бути віднесені такі:

1. «Декларація про державний суверенітет України». Цей документ був прийнятий Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки 16 липня 1990 р. [195]. У Декларації зазначено, що Верховна Рада Української РСР: виражає волю народу держави, прагнучи створити демократичне суспільство, виходить із потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини, шанує національні права усіх народів, дбає про повноцінний політичний, економічний, соціальний і духовний розвиток народу Української РСР, визнає необхідність побудови правової держави і має на меті утвердити суверенітет і самоврядування свого народу, на цій підставі проголошує державний суверенітет Української РСР, який передбачає верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Української республіки у межах її території, а також незалежність і рівноправність її у зовнішніх відносинах.

Відзначимо одразу, що з положень Декларації [там само] випливає таке: Українська держава, як суверенна та багатонаціональна, має розвиватися в існуючих кордонах, що передбачає реалізацію українським народом свого невід'ємного права «на самовизначення», а також здійснення захисту й охорони національної державності цього народу. Власне кажучи, аналізована Декларація становить підґрунтя, з одного боку, для побудови правової держави й утвердження самоврядування народу Української РСР, а з другого – проголошує її безпекову складову через визначення державного суверенітету у межах установленої самостійності, верховенства, повноти і неподільності влади Української республіки (у межах території), а також незалежності та рівноправності її в зовнішніх відносинах.

2. Постанова Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про проголошення незалежності України».

Даний правовий документ був прийнятий 24 серпня 1991 року [195]. Починаючи з моменту проголошення незалежності, чинними на території Української республіки визнаються її конституція, закони, постанови уряду та інші акти законодавства Української РСР. Аналіз положень цієї постанови дозволяє стверджувати [там само], що Українська РСР оголосила про свою незалежність, що було здійснено виходячи із права «на самовизначення». Це право, до речі, передбачено Статутом Організації Об'єднаних Націй та іншими міжнародно-правовими документами.

3. Основний Закон України – Конституція [108], прийнята 28 червня 1996 року. Цей документ має визначальне значення для нашого дослідження, зокрема статті 17 і 18 Розділу I, у яких встановлено, що внутрішня і зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення і національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства, що відбувається за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права. При цьому Україна, як суб'єкт міжнародного права, вступає безпосередньо у відносини з іншими державами, а також укладає із ними договори й обмінюється представництвами; більше того, вона бере участь у діяльності впливових міжнародних організацій (ООН, ОБСЄ, СНД та інших організаціях) у тому обсязі, який необхідний для ефективного забезпечення національних інтересів.

4. «Заява про без'ядерний статус України» [195]. Вона була прийнята Верховною Радою України 24 жовтня 1991 р. У цій Заяві встановлено, що наявність на території України ядерної зброї колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік є тимчасовою, а Україна проводитиме політику, яка спрямована на повне знищення ядерної зброї та компонентів її базування (розташовані на території Української держави). Крім того, визначено, що Україна як одна з правонаступниць колишнього СРСР, додержуватиметься положень Договору між США й СРСР, яким визнана необхідність скорочення стратегічних наступальних озброєнь 1991 року (ядерних

озброєнь, розташованих на її території) [там само]. Власне, цим правовим документом Українська держава, як незалежний суб'єкт публічно-правових відносин, засвідчила своє рішення щодо питань знищення ядерного озброєння, розташованого на її території.

5. Основні напрями зовнішньої політики України . Вони були схвалені Верховною Радою України 2 липня 1993 р. [195]. У цьому правовому документі відзначено, що Українська держава будує демократичну правову державу. Її першочерговою метою є забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Для цього вона має неухильно дотримуватися норм вітчизняного та міжнародного права, зокрема Загальної Декларації прав людини, Міжнародних пактів про права людини, які ратифіковані Україною, та іншими міжнародними документами [там само].

У продовження можемо відзначити аспекти зовнішньої політики нашої країни, а саме:

1) Україна є європейською державою, яка покликана зміцнювати та розширювати відносини з іншими країнами Європи, а також колишнього СРСР тощо;

2) Україна є морською державою. Це зумовлює необхідність розвитку взаємовигідних відносин із країнами Чорноморського і Середземноморського басейнів;

3) у тих випадках, коли Україна не може забезпечити себе повноцінно власними сировинними ресурсами, вона має турбуватися про їх отримання від інших держав, які ними володіють [195].

6. Закон України «Про основи національної безпеки України», прийнятий Верховною Радою України 19 червня 2003 р. [195]. Означений Закон [там само] містить засади державної політики, яка спрямована на захист національних інтересів, а, відтак, на гарантування безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Найважливішими серед них визнаються захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та

інформаційної безпеки [там само].

Згідно із аналізованим Законом були розроблені і затверджені декілька важливих нормативно-правових документів у сфері національної безпеки, а саме: Указ Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» [227], Воєнна доктрина України та інші доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва – напрями діяльності органів державної влади з метою своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам українського народу та держави. Варто відзначити, що Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України є тими документами, які обов'язкові для виконання, і становлять базис для розробки конкретних програм за складовими державної політики у сфері національної безпеки нашої країни [там само].

Прикметно, що в зазначеному Законі [222] міститься норма, яка встановлює такі основні реальні та потенційні загрози національній безпеці України, а також стабільності у суспільстві:

1) (у зовнішньополітичній сфері) посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, а також територіальні претензії з боку інших держав і воєнно-політичну нестабільність, регіональні та локальні війни та суспільно-політичні конфлікти в різних регіонах світу (насамперед, поблизу кордонів України);

2) (у сфері державної безпеки) розвідувально-підривна діяльність іноземних спецслужб, і, що важливо, поширення корупції, хабарництва всередині органів державної влади, її зрощення із бізнес структурами, розвиток організованої злочинної діяльності. Крім того, у цій сфері загрозу становлять використання з терористичною метою тих чи інших об'єктів на території України (зокрема ядерних) і створення та функціонування незаконних воєнізованих збройних угруповань і формувань;

3) інші загрози у воєнній сфері, а також у сфері безпеки державного кордону України.

Узагальнюючи положення Закону України «Про основи національної безпеки України» [223], можемо стверджувати: система забезпечення її національної безпеки в оборонній сфері, викладена в аналізованому Законі таким чином, що не визначає ключових напрямків державної воєнної політики України щодо повноправної участі її в системі колективної безпеки (наперед забігаючи, зауважимо, що спроба вирішення цього проблемного питання буде здійснена через 15 років). Крім того, у цьому Законі не відбувається розмежування воєнної політики держави за умов, коли вона діє самостійно, а коли – у системі колективної безпеки. Відтак, не розмежовуються виклики та загрози національній безпеці України, яким вона може протистояти самостійно, а яким – у системі колективної безпеки шляхом оперативного визначення та реагування (мінімізації та/або нейтралізації). Також не визначаються першочергові заходи та засоби їх реалізації, як наслідок, практичне виконання даного Закону було ускладненим і навіть нівельованим за певними напрямками імплементації.

Варто підкреслити, що у війнах нового покоління, у т. ч. гібридних, значно зростає роль складових боротьби із ними, а саме: правової, економічної, гуманітарної, інформаційної і психологічної складових. Разом із тим, у законодавчо визначеному переліку [222–223] відсутні як такі інформаційні, інформаційно-інструментальні загрози, а також загрози психологічній дії іноземних держав, яка спрямована на порушення оптимального функціонування систем державного управління, зокрема військового. Некоректним також є визначення (в якості загроз воєнній безпеці) прорахунків і бездіяльності органів державної влади, зокрема таких:

- небезпечне зниження рівня забезпечення військовою та спеціальною технікою й озброєнням нового покоління Збройних Сил України;
- повільність у здійсненні та недостатнє фінансове забезпечення програм реформування військово-оборонного промислового комплексу

нашої держави;

– накопичення значної кількості застарілої та непотрібної військової техніки, озброєння та небезпечних вибухових речовин.

Такий висновок нами зроблено з огляду на те, що розв'язання зазначених проблемних питань – безпосередня функція самих органів державної влади.

7. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», прийнятий Верховною Радою України 1 липня 2010 р. [216]. У цьому Законі [там само] установлюються принципи реалізації внутрішньої та зовнішньої політики нашої держави, до яких варто віднести такі:

- 1) суверенна рівність України на тлі інших держав світу;
- 2) унеможливлення дії загроз з боку будь-якої іноземної держави щодо силового застосування нею засобів проти територіальної цілісності України або її політичної незалежності;
- 3) повага з боку України до територіальної цілісності інших держав та непорушності їх державних кордонів;
- 4) вирішення Україною спорів мирними засобами;
- 5) повага з боку України до прав людини та громадянина, а також їхніх основоположних свобод;
- 6) невтручання України у внутрішні справи інших держав і, навпаки;
- 7) взаємовигідне транскордонне співробітництво України з іншими державами;
- 8) сумлінне виконання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань і, навпаки;
- 9) пріоритет загальноновизнаних норм і положень міжнародного права, у тому числі перед нормами і положеннями вітчизняного права;
- 10) своєчасність й адекватність заходів захисту національних інтересів України реальним і потенційним загрозам, а також і громадянам, юридичним особам і суспільству.

Зазначимо, що наведені вище принципи, на яких ґрунтується

внутрішня та зовнішня державна політика України" ни у сфері національної безпеки, засвідчують таке:

- по-перше – вони становлять, насамперед, не систему, а сукупність принципів (оскільки вони об'єднують основоположні засади, які відзначаються різною правовою природою);

- по-друге – принципи, починаючи з першого і закінчуючи восьмим, є нічим іншим, як загально визнаними принципами міжнародного публічного права (вони містяться в Статуті Організації Об'єднаних Націй від 1945 року). Щодо принципів, починаючи з дев'ятого і закінчуючи десятим, є принципами процесуально-процедурними, оскільки відзначаються праксеологічним і установчо-технічним характером. Тому можуть застосовуватися нашою державою у випадках, по-перше, оцінювання на відповідність вітчизняного законодавства (нормам міжнародного публічного права), а по -друге, здійснення певних дій та/або настання відповідних подій, які мають відношення до суверенітету України або наносять їй шкоду, як суб'єкту такого права;

- по-третє – принцип поваги до прав людини і принцип рівноправності та самовизначення народів і націй відсутній серед загально визнаних принципів сучасного міжнародного публічного права [18].

8. Закон України «Про оборону України», прийнятий Верховною Радою України 6 грудня 1991 року [195]. Даний документ закріплює засади оборони нашої держави, а також повноваження інститутів публічної влади у цій сфері, а саме:

- органів державного військового управління;
- органів місцевого самоврядування;
- місцевих державних адміністрацій ;
- підприємств, установ, організацій та ін.

При цьому в разі збройної агресії проти України або загрози нападу на неї Президент України приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в державі або окремих її

місцевостях, а також щодо застосування Збройних Сил України та інших військових формувань, які утворені відповідно до законів України. Президент України подає письмово оформлене рішення до Верховної Ради України на схвалення (затвердження), а також вносить до Парламенту України подання щодо оголошення стану війни у ній.

Органи державної влади й органи військового управління вживають заходів, необхідні для відсічі агресії. На підставі затвердженого рішення Президента України щодо оголошення стану війни Збройні Сили України разом з іншими військовими формуваннями розпочинають воєнні дії. З моменту оголошення такого стану чи фактичного початку воєнних дій починається відлік воєнного часу, що закінчується у день припинення стану війни.

Узагальнення положення аналізованого Закону [222] дозволило визначити, що за структурною ієрархією цей документ мав би забезпечити розвиток і конкретизацію концептуальних основ національної безпеки України щодо гарантування її безпеки й оборони. Разом із тим, цей Закон не був узгоджений із Законом «Про основи національної безпеки України» (2003 року) і не ще не приведений у відповідність до положень Закону України «Про національну безпеку України» (2018 р.) [222]. Ця неузгодженість стосується, насамперед, питань розвитку базового принципу організації оборони держави, який визначає блоковий статусу країни. Відтак, можемо наполягати, що засади оборони, викладені в Законі «Про оборону України», не дають відповіді на головні питання, а саме: за яким механізмом відбувається забезпечення оборони держави і як наша країна має взаємодіяти в межах колективною системами безпеки (зокрема із НАТО).

Варто також підкреслити, у Законі України «Про оборону України» [там само] не прописані належним чином процедура й умови взаємодії усього інституційного сектору безпеки й оборони України, тобто Збройних Сил України, Національної Гвардії України та інших військових формувань. Спроба вирішити це питання здійснена в межах Закону України «Про



національну безпеку України». Власне кажучи, потребують розподілу функції та завдання суб'єктів цього сектору, меж їх відповідальності і, що важливо, інституційного механізму державного управління в цій сфері як ієрархізованої системи. Відзначимо, що поняття «сектор безпеки й оборони України» потрапило до переліку основних термінів і знайшло своє відображення уже в Законі України «Про національну безпеку України» [222].

На увагу заслуговують також подані в Законі України «Про оборону України» [195] заходи організаційного характеру щодо забезпечення оборони держави, зокрема ті, що стосуються її територіальної оборони. На наше переконання, зазначені заходи потребують розширення, а також урахування низки чинників, а саме:

- тенденцій розвитку сучасної військової боротьби;
- суттєвих змін зміст поняття «зброя», у напрямку його доповнення вищевказаними складовими (інформаційною, ідеологічною та іншими).

Розвиток засобів збройної боротьби із загрозами та небезпеками змінює традиційне поняття її мети. Нею у нових умовах (зовнішньої агресії на Україну) стає не стільки оволодіння територіями, скільки досягнення бажаних змін у стані й режимах функціонування держави й її об'єктів. Зважаючи на це, можемо стверджувати, що відбувається трансформація змісту поняття «національна безпека й оборона держави», оскільки ключовими ланками починають ставати її стратегічні об'єкти.

Принагідно відзначимо, що аналізований Закон України «Про оборону України» [195] містить низку недоліків змістовно-логічного характеру. Йдеться мова, зокрема про положення, які стосуються підготовки держави до оборони в мирний час, що передбачає, на думку законодавця, здійснення заходів у зовнішньополітичній сфері, які спрямовані на запобігання збройному конфлікту та відсічі збройній агресії [там само]. Таке положення суперечить формальній логіці, адже відсіч потенційній збройній агресії є завданням держави та її органів під час воєнного часу. На підставі

викладеного можемо відзначити, що Закон України «Про оборону України» містить застарілі норми, які повною мірою не враховують концептуальні зміни в засадах гарантування та підтримки національної безпеки й оборони України.

9. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» (затверджений 9 грудня 2010 р.). Цим Указом (чинним і досі) передбачено усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, а також підвищення ефективності системи державного управління [195]. Варто відзначити, що в аналізованому Указі Президента України міститься Схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади.

10. Укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, які визначають сферу діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ).

Важливою для розгляду є постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671 [195], яка затвердила Положення про Міністерство оборони України (МО України). Як інші ЦОВВ, Міноборони – головний орган у системі державного управління, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері національної безпеки (з воєнних питань), оборони та військового будівництва як у мирний час, так і в особливий період [там само, абз. 1 п. 1]. Варто також зазначити, що МО України покликане забезпечувати в межах наданих повноважень реалізацію державної політики з оборонних питань, які безпосередньо пов'язані з застосуванням повітряного простору України, а також захистом суверенітету нашої держави [там само, пп. 4 п. 3]. Виконання цих завдань МО України вимагає від нього здійснення таких заходів: 1) провадження розвідувальної й інформаційно-аналітичної діяльності, яка вчиняється в інтересах національної безпеки та оборони держави; 2) аналіз воєнно-політичної обстановки та визначення рівня воєнної загрози нацбезпеці; 3) планування та

здійснення заходів із протидії та нейтралізації військово-політичних ризиків, викликів, загроз, у т. ч. використання воєнної сили проти України; 4) підготовки і періодичного уточнення Стратегії національної безпеки України, а також Воєнної доктрини України та інших доктрин, концепцій, стратегій і програм у сфері національної безпеки й оборони; 5) розробляє Стратегічний оборонний бюлетень на довгострокову перспективу з урахуванням пропозицій інших ЦОВВ України; 6) міжвідомчої координації щодо проведення оборонного огляду в державі тощо [там само, пп. 4–8 п. 4].

Зацікавлення викликає також постанова Уряду України від 28 жовтня 2015 р. № 878 [195], якою затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ України (МВС України). У цьому Положенні [там само, п. 1] визначено, що Міністерство внутрішніх справ України – головний орган у системі ЦОВВ, що має забезпечувати формування державної політики у сферах, які стосуються охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, а також підтримання публічної безпеки і порядку. У відповідності до Положення про Міністерство внутрішніх справ України [там само] було розроблено та затверджено Стратегію розвитку органів системи МВС (на період до 2020 року) [232]. Аналіз даної Стратегії дозволяє стверджувати, що вона також містить у собі терміни «публічна безпека і порядок», а також інший термінологічний апарат, наприклад, «цивільна (публічна) безпека», «особиста безпека» [232, Розділ 4 «Стратегічні пріоритети» та ін.]. Однак, на відміну від Положення про Міністерство оборони України, Положення про МВС України ускладнює сприйняття змісту визначених у ньому термінів у сфері забезпечення національної безпеки, а також зумовлює дискусії щодо її співвідносності з публічною безпекою.

Крім того, прийнято Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 381/2011, у якому визначено завдання Міністерства закордонних справ України» (МЗС України). Цим Указом [195] затверджене відповідне Положення про МЗС України, у якому встановлено, що це Міністерство

також (на кшталт МВС України) є центральним органом виконавчої влади. Його діяльність спрямовується і координується Урядом України, що (діяльність) охоплює формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх відносин нашої держави. Принагідно відзначимо, що основними завданнями МЗС України є такі: 1) забезпечення впровадження зовнішньо політичної діяльності України, а також проведення її зовнішньо політичного курсу, який спрямований на розвиток економічних, політичних, соціально-гуманітарних, організаційно-правових, наукових, науково-технічних та інших зв'язків з іноземними країнами й міжнародними організаціями; 2) здійснення аналізу відповідних тенденцій в означеній сфері з урахуванням цих зв'язків; 3) забезпечення зміцнення незалежності, захисту державного суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її національних інтересів, що можливо за рахунок застосування відповідних дипломатичних засобів; 4) координація заходів, які здійснюються іншими органами виконавчої влади з метою провадження єдиного зовнішньо політичного курсу України та ін. [там само].

11. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України». Дане рішення було затверджене Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 [227], і ми вже частково вище про нього згадували. Згідно з основних цілей Стратегії нацбезпеки України є такі: 1) мінімізація загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності нашої держави (у межах міжнародно-визнаного державного кордону України); 2) гарантування її мирного майбутнього як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави; 3) утвердження прав і свобод людини та громадянина, що вимагає забезпечення нової якості соціально-економічного та соціально-гуманітарного розвитку; 4) реалізація інтеграційних прагнень України, зокрема щодо вступу до Європейського Союзу, а також формування умов щодо вступу в НАТО [там само].

Для досягнення вищевказаних цілей необхідне здійснення низки

заходів із зміцнення Української держави, що можливо такими шляхами:

- 1) забезпечення стабільного суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку України;
- 2) формування якісно-нормотворчої ефективної державної політики, спрямованої на дієвий захист національних інтересів (в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, інформаційній та інших сферах);
- 3) комплексного вдосконалення системи підтримки національної безпеки, що вимагає створення ефективного сектору безпеки й оборони України, про який йтиметься в роботі далі;
- 4) зміцнення зовнішньо політичного позиціонування України на світовій арені з метою гарантування власної безпеки в умовах її нестабільності, а також неврівноваженості глобальної системи безпеки.

Слід підкреслити, що в Стратегії національної безпеки України [227] визначається необхідність щодо реформування системи державного управління у сфері забезпечення такої безпеки. Воно має ґрунтуватися на принципах верховенства права, рівності громадян перед законом, чесності та прозорості влади, причому пріоритетом цього реформування повинен бути захист прав, свобод і законних інтересів громадян та інших національних інтересів України, зважаючи на її складові (суспільну та державну).

Разом із тим, реформування системи державного управління у сфері забезпечення національної безпеки вимагає, *по-перше*, очищення влади від корупціонерів й агентури іноземних спецслужб, непрофесіоналів, політичної кон'юнктури, унеможливлення переважання особистих (та\або корпоративних) інтересів над загальнонаціональними та суспільними; *по-друге*, реформування інституту державної служби, формування висококваліфікованого, патріотичного налаштованого та політично нейтрального корпусу державних службовців; *по-третьє*, оновлення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування; *по-четверте*, упровадження сучасних етичних норм для держслужбовців і цих працівників, а також військовослужбовців і працівників правоохоронних органів для

підтримки нацбезпеки, починаючи з локального рівня; *по-п'яте*, децентралізації певних функцій держави та бюджетних ресурсів, за умови забезпечення відкритості, прозорості та підзвітності державних органів, що можливо, за рахунок розвитку електронного врядування та демократичного цивільного контролю [227].

Крім того, військова агресія Росії проти України значною мірою позначилася на підвищенні актуальності питання щодо реформування не тільки вітчизняних інституцій, які формують відповідний сектор національної безпеки й оборони, а також на зарубіжних інституціях, зокрема на Раді Безпеки ООН. Відтак, у рамках роботи Генеральної Асамблеї ООН (у т. ч. цьогогорічної) увага зосереджується на підтримці таких ініціатив з реформування Ради Безпеки ООН, які передбачають забезпечення її адекватного реагування на порушення міжнародного права, навіть якщо порушник є постійним членом цієї організації [18].

Щодо субрегіонального рівня забезпечення нацбезпеки, то Україна продовжуватиме активно використовувати існуючі формати, а саме: 1) «Веймарський трикутник»; 2) «Вишеградську групу»; 3) ГУАМ; 4) ЦЄІ; 5) ОЧЕС тощо. На наше переконання, це також сприятиме забезпеченню захисту територіальної цілісності та суверенітету нашої держави, реалізації економічних й енергетичних проектів та ініціатив. При цьому з аналізованої Стратегії національної безпеки України [222] випливає, що (з метою здійснення активної зовнішньої політичної діяльності) розвиток МЗС України повинен бути спрямований на формування відповідного зовнішнього політичного відомства на кшталт європейського, завданням якого буде ефективне просування національних інтересів України у світі.

Підійшовши до аналізу нового спеціального законодавчого документу у сфері національної безпеки України, можемо зазначити, що раніше од нього прийняті нормативно-правові акти в цій сфері забезпечують характеристику державної безпекової політики України за такими етапами формування та реалізації:

– перший етап – починаючи із липня 1990 р. по червень 1996 р. («до конституційний», під час якого було проголошено державний суверенітет України, її незалежність, а також без'ядерний статус);

– другий етап – з липня 1996 р. по червень 2003 р. («конституційно-установчий», під час якого відбулося визначення напрямків внутрішньо- і зовнішньо політичної діяльності України, що спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки, а також установа в галузевому законодавстві відповідних засад державної безпекової політики);

– третій етап – з липня 2003 р. і по липень 2010 р. («перманентно стабільний», що відзначається необхідністю систематизації й уточнення засад безпекової політики України через значну негативну дію внутрішніх і зовнішніх чинників (фінансово-економічну кризу, зміни в системі колективної безпеки тощо), а також важливістю здійснення регулярного моніторингу й аналізу цих чинників);

– четвертий етап – з серпня 2010 р. і по червень 2018 р. («системно нестабільний», під час якого відбувалося реактивне державно-управлінське реагування на складні суспільно-політичні проблеми у сфері національної безпеки України, які відзначаються здатністю до модифікації й активізації або, навпаки, латентністю, що відбулося завдяки оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, затвердження нової стратегії в зазначеній сфері);

– п'ятий етап – з липня 2018 р. і до цього часу («новаційний», який передбачає упровадження низки законодавчих новацій у декількох напрямках, а саме: демократичного цивільного контролю, стратегічного планування, оборонного бюджетування тощо).

Одразу відзначимо, що В. Колесником і Т. Стукаліним [106; 276] також запропоновано здійснення періодизації становлення та розвитку державного управління у сфері національної безпеки. Періодизація цих авторів передбачає визначення основних напрямків еволюційного розвитку теорії державного управління у сфері безпеки й оборони, у яких окреслено

теоретичні підходи до формування національних оборонних систем в історичній ретроспективі, а також динаміку розвитку концепцій колективної безпеки (упродовж XX – початку XXI ст.) [там само].

Розширення за деякими напрямками безпеки відносин України з державами-членами міжнародного співтовариства, поглиблення євроінтеграції України в політичній, економічній та інших сферах, а також зовнішня агресія щодо неї зумовлюють потребу вдосконалення вітчизняного організаційно-правового державного управління у сфері національної безпеки, що охоплює, на наш погляд, таке:

- поглиблення нормативно-правового забезпечення внутрішньо- та зовнішньої політичної діяльності України в цій сфері;
- удосконалення механізму координації діяльності державних інституцій із недержавними в питаннях забезпечення національної безпеки;
- підвищення злагодженості функціонування всього механізму здійснення внутрішньої і зовнішньої безпекової політики нашої держави в умовах нестабільності;
- проведення інвентаризації чинних угод і домовленостей у цій сфері, які існують між Україною та іншими державами.

Зважаючи на це й ураховуючи необхідність досягнення суспільно-політичного балансу, завданням України є забезпечення реалізації відповідного спеціального законодавчого акту – Закону України «Про національну безпеку України» [222].

Разом із тим, потрібно розробити спеціальний закон «Про основні напрями внутрішньої та зовнішньої безпекової політики України». На нашу думку, у ньому можна визначити засади, головні напрями і пріоритети внутрішньої та зовнішньої політики держави на «новітньому етапі» її функціонування, а також закріпити систему функцій і механізмів здійснення такої політики (з метою уточнення функцій щодо розробки та реалізації зовнішньополітичних безпекових рішень і встановлення засобів інституційної координації діяльності органів виконавчої влади у



сфері їх виконання ). Удосконалення організаційно -правового забезпечення внутрішньої і зовнішньої політичної діяльності держави у сфері національної безпеки передбачає уточнення специфічного напрямку публічно-політичного процесу, який пов'язаний з залученням до нього недержавного сектору та комплексного врахування загроз йому, оскільки вони можуть відзначатися як конструктивним, так і деструктивним характером.

12. У 2018 році у Верховній Раді України було прийнято за поданням Президента України закон [222], який закріплює засади національної безпеки нашої держави. Цей документ визначає рух України у напрямку Євросоюзу та НАТО. Крім того, він передбачає розвиток держави навіть в умовах воєнного конфлікту, а в деяких положеннях і дії в умовах воєнного стану.

Війна на сході України й окупація частини її території, які почалися з 2014 року, змусили керівництво держави реформувати оборонний сектор. Без оновленої законодавчої бази це неможливо. Дуже логічно і цілком природно, що новий закон про національну безпеку, підготовлений в умовах зовнішньої агресії відрізняється від законів про національну безпеку й оборону країни на початку 2000-х (хоча і попередні містили положення іще старіших законів 90-х років). Варто зазначити, що новий Закон України «Про національну безпеку України» (Додаток 1) містить прикінцеві положення, у яких указано, що після прийняття цього закону втрачають свою чинність три вже чинних законодавчих документа, а саме:

- Закон України «Про основи національної безпеки України» (2003 року);
- Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (2003 року);
- Закон України «Про організацію оборонного планування» (2005 року) [195; 213; 222].

Для того, щоб зрозуміти, навіщо прийнято було новий закон, якщо є аж три старих, варто порівняли ці та інші документи (Додаток 2). За цих умов

стає зрозумілим, що в новому документі визначені пріоритети розвитку армії та всього силового блоку. При цьому Закон України «Про національну безпеку України» [222] містить шість розділів.

У Розділі I подано визначення термінів, які використовуються у сфері нацбезпеки й оборони [там само].

Розділ II закріплено правові засади та принципи державної політики у сфері національної безпеки і 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 [там само].

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 [222].

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

Розділ V регулює планування у сфері національної безпеки і 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 кібербезпеки України, Національну розвідувальну програму, 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 [там само].

Розділ VI визначає перехідні положення, наприклад, щодо уведення в дію правових норм, якими визначають нові правила затвердження кандидатури Міністра оборони України тощо [там само].

Варто відзначити, що принциповою відмінністю Закону України «Про національну безпеку України» [222] є те, що він передбачає розвиток держави в умовах воєнного конфлікту, зовнішньої агресії та містить положення, якими передбачено дії в умовах воєнного стану. Автори цього документу намагалися прописати, хто кому буде підпорядковуватися, хто за що відповідатиме і хто буде нести відповідальність за тих чи інших умов [46].

Наступна особливість даного закону [222] 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 сьогодні витрачаємо кошти → на що в наступному періоді → скільки залишилося → як ми можемо правильно використати залишок». Одним із найважливіших положень нового закону [там само] 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% повинні 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» [222], які стосуються національних інтересів та їх оптимізації (про які йшлося в роботі вище). Погоджуємося із О. Євсюковим, що інтереси є системоутворюючими категоріями у сфері системи безпеки [87]. Порівнюючи новий Закон України «Про національну безпеку України» [222] із застарілим Законом України «Про основи національної безпеки України» [223], 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).

Погоджуємося із О. Вербицьким, О. Радченко та ін. [34; 236], що ці поняття для кожного українця суб'єктивні. На цій підставі в новому законі [там само] 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 напрямку).

Захист цих інтересів є пріоритетним заходом у контексті забезпечення національної безпеки. На погляд законодавця, вона охоплює державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток і безпечні умови життєдіяльності та добробут українців. Саме таким чином визначаються складові національної безпеки – особистісна, суспільна та державна, підтримка якої покладається на сектор безпеки й оборони. Він представлений системою органів державної влади (загальної та спеціальної компетенції) і громадянами й громадськими об'єднаннями, що добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем [222, ст. 1]. Зважаючи на складність структури цього сектору і форм інституційної взаємодії його елементів, уважаємо за необхідне зупинитися на їх аналізі в межах окремого підрозділу дисертаційного дослідження.

### **3.2. Особливості організаційного забезпечення механізмів держави щодо забезпечення національної безпеки України**

Як зазначалося вище, систему державного управління у сфері забезпечення національної безпеки приводить певний механізм, зокрема організаційний, представлений відповідними інституціями – державними, регіональними, а також недержавного сектору.

Погоджуючись із Н. Нижник, Г. Ситником, М. Сунгуровським та ін. [258; 271], можемо відзначити, що до предмету відання державних органів у сфері національної безпеки належить регламентація таких питань:

- державний устрій і територія країни;
- визначення і захист прав та свобод людини й громадянина;
- установлення системи державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влади);
- формування вертикалі органів державної влади;
- визначення державної політики і державних програм у сфері державного, економічного й екологічного розвитку України;
- фінансове, валютне, кредитне, митне регулювання, грошова емісія;
- формування, наповнення тощо державного бюджету, стягування податків і зборів;
- формування й експлуатація державних енергетичних, транспортних, інформаційних та ін. систем;
- здійснення зовнішньої державної політики й участь у міжнародних відносинах, зокрема в зовнішньоекономічних;
- гарантування оборонної та військової безпеки, забезпечення розвитку оборонно-промислового виробництва;
- визначення статусу та охорона державного кордону, територіального моря, повітряного простору;
- реалізація функцій судоустрою;
- формування й оновлення вітчизняного законодавства;

– розвиток державної служби.

До спільної компетенції державних і регіональних органів влади у сфері забезпечення національної безпеки можна віднести таке [145; 191]:

- захист прав і свобод людини і громадянина;
- захист прав національних меншин;
- забезпечення законності і правопорядку, громадської безпеки;
- забезпечення режиму прикордонних зон;
- забезпечення раціонального природокористування;
- охорона навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки, координація питань охорони здоров'я;
- здійснення заходів щодо попередження та ліквідації наслідків дії катастроф, стихійних лих, епідемій, епізоотій;
- установлення загальних принципів організації системи органів державної влади і місцевого самоврядування;
- координація міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків (транскордонного й прикордонного співробітництва) тощо.

Законодавчою основою для розмежування компетенції у сфері забезпечення національної безпеки в Україні є положення Розділу IV Закону України «Про національну безпеку України» (2018 р.) [222]. При цьому даний правовий документ визначає сили безпеки й оборони, до яких входять такі інституції (рис. 3.1):

- 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 щодо військово-промислової політики та інші органи.

З положень аналізованого Закону [222] випливає, що до компетенції вищих органів державної влади нашої держави належить прийняття конституційних норм про права і свободи особистості, про матеріальні та духовні традиції суспільства, про конституційний лад, забезпечення суверенітету і територіальної цілісності держави. У цих положеннях закріплюються її історичні надбання. Крім того, вирішується два важливих завдання, з одного боку, окреслюється коло об'єктів захисту в процесі забезпечення нацбезпеки (у тому числі силами органів такої безпеки), а з другого – юридично формуються і регламентуються відповідні суспільні відносини, пов'язані із захистом цих інститутів держави, і визначаються найбільш загальні обов'язки державних органів, створених безпосередньо в інтересах цього захисту [129].

Верховна Рада України є вищим органом законотворчості країни і складовою частиною інституційної системи національної безпеки. Цей орган визначає пріоритети в системі забезпечення такої безпеки, а також дає державну оцінку суспільно небезпечним посяганням на конституційні засади України, визначаючи, які протиправні дії відносяться до особливо небезпечних правопорушень. Парламент України наділений пріоритетним правом в організаційно-правовому і матеріальному забезпеченні діяльності органів безпеки. Ці пріоритети встановлюють порядок організації і діяльності даних органів, створюють законодавчу основу їх функціонування, визначають бюджетні асигнування на їх фінансування тощо [131].

Так, до відання ВРУ у сфері забезпечення національної безпеки належить: затвердження зміни державних кордонів; затвердження указів Президента України про введення воєнного стану та надзвичайного стану (протягом 2 днів з моменту звернення Президента України) [210; 222, абз. 3 ч. 5 ст. 18]; вирішення питання про можливість використання збройних сил за межами території держави тощо. ВРУ приймає закони, голосує за кандидатуру Голови Уряду, а також вирішує питання про довіру йому, призначає і звільняє з посади ряд вищих посадових осіб у сфері забезпечення національної безпеки тощо.



Рис. 3.1. Структура сектору безпеки й оборони України

Джерело: складено на підставі [222]



Варто відзначити, що ВРУ володіє відповідними контрольними функціями як у сфері забезпечення нацбезпеки, так і щодо органів безпеки, а саме: здійснює контроль їх кадрової політики, не рідше одного разу на рік заслуховує доповіді Президента України, у т. ч. про стан безпеки країни та основні завдання політики національної безпеки на короткострокову, середньострокову і довгострокову перспективи; ратифікує та денонсує міжнародні договори з питань забезпечення нацбезпеки; стверджує представлені Президентом України кандидатури на посади керівників відомств в означеній сфері; приймає щорічні письмові звіти від Уряду, Служби безпеки України й Управління державної охорони України щодо діяльності складових сектору безпеки та оборони [136].

Законом України «Про національну безпеку України» ВРУ також надані повноваження щодо здійснення цивільного контролю разом з іншими суб'єктами, що передбачає створення відповідних комітетів, а також тимчасових спеціальних комісій, зокрема для розслідування чи контролю питань, які мають суспільний інтерес [222, ч. 2, 3 ст. 6]. Крім того, парламентський контроль у сфері нацбезпеки включає діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, повноваження якого визначені законом [там само, ч. 4 ст. 6]. Діяльність Уповноваженого є надзвичайно важливою, і згідно з Конституцією України охоплює контроль за додержанням прав і свобод людини та громадянина [108, ст. 101].

Зважаючи на вимоги часу та суспільств, уважаємо, що важливим є визначення статусу військового омбудсмена; у нього мають бути певні процесуальні повноваження. В Україні правами військовослужбовців опікується Представник Уповноваженого з питань захисту прав військовослужбовців. Він реалізує свої повноваження за двома напрямками, а саме: моніторингове відвідування військових частин; розгляд скарг, заяв і повідомлень про порушення прав громадян-військовослужбовців. Крім того, існує Представник Уповноваженого з дотримання соціальних та економічних прав та інші його представники.

Відповідно до щорічної доповіді, зокрема за 2016 рік, до представництва Уповноваженого з питань захисту прав військовослужбовців було надано більше 500 звернень. Із них приблизно 10% – це звернення від громадяни України, які проходять дійсну військову службу у складі Збройних Сил України та інших військах відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р. № 2232-ХІІ. За підрахунками, виходить, що в день до зазначеного представництва надходить по 2 звернення. Це може свідчити на користь наявності проблем у сфері дотримання прав військовослужбовців, а також про певний рівень поінформованості щодо діяльності Представника Уповноваженого з питань захисту прав військовослужбовців за означеним напрямком і довіри до нього [136].

У цьому контексті можемо зауважити, що інститут Омбудсмена з питань захисту прав військовослужбовців, як інструмент забезпечення прав цих осіб, доцільно розвивати в Україні, але з певним уточненням. Як зазначає С. Полторак, у світі сформувалося декілька моделей розвитку цього інституту [206]. У Канаді, наприклад, запроваджена модель, яка передбачає, що Омбудсмен з прав військовослужбовців діє в структурі відповідного Міністерства оборони. Дана посадова особа є незалежним суб'єктом, який доповідає про результати своєї діяльності безпосередньо міністру. В Україні створення окремого парламентського Омбудсмена може зайняти тривалий час, оскільки це нововведення передбачає відповідне оновлення вітчизняного законодавства, насамперед, Конституції.

Разом із тим, можемо відзначити, що останнім часом активізувалися дискусії серед теоретиків і практиків державного управління щодо необхідності створення Міністерства у справах ветеранів [136]. Наразі його функції виконує Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, яка (служба) має стати основою для цього Міністерства. Воно має оптимізувати роботу державних органів і установ у швидкому й якісному наданні послуг ветеранам. База даних

цього Міністерства повинна містити інформацію щодо кожного ветерана, який матиме можливість створити власний е-кабінет, завдяки якому матиме змогу замовляти необхідні послуги й отримувати інформацію. Погоджуємося, що реалізація концепту «е-кабінет ветерана» є надзвичайно актуальною, але її можуть здійснювати органи соцзахисту.

На наше переконання, дійсно, необхідною є оптимізація роботи державних інституцій у цьому напрямку. Вона, проте, має забезпечити комплексне вирішення проблемних питань, які виникають у сфері захисту прав військовослужбовців, а також ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів нацполіції та деяких інших осіб. Відтак, вважаємо, що існує потреба в розвитку вітчизняного інституту Омбудсмена, зокрема в напрямку введення посади Уповноваженого з прав військовослужбовців і ветеранів [131].

Повертаючись до плану нашого дослідження, відзначимо, що істотними правами у сфері забезпечення національної безпеки наділений Президент України. Він спільно з ВРУ визначає стратегію внутрішньої і зовнішньої безпеки. Усі структури безпеки (силові міністерства і відомства) знаходяться в його безпосередньому підпорядкуванні. Президент України контролює і координує їх діяльність і в межах визначеної Конституцією України компетенції приймає оперативні рішення з питань забезпечення національної безпеки. Відповідно до чинного законодавства Президент України в надзвичайних ситуаціях оголошує відповідний надзвичайний стан, вирішує питання громадянства, реалізує право помилування, стверджує доктрину військового будівництва тощо. Він же формує Раду Безпеки й оборони України, є верховним головнокомандуючим Збройними силами нашої держави.

Значну роль у забезпеченні національної безпеки відіграє Уряд України і вся система органів виконавчої гілки влади в цілому. У межах своїх повноважень він з урахуванням сформульованих пріоритетів у сфері забезпечення безпеки країни координує діяльність центральних органів

виконавчої влади, а також органів виконавчої влади на місцях (загальної та спеціальної компетенції), а також формує в установленому порядку статті державного бюджету для реалізації конкретних цільових програм у цій галузі. Будучи вищим виконавчим і розпорядчим органом, Уряд вживає необхідних заходів у сфері підтримки безпеки країни, проводить в життя закони й укази Президента України, які стосуються цієї сфери, у межах своєї компетенції організовує та контролює розробку і реалізацію заходів щодо забезпечення безпеки міністерствами і відомствами (службами, агенціями тощо). При цьому на органи виконавчої влади країни покладається в межах їх компетенції обов'язок із виконання положень законодавства з питань безпеки, організація розробки та реалізації державних програм і здійснення системи заходів щодо забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави [129].

Згідно із Законом України «Про національну безпеку України» [222, ч. 2 ст. 7] (як і ВРУ і Президент України) Кабінет Міністрів України здійснює цивільний контроль, зокрема за діяльністю ЗСУ, Державної спеціальної служби транспорту України, Нацполіції України, Нацгвардії України, Державної прикордонної служби України, ДСНС України, Державної міграційної служби України, Державної служби спецзв'язку та захисту інформації України та ін. органів, які входять до безпекового сектору.

На підставі аналізу ст. 9 зазначеного Закону [222] можемо стверджувати, що особливе місце в інституційній системі забезпечення національної безпеки займають органи судової влади (конституційний суд, суди загальної юрисдикції тощо). На наш погляд, доречним є віднесення до цієї системи також й органів прокуратури, що вимагає внесення відповідних змін до аналізованого Закону [116; 222].

Діяльність указаних інституцій при здійсненні правосуддя і прокурорського нагляду пов'язана з охороною від протиправних посягань на конституційний лад країни, її політичну й економічну основу, соціальні, майнові, особисті та ін. права й свободи громадян, а також з підтриманням

законності і правопорядку. Місце органів судової влади і прокурорського нагляду в інституційній системі забезпечення національної безпеки може бути визначено через їх взаємодію з іншими суб'єктами забезпечення такої безпеки. У систематизованому законодавчо оформленому вигляді механізм цієї взаємодії ще не сформований, що ускладнює практичну його реалізацію. У необхідних випадках в судовому провадженні і в процесі прокурорського нагляду забезпечується захист громадян, громадських організацій та об'єднань, права яких були порушені у зв'язку з діяльністю держави щодо забезпечення безпеки [116; 136].

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про національну безпеку України» [222] судовий контроль у сфері забезпечення національної безпеки передбачає оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади й їх посадових осіб. Варто уточнити, що судовий контроль може здійснюватися в різних формах, основними з яких є такі: перевірка законності й обґрунтованості дій органів безпеки при проведенні оперативно-розшукових заходів, які зачіпають конституційні права і свободи громадян; контроль на стадії досудового розгляду за скаргами осіб на незаконні слідчі дії й обрані запобіжного заходу; безпосередній контроль на стадії судового розгляду. Щодо органів прокуратури, то вони здійснюють нагляд за законністю розслідування правопорушень щодо зазіхання на державний устрій країни й інститути її безпеки. Ці органи наділені широкими повноваженнями щодо нагляду за виконанням законів посадовими особами органів безпеки і за правомірністю видаються органами безпеки відомчих нормативних актів; на органи прокуратури покладено обов'язки координації дій усіх правоохоронних органів на території України тощо.

Розглядаючи *склад сектору безпеки й оборони України* (рис. 3.1), визначений у ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» [222], основними органами в її забезпечення є такі інституції: Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Нацгвардія України, Нацполіція України, Держприкордонслужба України, Державна міграційна служба

України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, СБУ, Управління держохорони, Держслужба спецв'язку та захисту інформації, Державна спеціальна служба транспорту України, Апарат РНБО, розвідувальні органи, центральний орган виконавчої влади щодо військово-промислової політики тощо (курсив наш – С.К.).

Разом із тим, забезпечення національної безпеки в системі державної виконавчої влади відноситься також до функціональної компетентності таких органів:

- Міністерства закордонних справ України;
- Міністерства юстиції України;
- Міністерства економічного розвитку і торгівлі України;
- Міністерства енергетики та вугільної промисловості України;
- Міністерства інфраструктури України;
- Міністерства охорони здоров'я України;
- Міністерства соціальної політики України;
- Міністерства екології та природних ресурсів України тощо, а, відтак,

і підпорядкованих їм органів (див. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [89]) [136].

На підставі зазначеного наполягаємо на необхідності внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» [222] щодо визначення в ньому цих інституцій серед складу сектору безпеки й оборони України, у т. ч. під час здійснення цивільного контролю.

З огляду на наявне законодавче визначення такого сектору [222] вважаємо за потрібне зупинитися на більш детальному розгляді повноважень Міністерства оборони України у сфері нацбезпеки. Воно реалізує політику в галузі розвитку збройних сил відповідно до рішень вищих органів державної влади; готує пропозиції до проекту оборонного бюджету, довгострокові державні програми і річні плани робіт в інтересах забезпечення оборони, закупівлі озброєнь і військової техніки; може забезпечувати навчально-матеріальну базу тих громадських організацій, які займаються підготовкою

громадян з військово-обліковими спеціальностями; організовує проходження військової служби і забезпечує захист військовослужбовців й осіб, звільнених з військової служби; розробляє плани застосування збройних сил, мобілізаційні плани, плани оперативного обладнання території, пропозиції щодо військовій доктрині і військового будівництва; організовує розвідувальну діяльність в інтересах оборони; веде мобілізаційну роботу; підтримує необхідну бойову готовність й оперативну підготовку штабів і військ; здійснює військово-наукові дослідження оперативно-стратегічного характеру; реалізує інші повноваження, передбачені законодавством.

Щодо Міністерства оборони України, то відповідно до нового Закону України «Про національну безпеку України» [там само] у ньому має відбутися низка новацій, які торкнуться його (міністерства) у перспективі. Як і раніше, це міністерство повинне займатися підготовкою держави до оборони, воєнною та військово-технічною 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 [222], 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 [222, 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.

Крім того, з 1 січня 2021 року набуває чинності 16 стаття, яка стосується перебудови ЗСУ та Генерального штабу [222]. Сьогодні В. Муженко є і головнокомандувачем ЗСУ, і начальником Генерального штабу ЗСУ. Відповідно до останніх законодавчих змін ці посади мають бути розділені – окремо буде посада головнокомандувач і окремо буде начальник

Генштабу. При цьому Головнокомандувач стане найвищою військовою посадовою особою, підпорядкованою президенту і міністру оборони, на яку покладатиметься вся повнота повноважень щодо керівництва Збройними силами України. У його підпорядкуванні будуть: Генеральний штаб ЗСУ, Об'єднаний оперативний штаб ЗСУ, командування видів (окремих родів військ, сил), інші органи військового управління, що не належать до видів (окремих родів військ, сил) Збройних сил України (дет. про це йдеться у [1]).

Щодо Міністерства внутрішніх справ України, то останні зміни у законодавстві про нацбезпеку й оборону [222; 232] не суперечать прямим законам, які стосуються правоохоронних органів, а також документам щодо розвитку системи МВС України (див. Стратегію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року) [232]. МВС України покликане здійснювати повноваження щодо забезпечення особистої безпеки громадян та громадської безпеки, охорони власності і громадського порядку; вживає заходів щодо попередження та припинення злочинних й адміністративних правопорушень, розкриття злочинів; організовує діяльність органів внутрішніх справ і внутрішніх військ щодо виконання покладених на них завдань та обов'язків. Реалізуючи ці завдання, МВС України і його органи на місцях здійснюють такі функції в інтересах забезпечення національної безпеки, як боротьба з протиправними посяганнями на життя, здоров'я, честь, гідність, права і свободи громадян; організація і проведення профілактики правопорушень; підтримання порядку в громадських місцях, безпеки дорожнього руху, правил користування матеріалами, предметами і речовинами, які підпадають під дозвільну систему; участь в охороні державного кордону, розшуку злочинців і зниклих іноземців на території країни; здійснення заходів з підтримки прикордонного режиму, режиму в'їзду-виїзду та перебування на території України іноземців; реєстрація громадян за місцем перебування (проживання); здійснення охорони об'єктів колективної і державної власності й особистого майна громадян; здійснення, слідства й оперативно-розшукової діяльності; забезпечення режиму



надзвичайного та воєнного стану; здійснення антитерористичної та іншої правоохоронної діяльності в межах наданої компетенції тощо [222, ст. 18].

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує через Міністра внутрішніх справ України діяльність таких органів: Нацполіції України, Нацгвардії України, Держприкордонслужби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Державної міграційної служби України [там само, ч. 3 ст. 18].

Варто відзначити, що кожен з цих органів здійснює розробку пропозицій щодо державної політики у відповідній сфері [116]. Так, ДСНС України здійснює розробку пропозицій щодо державної політики в галузі цивільного захисту, попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (НС), катастроф і стихійних лих; керує цивільною обороною країни, її формуваннями, зокрема пошуково-рятувальними; забезпечує функціонування єдиної державної системи попередження і ліквідації НС, керує роботами з ліквідації великих аварій і катастроф; організовує попередження і гасіння пожеж в адміністративно-територіальних утвореннях, на об'єктах, критично важливих для безпеки держави, об'єктах культурної спадщини, а також при проведенні заходів державного рівня з масовим зосередженням людей; координує роботи з мобілізаційної підготовки народного господарства країни, застосування сил цивільної оборони для виконання оборонних завдань; здійснює державне регулювання пожежної безпеки при використанні атомної енергії, керівництво у створенні і підтримці в стані постійної готовності технічних систем управління цивільного захисту і систем оповіщення населення про небезпеки, що виникають при веденні військових дій або внаслідок цих дій; здійснює контроль створення локальних систем оповіщення в районах розміщення потенційно небезпечних об'єктів; спільно з іншими органами виконавчої влади веде розробку пропозицій, що стосуються режимів природокористування, безпечного проживання населення та господарської діяльності на територіях, що зазнали радіоактивного та ін. забруднення;

інформує населення через засоби масової інформації та з використанням інших каналів зв'язку про надзвичайні ситуації та пожежі; забезпечує протипожежну безпеку та безпеку людей на водних об'єктах; здійснює нагляд за виконанням органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, організаціями та громадянами встановлених вимог з цивільної безпеки, а також щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій в межах своїх повноважень [222, ч. 7 ст. 18].

З метою аргументації висловлених пропозицій щодо включення до сектору безпеки ряду інституцій вважаємо за потрібне зазначити, що Міністерство закордонних справ України (МЗС України) здійснює державне управління у сфері відносин, які виникають між Україною й іноземними державами, міжнародними організаціями; розробляє загальну стратегію зовнішньої політики і подає відповідні пропозиції Президенту України; реалізує її зовнішньополітичний курс; координує міжнародні зв'язки її адміністративно-територіальних утворень; забезпечує дипломатичними засобами захист суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та інших інтересів держави на міжнародній арені; захищає права й інтереси громадян, а також юридичних осіб України за кордоном; забезпечує дипломатичні і консульські відносини України з іноземними державами та міжнародними організаціями; координує діяльність і здійснює контроль за роботою інших органів виконавчої влади з метою проведення єдиного політичного вектору у відносинах з іноземними державами та міжнародними організаціями [129].

Вирішенням питань, пов'язаних щодо розробки та реалізації правової політики держави, зміцненням законності і правопорядку, наданням юридичної допомоги населенню, забезпеченням судової діяльності та виконанням покарань, а також реалізацією функцій контролю у сфері національної безпеки, займається Міністерство юстиції України (Мін'юст України). На підставі аналізу вітчизняного законодавства можемо зауважити, що до його компетенції належить таке: проведення експертизи законів України, узагальнення пропозицій органів виконавчої влади з питань

нормотворчої діяльності, координація роботи з підготовки правових документів та участь за можливості та необхідності в їх підготовці, здійснення юридичної експертизи проектів нормативно-правових актів, прийнятих органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Мін'юст України здійснює реєстрацію прав на нерухоме майно й угод з ним; координує діяльність щодо державної реєстрації актів цивільного стану, веде державний реєстр нормативно-правових актів і загально правовий класифікатор галузей законодавства; забезпечує виконання кримінальних покарань тощо [136].

Крім того, Мін'юст України розробляє пропозиції щодо приведення чинного законодавства про національну безпеку у відповідність з Конституцією України і прийнятими законами, аналізує й узагальнює пропозиції щодо його вдосконалення і вносить їх на розгляд Президента й Уряду України; представляє в установленому порядку пропозиції про підготовку та виконання міжнародних договорів, укладених Україною з питань правового співробітництва; вирішує інші завдання щодо реалізації державної політики у сфері юстиції, що є важливою частиною загальнодержавної системи забезпечення безпеки та складовою правової основи всіх видів національної безпеки.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України поширює свою діяльність на забезпечення економічної безпеки держави. До його функцій належить підготовка бюджету, контроль його виконання, координація українського експорту й імпорту, у тому числі експорту озброєння, сприяння розвитку вітчизняної економічної діяльності за кордоном [129].

Міністерство енергетики та вугільної промисловості України вирішує завдання, що безпосередньо впливають на військову безпеку держави. У його компетенції знаходяться питання визначення і реалізації військово-промислової та військово-технічної політики держави, здійснення закупівель озброєнь, їх розробки та виробництва, створення резервів на випадок війни тощо.

Міністерство інфраструктури України забезпечує національну безпеку на повітряному, залізничному, морському, річковому й автомобільному транспорті, а також здійснює нагляд у сфері експлуатації засобів зв'язку і комунікацій.

Забезпеченням екологічної та продовольчої безпеки, охороною здоров'я населення і навколишнього середовища займаються відповідно Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України [93; 116].

Державна фіскальна служба України (ДФС України) є органом виконавчої влади, що здійснює державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, а також щодо адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями (які виникають під час застосування податкового, митного та ін. законодавства). Здійснення такої політики передбачає виконання функції державного контролю, нагляду, зокрема у галузі митної справи, а також функції валютного контролю та спеціальні функції з боротьби з контрабандою, іншими злочинами та адміністративними правопорушеннями. Діяльність ДФС України спрямована на розробку і реалізацію державної політики України у сфері митного регулювання товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, а також здійснення системи тарифних і нетарифних (правоохоронних) заходів у національних інтересах України; забезпечення економічної основи суверенітету і безпеки країни. Пріоритетним напрямком діяльності ДФС України є: здійснення фіскальної і правоохоронної функцій, удосконалення технологій митного оформлення та митного контролю, активізація боротьби з контрабандою, економічними злочинами і комерційними правопорушень [106].

Правоохоронна діяльність ДФС України здійснюється в різних формах: адміністративно-правовій, кримінально-правовій, оперативно-розшуковій та

інших, які тісно пов'язані між собою, доповнюючи один одного з метою досягнення цілей і вирішення завдань, що стоять перед цим органом у сфері боротьби з митними правопорушеннями, попередження їх вчинення.

До інститутів безпосереднього забезпечення національної безпеки відносяться також:

- 1) Служба безпеки України [222, ст. 19];
- 2) Розвідувальні органи України [там само, ст. 20];
- 3) Управління державної охорони України [там само, ст. 21];
- 4) Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України [там само, ст. 22];

5) Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику [там само, ст. 23].

В інституційній системі органів виконавчої влади України, що беруть участь у забезпеченні її національної безпеки, головне місце займають Служба безпеки України (СБУ) і її територіальні управління на місцях. Вони реалізують більшість практичних заходів у сфері захисту державної таємниці, боротьби з підривною діяльністю проти основ конституційного ладу України, здійснюють запобігання (припинення) особливо небезпечних злочинів проти державної влади тощо; ці структурні підрозділи володіють необхідними для цього спеціальними силами і засобами.

Органи СБУ відповідно до законодавства України здійснюють оперативно-розшукові заходи щодо виявлення та припинення шпигунства, тероризму, організованої злочинності, корупції, незаконного обігу зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і контрабанди [195]. Крім того, вони здійснюють дізнання та досудове слідство у справах, які віднесені законом до їх відання, а також виявлення, попередження, припинення і розкриття діяльності незаконних збройних формувань, злочинних угруповань й окремих осіб, екстремістських об'єднань і організацій, які мають собі за мету насильницьке повалення (зміну) конституційного ладу України.

Інституційне забезпечення національної безпеки здійснює також

прикордонна служба, яка забезпечує реалізацію державної прикордонної політики України у сфері захисту й охорони державного кордону, територіального моря, континентального шельфу та виключної економічної зони України. Вона вирішує завдання охорони кордонів нашої держави, а також кордонів деяких суміжних держав – учасниць СНД на основі двосторонніх угод, організації прикордонного та інших видів контролю, забезпечення отримання й аналіз інформації про загрози прикордонній безпеці України, а також проведення дізнання розвідувальними органами прикордонної служби та іншої правоохоронної діяльності [92].

Складовою частиною інституційної системи забезпечення безпеки України є Розвідувальні органи, що представляють собою сукупність спеціально створюваних державою інституцій, які забезпечують безпеку особистості, суспільства і держави від зовнішніх загроз [222, ст. 20]. Їх діяльність реалізується шляхом отримання й аналізу відомостей, які зачіпають життєво важливі інтереси України в політичній, економічній, інформаційній, науково-технічній, екологічній сферах, а також у сфері забезпечення безпеки установ і громадян України за межами її території. У процесі розвідувальної діяльності органами зовнішньої розвідки використовуються гласні і негласні методи і засоби роботи, особливий характер яких визначається умовами цієї діяльності. На території нашої країни застосування зазначених методів і засобів щодо громадян України не допускається. Підкреслимо, що пріоритетні завдання Розвідувальних органів визначаються Президентом України, який, у свою чергу, наділений правом створювати координаційний орган щодо вчинення розвідувальної діяльності [там само, ч. 2 ст. 20].

До інститутів виконавчої гілки влади, що безпосередньо здійснює спеціальні функції охорони права щодо забезпечення національної безпеки, також відноситься Управління державної охорони України. Зважаючи на положення ч. 1 ст. 21 Закону України «Про національну безпеку України» [222], можемо зауважити, що об'єктами захисту цього Управління є:

Президент України; особи, які займають вищі державні посади; державні службовці, політичні (релігійні) діячі, щодо яких законом передбачена спеціальна охорона; глави іноземних держав та урядів, інші офіційні особи іноземних держав у період їх перебування на території України. Власне, це Управління здійснює держохорону вітчизняних органів державної влади, гарантування безпеки посадовців й охорону низки об'єктів, визначених законом. Управління державної охорони України покликане вирішувати завдання щодо забезпечення безпеки запропонованих їм об'єктів захисту в місцях їх постійного і тимчасового перебування, а також на маршрутах пересування. Начальник Управління призначається та звільняється з посади рішенням Президента України.

Ще одним органом, що має підтримувати національну безпеку, є Державна служба спеціального зв'язку та інформації, що забезпечує інформаційну безпеку і зв'язок для органів державного управління, здійснює інформаційно-технологічне й інформаційно-аналітичне забезпечення державних органів, технічне обслуговування та програмний супровід інформаційно-телекомунікаційних систем і ситуаційних центрів, а також інформаційне забезпечення управління державою у воєнний час і при надзвичайних ситуаціях. На означену інституцію покладено завдання щодо ведення зовнішньої розвідки у сфері шифрованого, засекреченого та іншого виду спеціального зв'язку з використанням радіоелектронних засобів; забезпечення вищих органів державної влади достовірною інформацією зовнішньої розвідувальної діяльності (інформація щодо підтримки управління збройними силами і народним господарством в особливий період, воєнний час і при надзвичайних ситуаціях, економічна інформація мобілізаційного призначення, інформація соціально-економічного моніторингу тощо), необхідної для прийняття рішень у сфері національної безпеки, оборони, економіки, науки і техніки, міжнародних відносин, екології, а також мобілізаційної готовності [129].

Координуючим міжвідомчим органом інституційної системи

забезпечення національної безпеки є Рада національної безпеки й оборони України [222, ст. 14]. Вона сприяє реалізації функцій Президента України з управління державою, формування внутрішньої і зовнішньої політики в галузі оборони і безпеки, збереження державного суверенітету України, підтримку соціально-політичної стабільності в суспільстві, захист прав і свобод громадян.

Основними напрямками діяльності Ради національної безпеки й оборони України є такі:

- розробка основних напрямів стратегії забезпечення безпеки України й організації підготовки державних програм її забезпечення;

- підготовка інформації про забезпечення безпеки України для органів виконавчої влади з питань внутрішньої, зовнішньої і військової політики, а також для розробки правових актів у сфері захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз;

- підготовка рекомендацій Президентові України для прийняття рішень з питань внутрішньої і зовнішньої політики у сфері забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави;

- підготовка оперативних рішень щодо запобігання кризовим і надзвичайним ситуаціям, які можуть спричинити негативні соціально-політичні та інші наслідки, і щодо організації їх ліквідації;

- розробка пропозицій щодо забезпечення захисту конституційного ладу, державного суверенітету і територіальної цілісності України в межах, визначених її Конституцією та законами;

- розробка пропозицій щодо координації діяльності органів виконавчої влади (центрального та регіонального рівня) у процесі реалізації прийнятих рішень у сфері забезпечення національної безпеки й оцінки їх ефективності;

- організація роботи постійних і тимчасових міжвідомчих комісій, утворених Радою національної безпеки й оборони України (РНБОУ) на постійній або тимчасовій основі як головного інструменту з вироблення



рішень Президента України й удосконалення системи забезпечення безпеки.

Саме РНБОУ є тим колегіальним дорадчим органом, до складу якого входять перші посадові особи держави, які несуть відповідальність за захист національних інтересів України в різних сферах життєдіяльності. Вони мають із загальнонаціональних позицій виконувати весь різноманітний спектр завдань щодо забезпечення нацбезпеки України, уособлюючи єдність законодавчої і виконавчої гілок влади. Структурними підрозділами РНБОУ за системоутворюючими видами (напрямами) національної безпеки є різні міжвідомчі комісії: з проблем СНД; щодо забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю та корупцією; щодо забезпечення конституційної безпеки; щодо безпеки у сфері економіки; щодо підтримки інформаційної, військової й екологічної безпеки тощо [98; 157].

Інституційна система забезпечення національної безпеки України функціонує не тільки на центральному, а й на регіональному рівні. Органи виконавчої влади на місцях у своїй роботі взаємодіють з загальнодержавними органами виконавчої влади з питань виконання вітчизняного законодавства, рішень Президента й Уряду України у сфері забезпечення національної безпеки, а також державних програм, планів і директив, що видаються Верховним Головнокомандувачем Збройними силами України у сфері військової безпеки. Вони спільно з органами місцевого самоврядування проводять заходи щодо залучення громадян, громадських об'єднань і організацій до участі у вирішенні проблем національної безпеки згідно з чинним законодавством України, а також вносять свої пропозиції щодо вдосконалення системи забезпечення такої безпеки [145].

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* (курсив наш – С.К.). Підґрунтя цієї системи складають громадські структури безпеки різного рівня, які

здійснюють усе більший вплив на структуру інституційного механізму нацбезпеки і типологізацію його інститутів [116].

Наявність і паралельне функціонування цивільної і державної інституційної систем забезпечення безпеки України створюють ту необхідну рівновагу, здатну вберегти суспільство і державу від анархії, переходу до авторитаризму, диктатури і нового тоталітаризму. Доцільність функціонування обох систем безпеки обумовлена тим, що громадянське суспільство і держава – категорії нерівнозначні. Держава покликана служити йому, оскільки саме суспільство формує й утримує державний апарат, відтак, воно має всі підстави направляти і контролювати її діяльність, виходячи із своїх ціннісних уявлень і діючих законів [136].

У межах цього підрозділу ми вже дещо зупинилися на характеристиці поняття «демократичний цивільний контроль» як останнього законодавчого нововведення [222, Розділ III]. Через свою актуальність і важливість для соціально-економічного розвитку, цей вид контролю має стати предметом окремого розгляду. Наразі підкреслимо, що громадяни, громадські та інші організації й об'єднання також мають права й обов'язки щодо участі у забезпеченні національної безпеки. Держава здійснює правовий і соціальний захист громадян, громадських та інших організацій і об'єднань, які сприяють у формуванні державної політики у сфері національної безпеки, а також у контролі за її виконанням [136].

Отже, у цілому *діяльність щодо інституційного забезпечення національної безпеки України* – це інтегрована система ціннісно-раціональних організаційних дій, обумовлених необхідністю задоволення та захисту національних інтересів, яка відзначається соціальною значимістю, публічністю, векторністю і легітимністю, при цьому передбачає ефективність шляхів і засобів реалізації для забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави (курсив наш – С.К.). Ця діяльність може розглядатися, з одного боку, як певний стан суспільних відносин, а з другого – як комплекс спеціальних заходів, спрямованих на її реалізацію. Останнє передбачає

функціонування державних і недержавних інституцій, покликаних спеціальними методами та засобами забезпечити стан захищеності життєво важливих інтересів – особистості, суспільства і держави [129].

Зважаючи на складові нацбезпеки (визначені в роботі вище), можемо стверджувати, що головна мета діяльності всіх інститутів у сфері забезпечення національної безпеки – це захист інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Факторний аналіз функцій державних органів із забезпечення національної безпеки переконує в тому, що в Україні основним недоліком існуючої інституційної системи забезпечення національної безпеки все ж залишається нерозвиненість її основних функціональних елементів. З усіх перерахованих функцій численних органів різних гілок влади формується пакет функцій, що відповідають наявним потребам забезпечення національної безпеки. При цьому відсутня реалізація ключової функції управління – моніторингу, що охоплює здійснення аналізу й оцінки реальних і потенційних загроз в 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 визначення основних категорій, «шкали організаційних пріоритетів у сфері національної безпеки», а також здійснення класифікації та ранжування загроз ній (за характером і розмірами небезпеки, яку в даний момент вони представляють). Подібна «шкала» не є постійною величиною і може зазнавати змін у залежності від конкретної ситуації, характеру і ступеня загроз [136].

Соціально-економічні, геополітичні, духовні зміни, що відбуваються в нашій країні, актуалізували питання забезпечення національної безпеки. Сучасні тенденції розвитку внутрішньодержавних і міжнародних відносин вимагають нового бачення й упровадження в практику забезпечення національної безпеки публічно-управлінських принципів діяльності відповідних органів і структур, заснованих на діалектичному поєднанні особистого, суспільного і державного. Цей діалектичний узаємозв'язок

найбільшою мірою проявляється в легітимності державної влади та високо моральності суспільства, яка, у свою чергу, впливає як на поведінку людей і діяльність органів, покликаних забезпечувати безпеку держави, так і на ставлення громадян до органів держави і до їх діяльності.

Отже, говорячи про забезпечення національної безпеки, вирішуючи політичні, економічні, технічні та інші питання, що виникають у зв'язку з цим, не можна забувати про те, для чого функціонує держава, якими засобами це досягається і яку підтримку суспільства отримують її інституції.

Україна перебуває в складних, нових для неї умовах. Оскільки система її безпеки оновлюється разом із політичною системою і державністю, необхідно створювати і відповідні інституційні механізми для виявлення та попередження загроз національної безпеки, які виникають у цих нових умовах. Дієвість інституційної системи забезпечення нацбезпеки визначається значною мірою тим, наскільки вона здатна сприяти стабільному, поступальному руху країни, долати суспільно-політичну, військову, економічну кризу, чи здатна ця система створити передумови для прогресивного еволюційного розвитку суспільства і повноцінного життя його громадян. Це не тільки головний критерій оцінки ефективності загальнодержавної системи інституційного забезпечення національної безпеки, але й її головна мета, обов'язкова вимога.

### **3.3. Інституційна структура національної безпеки та механізм цивільного контролю її функціонування**

Невід'ємною інституційною частиною національної безпеки є громадська безпека, яку ще теоретики та практики державного управління визначають як цивільну та суспільну [22]. До сфери громадської безпеки відноситься захист тих суспільних відносин, які пов'язані із запобіганням або усуненням загрози для життя і здоров'я людей і їхнього майна. Вона

органічно пов'язана з особистою безпекою громадян та суспільним порядком. Забезпечення громадської безпеки передбачає максимальне унеможливлення настання небезпеки на певній території країни або в конкретному регіоні; вона охоплює забезпечення особистої безпеки кожного громадянина і є неодмінною умовою підтримки суспільного порядку. Власне кажучи, однією з істотних ознак громадської безпеки є те, що вона найбільш ефективно забезпечується при наявності стійкого суспільного ладу.

Поняття «громадська безпека» включає дві складові: стан відсутності небезпеки для особистості, суспільства і держави та заходи держави й участі суспільства з метою підтримки оптимального стану такої безпеки. Об'єктивно це виражається в тому, що люди реалізують своє право на життя, свободу, особисту недоторканність, честь і гідність в умовах, що відповідають вимогам громадської безпеки. Тобто громадська безпека – це різновид безпеки не тільки життя і здоров'я кожної людини, морального стану суспільства, а й безпеки майнового і духовного характеру. Це безпека всіх основних елементів соціалізованої особистості або колективу (групи осіб), які являють собою певну сукупну суспільну цінність, що охороняється державою і його органами влади.

Говорячи про громадську безпеку як про соціально-правовий інститут, слід зазначити, що необхідними умовами для її забезпечення є правова урегульованість (упорядкованість відносин) і готовність держави в разі виникнення небезпеки для життя, здоров'я і майна громадян вжити необхідних заходів щодо запобігання та припинення цих небезпек, а за певних умов – ввести режим надзвичайного стану для нормалізації соціально-економічного розвитку [106]. Інакше кажучи, для громадської безпеки характерна ситуація відсутності соціальних конфліктів або зведення їх до малозначущими за силою негативного впливу на суспільство і за масштабами поширення в соціальному середовищі.

У сучасних умовах відбувається актуалізація потреби в безпеці серед широких верств населення. Більше того, вона стає домінуючою в період

кризових ситуацій, суспільно-політичних конфліктів і руйнування звичних ідеологічних стереотипів, які об'єднували людей. Погоджуючись із С. Белаєм, О. Коваль, А. Помазою-Пономаренко, О. Радченко та ін. [102; 209; 236], до числа факторів, що впливають на забезпечення громадської безпеки, можна віднести такі:

- 1) посттравматичний соціальний розлад;
  - 2) деформацію соціальних відносин;
  - 3) порушення процесу суспільної ідентифікації (ідентичності);
  - 4) перманентний соціальний конфлікт;
  - 5) проблему формування образу українського народу і співвідношення його із загальною картиною світу й власним сприйняттям;
- б) особливості національного менталітету, соціальних цінностей, інститутів держави, загально державної ідеї і тощо.

Зрозуміло, що ці фактори впливають на забезпечення громадської безпеки не ізольовано один від одного, а взаємопов'язано. Тому метою громадської безпеки є створення умов для соціального спокою і матеріальної захищеності інтересів людини в навколишньому соціосередовищі. Громадська безпека – це не «річ у собі», а скоріше «річ для інших»: для окремої особистості, суспільства і держави, при цьому для держави вона становить соціальну цінність, оскільки задекларовано, що держава забезпечує безпеку як особистості, так і всього суспільства [Конституція].

На практиці громадська безпека виражається в добробуті громадян, їх упевненості за своє життя і життя близьких людей, за власність, моральність тощо. Ця впевненість становить підґрунтя для розвитку людських здібностей, громадських ініціатив, творчої праці тощо. Як зазначають науковці [19; 66; 92; 96; 114; 144], при відсутності безпеки людина не може ні розвивати свій потенціал, ні користуватися результатами своєї праці, тому що під час відсутності безпеки немає волі.

Стан громадської безпеки залежить від ступеня соціально-економічного розвитку та стану розбудови громадянського суспільства.

Тільки цивілізоване демократичне суспільство може повноцінно забезпечити безпеку своєї країни. У той же час, суспільство в цілому і конкретні соціальні спільноти та групи не можуть нормально функціонувати без забезпечення їх власної безпеки. Суспільна стабільність, національна злагода, політичне співробітництво і партнерство, стратифікаційна взаємодія, міжгрупове і міжетнічне спілкування – усе це неможливо без підтримки громадської безпеки. При цьому громадську безпеку слід розглядати як суспільно-політичний інститут, а не лише як якийсь соціальне утворення або систему державних органів, які її забезпечують.

З урахуванням викладеного під *громадською безпекою* в цілому можна розуміти такий суспільно-політичний стан у державі у всій сукупності його соціальних зв'язків, в якому панують громадський спокій і впевненість індивідів, груп осіб у своїй захищеності від загроз і небезпек будь-якого характеру, що забезпечується державою і системою його органів, а також недержавними (неурядовими) структурами громадської безпеки.

Безпека суспільства або громадська безпека є однією з головних соціальних цінностей. Вона передбачає, що людина з її інтересами стає першорядним об'єктом захисту і представляє для держави найвищу цінність. Тільки безпека кожного індивіда зумовлює безпеку всіх інститутів суспільства і держави без виключення. Це означає, що в забезпеченні безпеки суспільства не можна покладатися тільки на можливості державних структур та установ. Навіть у найсприятливіших умовах функціонування правлячої влади вона не в змозі подбати про кожну людину. Тому потрібні власні зусилля громадян під час забезпечення громадської безпеки. Погоджуємося з Т. Бельською, О. Гірманом та ін., що на активній громадянській позиції кожного члена суспільства ґрунтується механізм їх безпеки [22; 41]. Зрілість суспільства, ступінь усвідомлення нею загроз, реальних джерел небезпеки багато в чому визначають нормальне існування, духовне і матеріальне процвітання держави і суспільства.

Особливе значення для безпеки набуває включення громадських

механізмів її забезпечення в умовах, коли владні структури, покликані забезпечувати безпеку громадян, суспільства і держави, які можуть бути неготовими для цього або, більш того, діяти всупереч загальних інтересів. У критичних ситуаціях громадська підтримка влади може мати навіть більше значення, ніж традиційна опора на державні інститути безпеки, що опиняються нездатними прийняти ефективні і рішучі рішення щодо підтримання громадської безпеки в умовах слабкої державної керованості (прикладом можуть служити суспільно-політичні події, які відбувалися в м. Київ у листопаді 2013 р. – лютому 2014 р.).

Головне, що об'єднує учасників суспільної системи безпеки з державною системою її забезпечення, – це соціально орієнтована мета – створенням умов для нормального життя людей, задоволення їх потреб у захисті від небезпек для життя і здоров'я, матеріальної забезпеченості, духовних цінностей, соціального благополуччя. При цьому мова йде про задоволення потреб в громадській безпеці за допомогою соціально позитивних способів і засобів її досягнення, визнаних легітимною владою держави і домінуючою частиною суспільства.

Процес утворення громадських структур безпеки суперечливий і має свою специфіку розвитку. Ці структури виникають у різних організаційно-правових формах, у тому числі у вигляді воєнізованих формувань. При стихійності появи подібних об'єднань громадян не можна не враховувати той факт, що у своїй сукупності вони забезпечують формування незалежної за своєю природою, статусом і фінансуванням систему безпеки, яка може сама становити загрозу суспільству [37]. Проте соціальне призначення громадської безпеки полягає в захисті громадян від зловживань влади.

Таким чином, національну безпеку сучасної України як соціально-політичної категорії, що включає в себе безліч окремих складових, варто охарактеризувати, з одного боку, як стан, що містить велику кількість загроз і небезпек, а з іншого – як процес реагування на них або їх відображення. Не буде перебільшенням твердження, що в числі систем утворюючих



параметрів національної безпеки (економічної, екологічної, демографічної, інформаційної, культурної, військової та інших видів безпеки) центральне місце повинна займати суспільно-політична безпека.

Говорячи про економічну, екологічну, соціальну, демографічну, інформаційну, культурну, військову та інші сфери державної діяльності, варто відзначити, що всі невдачі й успіхи суспільного життя з повною підставою пов'язують з політикою, що проводиться правлячою державною елітою. Тому саме державна політика, що концентрує в собі плюралістичні погляди і соціальні оцінки, повинна забезпечувати ефективне функціонування відповідних систем забезпечення національної безпеки України. У той же час, сама політика держави, якщо вона відповідає національним інтересам, потребує захисту, тобто в забезпеченні своєї безпеки, оскільки беззахисність політики, її надмірна відкритість зовнішнім і внутрішнім впливам, як показує історичний досвід [37], може привести до деструктивних процесів, втрати політичної самостійності і національного суверенітету країни.

Інституційний склад національної безпеки обумовлений рядом факторів, що визначають його зміст, включаючи забезпечення безпеки і критерії її оцінки. У зв'язку з науковим дослідженням механізму забезпечення національної безпеки (системо утворюючих елементів, їх статусу, принципів функціонування) є центральною ланкою у створенні надійної системи безпеки. Загально визнано, що під забезпеченням безпеки розуміється процес прийняття організаційних рішень і вчинення на їх основі необхідних дій, адекватних реальним і потенційним загрозам [46; 48]. Мета забезпечення безпеки полягає у виявленні, припиненні, локалізації, відображенні, знищення та запобігання таких загроз.

Забезпечення національної безпеки досягається проведенням єдиної державної політики в усіх сферах життєдіяльності шляхом здійснення комплексу заходів щодо захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави. Тому в найзагальнішому вигляді забезпечення

національної безпеки являє собою застосування спеціальних (наперед забігаючи, уточнимо – інституційних) методів, сил і засобів вирішення суспільно-політичних конфліктів, що відповідають меті та завданням безпечного соціально-економічного розвитку держави та її суспільства в конкретних історичних умовах.

Для розуміння сутності і змісту процесу забезпечення національної безпеки важливий його аналіз з позицій держави та права. Даний аналіз передбачає дослідження цього процесу як суспільно-правового явища, яке вимагає захисту за певних умов і підтримки з боку політичної влади, а також пов'язане із задоволенням національних інтересів. Такий аналіз виходить з того, що національна безпека є врегульованої правом сферою суспільних відносин, яке визначає через правові норми особливості рольової поведінки та статусу суб'єктів і об'єктів забезпечення цієї безпеки.

В останні роки фахівцями різних галузей знань (соціологами, економістами, правознавцями, істориками та іншими) сформульовано ряд нових методологічних підходів до вивчення суспільно-політичних процесів в суспільстві, в тому числі пов'язаних із забезпеченням національної безпеки. Так, для дослідження процесу забезпечення такої безпеки все частіше використовують інституційний підхід, що дозволяє виявляти динаміку об'єктивної еволюції інститутів цієї безпеки, а також сфокусувати увагу на уявленнях щодо функціонування цих інститутів з урахуванням максимальної кількості релевантних факторів, що впливають на векторність соціального розвитку об'єктів, що захищаються [102].

Як зазначалося вище, в інституційній системі забезпечення нацбезпеки України основним суб'єктом є держава, яка здійснює функції у цій галузі через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Крім того, до числа інших суб'єктів забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави віднесені громадяни, громадські організації й об'єднання [82].

У сучасних умовах забезпечення національної безпеки органічно пов'язане зі сферою функціонування суспільно-політичних інститутів,

створенням стабільності всередині країни, що асоціюється, перш за все, з динамічним станом цілісної системи взаємозв'язків між державою і суспільством, державою й індивідом, яке сприяє виконанню функцій взаємодіючих сторін в їх стійкій рівновазі [51].

Науковий аналіз проблем національної безпеки потребує зіставлення їх із проблемами владних відносин, поза сферою реалізації владних повноважень, що становлять основу державного управління, що використовує по суті ті ж поняття та категорії, що політологія, соціологія тощо у сфері національної безпеки. Сутність влади, політичні інститути, права і свободи людини і громадянина, ідеологія, політичні акції, механізм соціального контролю – усе це в цілому визначає політику національної безпеки і формує її різновид – суспільно-політичну безпеку, а точніше – демократичну цивільну безпеку. Під нею розуміють сукупність заходів щодо прогнозування, виявлення, попередження і відбиття загроз, вияв яких може завдати шкоди інтересам держави, суспільства й особистості, зумовити політичний регрес або дестабілізувати обстановку в країні; а також щодо визначення національних інтересів та політичних пріоритетів держави [37; 51].

Загрози національній безпеці держави все більше залежать від соціальних процесів внутрішнього характеру, які зачіпають політичну систему, правову свідомість, національну культуру, громадську думку та інші соціальні інститути, включаючи державу як інтегральний суб'єкт політики. Отже, основним завданням внутрішньополітичної безпеки держави є гарантована захищеність її національних інтересів, а також суспільства в цілому та кожного окремого громадянина від загроз і небезпек, які формуються всередині самої країни [44].

Першоджерелом, що обумовлює внутрішньополітичну безпеку держави, є постійна потреба в захисті політичних інтересів країни, народу і кожного громадянина. Сьогодні ці інтереси полягають в утвердженні конституційного ладу, демократичних відносин і форм влади, механізмів

державного управління, у висуванні у владу таких політичних лідерів і партій, які забезпечили б найбільш ефективне вирішення поставлених перед країною завдань її історичного розвитку, підвищення матеріального і духовного рівня життя народу, консолідації й активізації всіх конструктивних сил суспільства, а також у нейтралізації причин і умов, що сприяють виникненню політичного та релігійного екстремізму, їх наслідків – соціальних, міжетнічних і релігійних конфліктів, тероризму тощо.

У внутрішньополітичній сфері національні інтереси держави полягають у збереженні і розвитку інституційної структури суспільства, перш за все, політико-правових інститутів (держави, органів законодавчої, виконавчої та судової влади, правоохоронних органів і сил забезпечення національної безпеки), що виконують функції стабілізатора суспільного порядку на всій території країни. Крім того, національні інтереси України полягають у підтримці прийняттого рівня, якості і умов життя людей як інтегрального показника добробуту нації, що забезпечується проведенням виваженої державної соціально-економічної політики (зміцнення промислового потенціалу країни, упровадження нових перспективних технологій і сучасного виробництва, створення сприятливого інвестиційного клімату, стимулювання інноваційної діяльності, надання необхідної допомоги населенню, особливо його соціально вразливим верствам, підтримка освіти, охорони здоров'я, науки і культури тощо) [72; 87].

Власне, забезпечення внутрішньополітичної безпеки держави пов'язано із вирішенням низки суперечностей. По-перше, протиріч всередині правлячої еліти і груп, які прагнуть домогтися домінуючого положення у владних структурах. По-друге, істотне значення мають протиріччя між центром і регіонами, між українським населенням і національними меншинами, між державниками і сепаратистами та ін.

У найзагальнішому вигляді суспільно-політичні небезпеки – це соціальні явища, процеси і дії, які здатні підірвати легітимно чинну владу, конституційно-правовий порядок, викликати кризу, конфлікти в країні,

загальну деградацію суспільства, втрату національної незалежності, послабити і зруйнувати державу. Сюди ж відноситься загроза позбавлення громадян політичних прав і свобод, тобто можливостей суспільства на опозиційний вплив на владу. Це, перш за все, конфронтаційні дії одних соціально-політичних суб'єктів проти інших (держави, його інститутів, соціальних груп, партій, еліт, особистостей тощо) в боротьбі за владу. Крім того, це і такі процеси, як зростання рівня злочинності, тероризму, корупції тощо [93]. При цьому політичні небезпеки можна згрупувати, а саме:

1) небезпеки для суспільно-політичної сфери, які виходять від інших сфер суспільного життя: економіки, соціального захисту, екології, військового будівництва тощо;

2) небезпеки для окремих політичних інститутів, що виникають від процесів, що відбуваються в самій суспільно-політичній сфері.

На сьогодні основними потенційними внутрішньополітичними небезпеками для України визнаються такі (див. Стратегію національної безпеки України та наукові праці у цій сфері [227]):

– підміна інтересів народу і країни корпоративними інтересами правлячих політичних й економічних еліт;

– злиття еліт спецслужб (розвідки, контррозвідки, охорони права) з інститутами політичної влади та широке проникнення їх в інститути суспільства;

– можливість фіктивної еволюції демократичних інститутів влади;

– утвердження субординаційного механізму формування політики країни;

– продовження соціально неорієнтованого курсу реформ, що веде до ще більшого розшарування суспільства на бідних і багатих, збереження соціальної напруженості в суспільстві;

– розпалювання соціально-політичного протистояння, національної ворожнечі і конфліктів;

– ослаблення опозиції, неможливість рівної політичної боротьби

(змагання, суперництва в політичній сфері);

– обмеження незалежності засобів масової інформації та підпорядкування їх правлячій еліті та інші [117].

До числа найбільш істотних загроз для українського суспільства в суспільно-політичній сфері також можна віднести таке:

- криміналізацію значної частини підприємницького корпусу;
- політизацію організованої злочинності;
- зростання корумпованості владних структур;
- замороження збройних конфліктів тощо [117].

Варто відзначити, що об'єктивною причиною суспільно-політичних небезпек є формування в країні агресивних, злочинних груп та ін. угруповань, що спеціалізуються на захоплення все більшої сфери впливу і захопленні частини національних багатств. У сфері національної безпеки діє й ряд суб'єктивних причин таких, як неадекватне розуміння керівництвом країни національних інтересів; помилки і прорахунки у вирішенні соціально-економічних проблем, визначенні цілей, шляхів і засобів державної політики в цій сфері; відрив правлячої еліти від реалій сьогодення і вперте бажання розпочинати або продовжувати численні недієві реформи; суб'єктивізм, авантюризм, амбітність, нетерпимість до інших політичних поглядів і соціальних цінностей тощо [106].

Важливо відзначити, що в сучасних умовах внутрішні загрози національній безпеці обумовлені, у першу чергу, не факторами, які впливають на державу, а факторами, які впливають на суспільство і його громадян, зосередженими в проблемному полі внутрішньополітичної та соціальної сфери. Це одна з найсерйозніших проблем сучасної України, від вирішення якої визначальною мірою залежить її національна безпека.

Викладене дозволяє визначити основні концептуальні позиції внутрішньо- і зовнішньо політичної безпеки України, які відповідали б запитам соціальної практики і забезпечували таке:

- 1) фактичне становлення інститутів відкритого суспільства;

2) створення механізмів соціального контролю суспільства над інститутами держави;

3) формування політичної та правової культури населення, відповідної принципам громадянського суспільства;

4) досягнення і підтримку загальнонаціональної злагоди щодо життєво важливих питань суспільного розвитку;

5) вихід з кризової демографічної й екологічної ситуації;

6) підвищення громадянської активності населення;

7) подолання наслідків економічної кризи і поступальний економічний розвиток на принципах соціально орієнтованої ринкової економіки;

8) духовне відродження України і подальший розвиток в руслі глобального цивілізаційного процесу на основі примноження її національних цінностей, збереження історичної спадщини [117].

Інтереси забезпечення національної безпеки України, що базуються на аналізі сучасних потреб особистості, суспільства і держави, допускають визначення ряду основоположних цілей у цьому контексті, а саме:

- формування оптимальних умов системи конституційно-правового регулювання;

- створення ефективних владних структур як на центральному, так і на регіональному рівнях;

- нейтралізація суспільно-політичних протиріч на основі формування об'єднуючих загальнонаціональних цінностей;

- розвиток економіки шляхом інтенсифікації з урахуванням її перспективною багатокладності, з пріоритетною орієнтацією на підвищення добробуту українського народу при збереженні навколишнього природного середовища;

- збереження і розвиток міжнародних й інтеграційних зв'язків [140].

Основні напрямки політики забезпечення національної безпеки України у внутрішній сфері концентруються на вирішенні широкого кола

життєво важливих завдань, а саме:

- мобілізації моральних, духовних і матеріальних ресурсів для виходу України з післякризового стану;
- розвиток інститутів демократії та правових основ державного устрою;
- недопущення загострення соціальної та політичної напруженості в суспільстві, що створює небезпеку виникнення політичних криз, здатних перерости у збройні конфлікти;
- проведення зваженої та збалансованої регіональної політики, що відбиває оптимальне поєднання інтересів центру і регіонів;
- здійснення ефективної національної політики, за якої створюються оптимальні умови для вільного культурного розвитку України;
- звільнення апарату державного управління від корупціонерів;
- державне стимулювання конкурентоспроможності вітчизняної економіки, проведення активної промислової, фінансової та науково-технічної політики;
- створення умов для гідного існування і розвитку сім'ї як осередку громадянського суспільства і її державна підтримка;
- формування соціального консенсусу;
- надійний захист життя, здоров'я, майна, прав та свобод людини і громадянина, зниження криміногенності в країні;
- підвищення доступності, ефективності й якості освіти, медичних послуг, соціального забезпечення для всіх верств населення та ін. [140].

Проведений аналіз дозволяє зробити проміжний висновок, що основними інституційними елементами забезпечення національної безпеки держави є такі:

- об'єкти захисту, тобто територія, державні та суспільно-політичні інститути, політичні права і свободи, а також реальна політична діяльність громадян, соціальних груп і об'єднань;
- система відповідних нормативно-правових актів (правова



основа), погляди, принципи, концепції (доктрини, стратегії тощо) з цих проблем;

- суб'єкти (інститути публічної влади), які покликані захищати суспільно-політичну сферу;
- засоби, методи і способи забезпечення національної безпеки;
- критерії оцінки стану ефективності механізму її забезпечення [157].

З цих позицій зміст інституційної діяльності щодо забезпечення національної безпеки слід розуміти як підтримку державою широкого комплексу соціальних, культурних та інших цінностей суспільства, створення реальних можливостей для їх розвитку і самозбереження в своїй країні. Національна безпека як політико-правова категорія включає в себе суспільно-політичні інститути, які передбачають таке:

1) державну цілісність, тобто цілісність території, системи влади та управління; відсутність внутрішніх кордонів – державних і митних, крім адміністративних; відсутність будь-яких відокремлених державних утворень (етнонаціональних, конфесійних та інших);

2) державну єдність, тобто єдине законодавство і державний устрій; верховенство конституції на всій території держави; єдине громадянство, легітимні загальнонаціональні інститути влади, символи (прапор, гімн, герб); збройні сили і сили правопорядку; єдиний економічний та інформаційний простір, єдину валюту, податки тощо;

3) національну єдність і суспільний консенсус, що означає расовий, міжетнічний, міжконфесійний мир і злагоду; соціальну стабільність; рівноправність (рівність усіх перед законом і державою в громадянських і суспільно-політичних правах і свободах, рівність обов'язків), виважений державний устрій, легітимну державну владу, незалежну судову систему, ефективну державну політику тощо;

4) державну могутність – економічну, фінансову, торговельну, оборонну, науково-технічну тощо; високий рівень соціальної захищеності

громадян; прийнятні показники індексу людського розвитку; визнаний міжнародний авторитет і політичну вагу країни; високий моральний потенціал і патріотизм громадян;

5) високо професійне політичне керівництво, що означає динамізм, реалістичність, прихильність національним інтересам, готовність до сміливих конструктивних рішень, пошук загальнонаціональної злагоди, проведення відповідальної державної політики, відкритість для діалогу з суспільством, відкритість для міжнародного спілкування, вірність конституційним принципам;

б) розвинене місцеве самоврядування, високу політичну активність населення;

7) законність і правопорядок; рівність всіх перед законом незалежно від соціального становища, невідворотність застосування закону, право кожного на справедливий суд, презумпцію невинуватості [149].

Слід відзначити, що державність охоплює сукупність інститутів, що забезпечують гарантії безпеки і захист прав людини. Разом з тим, події, пов'язані з руйнуванням СРСР, несприятлива військово-політична ситуація, що складається у світі, регіональні збройні конфлікти, а також проблематичність перспектив існування СНД та інші фактори, які дестабілізують обстановку, висунули на перший план проблему забезпечення національної безпеки України і захисту самої держави від різних зовнішніх і внутрішніх загроз. Вони, на жаль, виникають на тлі недосконалості вітчизняної правової системи, відтак, основним завданням інститутів держави в даний час є створення умов (перш за все, політико-правового характеру) для зміцнення власної державності.

Державні інституції мають забезпечити національну безпеку України всіма наявними в їх розпорядженні засобами, а суспільство зі свого боку також має у своєму розпорядженні орієнтири, стимули і ресурси для власного розвитку [140]. Парадигма національної безпеки в цьому випадку повинна концентруватися навколо принципів відкритості суспільства, його

плюралізму і конкурентоспроможності як політичного гравця, а також навколо демократичних методів розв'язання соціальних проблем. Базисом у цьому контексті слід визнати суспільний консенсус і добробут, тобто мова компромісів за умови реалізації демократичного цивільного контролю. З позиції забезпечення національної безпеки інституційна система держави має три сукупних видів ресурсів і цінностей, а саме: населення, економіку і територію, які повинні відповідати інтегральним видам нацбезпеки: соціальній, економічній і територіальній. Кожен з сукупних видів ресурсів (цінностей) держави функціонально поділяється на базовий, інформаційний та стратегічний. Однак використовувати ці ресурси на забезпечення національної безпеки можна тільки за умови подолання керівництвом країни негативних явищ, елементи яких до сих пір виявляються в суспільно-політичному житті України. Разом з тим, суспільство висуває до забезпечення національної безпеки певні вимоги і встановлює межі допустимості цієї діяльності, які повинні бути встановлені і дотримані в процесі виконання соціального замовлення суспільства суб'єктами захисту держави.

Питання про встановлення меж контролю окремих осіб і груп осіб з боку державних, громадських, релігійних або економічних інститутів є одним з центральних. Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» [222] громадяни зможуть контролювати свої Збройні Сили або інші силові структури через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, яких вони обирають, або ж через ЗМІ, формуючи суспільний запит на інформацію. Тобто демократичність контролю автоматично закладена у праві вибору тих, хто буде прямо здійснювати цей контроль – Парламенту та Президента України.

Цивільний контроль здійснюють цивільні люди (не військовослужбовці), які перебувають на посаді Президента, у Парламенті, РНБО, Кабміні та в органах місцевого самоврядування України, а з 2019 року до цих суб'єктів також долучиться й міністр оборони (більш детально про громадський контроль йдеться у наукових працях С. Полторака [206]).

Щодо реформи Збройних Сил України, то вона є однією з найважливіших і передбачає запровадження цивільно-демократичного контролю [206]. Останнє має дозволити зменшити рівень корупції і розвантажити військове керівництво, яке повинно займатися оперативним і стратегічним плануванням. Варто відзначити, що Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо впровадження принципів демократичного контролю над силами безпеки й оборони. Це визначено в таких правових документах: 1) «Партнерство заради миру: Рамковий документ»; 2) «Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО»; 3) «Кодекс поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки», затверджений на Будапештському саміті ОБСЄ у 1994 році тощо.

Демократичний цивільний контроль у тій чи іншій сфері є функціоналом публічного управління, а також згідно із суб'єктно-об'єктним підходом складовою частиною ширших відносин, які охоплюються міжсекторною взаємодією (між громадянами, державою та військовими, зважаючи на контекст дослідження). Тому окремі громадяни є його учасниками. При цьому, ураховуючи також інституціональний підхід, відзначимо, що дієвий цивільний демократичний контроль означає перетворення Збройних Сил України у відкритий, зрозумілий для суспільства інститут, який діє в межах законодавства. Збройні Сили України підпорядковані демократично обраній владі та підлягають нагляду, з точки зору доступу до інформації з боку ЗМІ та громадських організацій [145].

Принцип «публічності» забезпечується верховенством права, діяльністю органів виконавчої, законодавчої влади і системи судочинства. Парламент, як правило, приймає ключові рішення щодо проголошення війни та миру. Він законодавчо забезпечує, а значить контролює, оборонну політику, а також здійснює фактичний контроль за видатками на оборону в рамках бюджетного процесу. Роль громадянського суспільства, або громадський (публічний) контроль також є частиною цього комплексу, у значенні нагляду. В умовах розвиненого громадянського суспільства його

підґрунтя, як правило, становить діяльність мас-медіа та неурядових організацій, а також академічна експертиза і стратегічна аналітика. Таким чином, громадськість перетворюється на «координаційного гравця» й активного учасника прийняття державно-управлінських рішень щодо функціонування та розвитку Збройних Сил України.

Окремою складовою демократичного цивільного контролю є нагляд за забезпеченням прав військовослужбовців, прав людини і громадянина в умовах проходження військової служби. За кордоном складалася практика в означеній сфері, яка передбачає функціонування інституту Уповноваженого з прав військовослужбовців (омбудсмена) та незалежної служби генеральної інспекції збройних сил. Вони покликані забезпечити демократичність влади, яка контролює Збройні Сили, публічність, оскільки вона є виборною, а також дотримання прав військовослужбовців, громадян в умовах проходження ними військової служби та ін. [140].]

Слід зауважити, що система демократично-цивільного контролю визначається Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (2003 р.) і певною мірою врегульовується постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (2010 р.). Новий Закон України «Про національну безпеку України» [195; 222] також містить положення про забезпечення демократичного цивільного контролю.

Дослідники напрямків та особливостей реалізації такого виду контролю в секторі безпеки й оборони визначають його (контроль) як унікальний досвід ролі громадянського суспільства, зокрема волонтерів [22]. Конструктивний прямий вплив громадянського суспільства України на оборонну політику є унікальним, з точки зору консолідованої демократії, дотримання принципу «людина – найвища соціальна цінність». У 2014–2015 роках волонтери брали участь у забезпеченні українських військовослужбовців формою, бронезилетами, спальниками,

медикаментами, машинами і запчастинами, приладами нічного бачення тощо. Це є ознакою і прямим наслідком попередньої системної кризи, поєднання нищення Збройних Сил і неефективного управління, в умовах відсутності того самого цивільного демократичного контролю, а також належної уваги до цього питання з боку громадського суспільства. Маючи такий унікальний безпосередній досвід, напрацьований останніми роками, громадянське суспільство, волонтери, мають реалізувати його вже на рівні залучення до системних державно-управлінських змін у сфері нацбезпеки й оборони (рис. 3.2).

Крім того, в Україні напрацьована позитивна практика залучення волонтерів у сфері підтримки національної безпеки, зокрема під час розвитку спроможностей безпілотної авіації Збройних Сил України, який відбувається на платформі і за безпосередньої участі об'єднаного волонтерського досвіду. Відзначимо про правову допомогу мобілізованим і демобілізованим, військовим-контрактникам і ветеранам. Волонтерські організації міст Харкова, Дніпра, Одеси, Маріуполя тощо виконують як роль «оперативного реагування» у забезпеченні необхідних потреб військових підрозділів, госпіталів та постраждалого населення, так і роль дієвих гравців-учасників цивільно-військових відносин, а також організаторів взаємодії між військовими частинами, місцевими адміністраціями, бізнесом і громадськістю. Таку взаємодію також покликані забезпечувати громадські ради, створені при МО України, центральних та місцевих органах виконавчої влади. Громадські ради, центри й офіси реформ і ради волонтерів – це все елементи демократичного контролю, які забезпечують дотримання принципу прозорості, відкритості та підзвітності, тобто є платформою, необхідною для реалізації громадського контролю з боку суспільства. Вони є легітимною формою організації громадянського суспільства, визнаною державою як інформаційно-аналітичний, консультативний, посередницький орган, створений для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, зокрема у сфері безпеки й оборони.

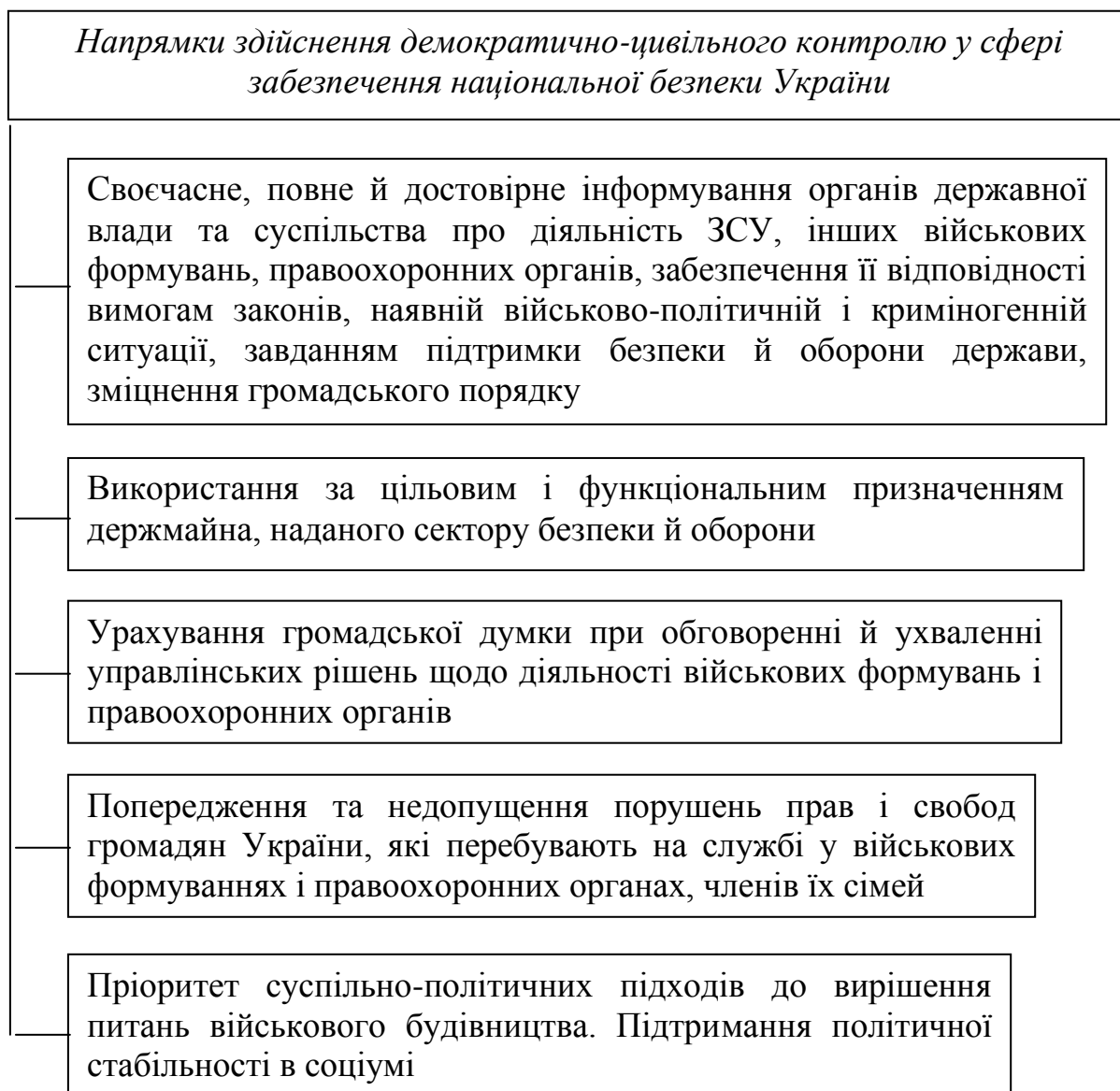


Рис. 3.2. Напрямки здійснення демократично-цивільного контролю у сфері забезпечення національної безпеки України

Джерело: складено на підставі [22; 222]

Якісне кадрове забезпечення та здійснення громадської експертизи можливо реалізувати в межах Стратегії реформування державного управління до 2020 року [232]. Її виконання може мати важливе значення для Міністерства оборони України та інших органів державної влади всіх рівнів управління, зокрема під час затвердження їх типових положень і структури, розмежування політичних і адміністративних функцій, активізації

громадськості, здійснення міжнародного співробітництва тощо.

Отже, громадський контроль покликаний забезпечити запровадження кращих методів управління, зокрема проектами, а також координацію, моніторинг і оцінювання стану впровадження реформи Збройних Сил України зокрема й безпекової сфери в цілому. Варто відзначити, що це можливо здійснити під час виконання указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» від 06.06.2016 року № 240/2016 [231]. У ньому йдеться про важливість запровадження демократичного цивільного контролю над силами оборони, що здійснюється за рахунок підвищення ефективності діяльності органів державної влади та посилення зв'язків із громадянським суспільством. Йому слід надати можливість із здійснення відкритого рейтингового інтернет-голосування на сайтах органів державної влади під час формування громадських рад при них шляхом підтвердження відбору тих чи тих їх кандидатів-учасників, а також під час аналізу звітів про діяльність цих рад за попередній рік.

Ще один суб'єкт, який має забезпечувати демократично-цивільний контроль у сфері нацбезпеки й оборони України, – ЗМІ. У Законі України від 2003 року «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» було вказано, що ЗМІ сприяють підвищенню престижу служби захисників Вітчизни, зміцненню довіри суспільства до Збройних Сил України та інших складових частин Воєнної організації держави, правоохоронних органів [194]. У новому Законі України «Про національну безпеку України» [222] такої вказівки немає. Це зумовлено тим, що дані розпорядження можуть існувати для будь-якого державного органу. Згідно із останнім законом завдання засобів масової інформації – висвітлювати питання національної безпеки й оборони та інформувати при цьому суспільство про стан захисту національних інтересів України [там само, ч. 3 ст. 10]. Відзначимо, що з метою систематичного інформування суспільства про діяльність сектору безпеки й оборони України,



забезпечення обґрунтованості рішень державних органів з питань національної безпеки й оборони, про стан виконання заходів розвитку сектору безпеки й оборони періодично, але не рідше ніж раз на 3 роки, органами сектору безпеки і оборони видаються «Білі книги» або інші аналітичні документи (огляди, національні доповіді тощо) [222, ч. 4 ст. 10]. Це має забезпечити здійснення ефективного державно-цивільного контролю означеній сфері.

Таким чином, Закон України «Про національну безпеку України» має забезпечити міцну правову, організаційну та демократичну основу для реформ у цій сфері, а також для підтримки безпечного соціально-економічного розвитку України та зниження рівня корупції в оборонному секторі. Останнє вимагає здійснення, з одного боку, ефективного демократичного громадського контролю в указаних сферах, а з другого – систематичного внутрішнього аудиту органами державної влади на засадах публічності.

### **Висновки до 3 розділу**

1. Охарактеризовано національну безпеку як наукову категорію, що включає в себе такі інституційні елементи її забезпечення:

- об'єкти захисту, тобто територія, державні та суспільно-політичні інститути, політичні права і свободи, а також реальна політична діяльність громадян, соціальних груп і об'єднань;
- систему відповідних нормативно-правових актів (правова основа), погляди, принципи, концепції (доктрини, стратегії тощо) з цих проблем;
- суб'єктів (інститути публічної влади), які покликані захищати суспільно-політичну сферу;
- засоби, методи і способи забезпечення національної безпеки;

- критерії оцінки стану ефективності механізму її забезпечення.

Виходячи з цього, обґрунтовано за доцільне виокремлення заходів із забезпечення національної безпеки, що охоплюють таке: 1) державну цілісність; 2) державну єдність; 3) національну єдність і суспільний консенсус; 4) державну могутність; 5) високо професійне політичне керівництво; 6) розвинене місцеве самоврядування, високу політичну активність населення; 7) законність і правопорядок.

Дослідження сучасного організаційного механізму державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України уможливило виділення таких особливостей його функціонування:

1) наявність розгалуженої інституційної системи органів державної влади щодо виконання функцій із забезпечення такої безпеки, що (органи) можна згрупувати залежно від загальних і спеціальних функцій, які вони виконують в означеній сфері;

2) законодавча невизначеність єдиного центру зовнішньо політичного забезпечення національної безпеки й натомість наявність різнохарактерних підрозділів в органах державної виконавчої влади щодо забезпечення такої безпеки;

3) декларативність функцій демократичного цивільного контролю щодо забезпечення національної безпеки тощо.

Як наслідок, відсутня повна, своєчасна і достовірна інформація щодо загального рівня національної безпеки України та стану розвитку її інституційних складових.

2. З'ясовано, що вітчизняний організаційний механізм державного управління у сфері забезпечення національної безпеки набув нових інтенцій у функціонуванні через прийняття Закону України «Про національну безпеку України» [222]. Цим правовим документом передбачено, насамперед, визначення сектору і сил національної безпеки й оборони; повсюдність упровадження демократичного цивільного контролю; застосування системного підходу до здійснення стратегічного планування в цій сфері.

Конкретизовано, що повсюдність упровадження демократичного цивільного контролю вимагає активізації громадськості та діяльності громадських рад при органах державної влади. Її оцінювання має відбуватися за допомогою рейтингового голосування на офіційних веб-сайтах цих органів. Крім того, доведена необхідність щодо уведення окремої посади омбудсмена за напрямком.

На підставі проведеного дослідження виявлено, що проблемними правовими й організаційними питаннями державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України продовжують залишатися визначення напрямків і суб'єктів зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої агресії. До цих проблемних питань віднесено такі: 1) *недосконалість нормативно-правової бази України* щодо здійснення зовнішньополітичної діяльності в умовах зовнішньої агресії; 2) *низька ефективність* політико-дипломатичних заходів щодо прийняття та виконання державно-управлінських рішень у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності України; 3) *низька ефективність* оборонного, стратегічного планування та кризового управління щодо забезпечення провадження зовнішньополітичної діяльності України; 4) *низький* рівень залучення новітніх технологій, зокрема Skype, Facebook, програми конференц-зв'язку та інших сучасних інтернет-технологій; відсутність дієвого контролю за виконанням актів та доручень Президента України з питань безпекової політики й організації діяльності дипломатичної служби; 5) *низький* рівень інформаційного забезпечення Президента України з особливо важливих питань зовнішньополітичної діяльності України та міжнародних відносин; 6) *недостатнє залучення* недержавних організацій та громадськості (волонтерів) до систематичних і неупереджених безпекових заходів з актуальних питань внутрішньо- і зовнішньо політичної діяльності України тощо.

3. Досліджено склад інституційного сектору безпеки й оборони України, визначений у Законі України «Про національну безпеку України»

[222]. Установлено, що згідно із ним основні органи в її забезпечення є такі: Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Нацгвардія України, Нацполіція України, Держприкордонслужба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, СБУ, Управління держохорони, Держслужба спецв'язку та захисту інформації, Державна спеціальна служба транспорту України, Апарат РНБО, розвідувальні органи, центральний орган виконавчої влади щодо військово-промислової політики тощо.

Разом із тим, доведено, що інституційне забезпечення національної безпеки в системі державної виконавчої влади відноситься також до функціональної компетентності таких органів: Міністерства закордонних справ України; Міністерства юстиції України; Міністерства економічного розвитку і торгівлі України; Міністерства енергетики та вугільної промисловості України; Міністерства інфраструктури України; Міністерства охорони здоров'я України; Міністерства соціальної політики України; Міністерства екології та природних ресурсів України тощо, а, відтак, і підпорядкованих їм органів.

Досліджено, перспективи розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України в контексті забезпечення національної та публічної безпеки, зокрема з позиції її забезпечення силами й інструментами Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Акцентовано на необхідності конкретизації положень Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, а також плану впровадження цієї Стратегії згідно з визначеними в ній стратегічними пріоритетами [232, Розділ IV]. Одним з найважливіших серед визнано пріоритет безпекового середовища, що передбачає здійснення компетентного реагування на надзвичайні ситуації та події, які становлять загрозу публічній безпеці, а також їх превенцію за умови активної участі громадян.

4. У продовження відзначимо, що в межах дисертації набуло подальшого розвитку визначення демократичного цивільного контролю як

ефективного інструменту, за допомогою якого інститути громадянського суспільства долучаються до забезпечення національної безпеки. У цій сфері він набув форми інституційної підтримки і реалізується цілою низкою державних органів і громадських організацій. В Україні його правове підґрунтя становлять Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (2003 р.) і «Про національну безпеку України» (2018 р.), постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (2010 р.) тощо.

З'ясовано, що відповідно до вітчизняного законодавства характерні риси демократичного цивільного контролю – це законність, систематичність, всебічність, загальність, своєчасність, об'єктивність, дієвість та гласність. Відтак, інституційний сектор безпеки зобов'язаних самостверджуватися в суспільстві за основними параметрами демократичного цивільного законодавства. Це означає його обов'язок гласно і відкрито звітувати перед суспільством про хід виконання своїх функцій і тим самим підвищувати довіру громадськості до діяльності щодо забезпечення національної безпеки.

Для того, щоб ця діяльність набула реальних характеристики правової держави, вона повинна отримати втілення в системі правових норм й інститутів відкритого суспільства. Інституційна структура національної безпеки вимагає надійності демократичного цивільного контролю в її забезпеченні, прикладом якої може служити система такого контролю, запроваджена зокрема в Норвегії, Фінляндії, Швеції тощо. Установлено, що в цих країнах з високо розвиненими демократичними традиціями цивільний контроль у сфері національної безпеки являє собою, по суті, механізм підтримки правопорядку. Обумовлений реальними суспільними відносинами його стабілізуючий аспект виражається в узгодженні взаємодій і взаємин між людьми в сфері людської діяльності. Тому відсутність або ослаблення контролю веде, як правило, до соціального хаосу і розбрату, а в таких умовах

вимоги забезпечити соціальну, економічну чи політичну безпеку залишаються демагогічними гаслами або безпідставними мріями. Саме нормативність, підтримувана соціальним контролем, найбільш чітко відображає стабільність, постійність зв'язків і відносин суспільного організму в цілому і системи національної безпеки зокрема.

## РОЗДІЛ VI

### СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

#### **4.1. Планування як стратегічний функціональний напрям забезпечення державою національної безпеки**

Державне управління представляє собою циклічний процес. Виконання однієї його функції змінюється іншою: планування – організацією, а вона – координацією, і потім усе відбувається спочатку [84]. При цьому спостерігається взаємне доповнення зазначених функцій державного управління. Так, елементи однієї з них можна знайти під час виконання іншої функції. Тому важливо розглядати в комплексі питання реалізації державно-управлінських функціоналів, тобто з урахуванням планування, організації, мотивації та контролю.

Ураховуючи це, можемо стверджувати, що основними завданнями стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки України є такі:

- 1) координація загальнодержавного і регіонального стратегічного управління і заходів бюджетної політики;
- 2) визначення внутрішніх і зовнішніх умов, тенденцій, обмежень, диспропорцій, дисбалансів, можливостей забезпечення національної безпеки;
- 3) визначення пріоритетів забезпечення національної безпеки;
- 4) вибір шляхів і способів досягнення цілей і вирішення задач із забезпечення національної безпеки, що підвищують ефективність використання необхідних ресурсів;
- 5) формування та проведення комплексу заходів, що забезпечують досягнення цілей і вирішення задач із забезпечення національної безпеки;

6) визначення ресурсів для досягнення цілей і вирішення задач із забезпечення національної безпеки;

7) координація дій учасників стратегічного планування та заходів, передбачених документами стратегічного планування, за термінами їх реалізації, очікуваними результатами та параметрами ресурсного забезпечення;

8) організація моніторингу та контролю реалізації документів стратегічного планування у сфері нацбезпеки;

9) науково-технічне, інформаційне, ресурсне та кадрове забезпечення стратегічного планування;

10) створення умов, що забезпечують залучення громадян і господарюючих суб'єктів у процес стратегічного планування у сфері нацбезпеки [207].

З огляду на вказані завдання можна у систематизованому вигляді окреслити напрямки діяльності учасників у сфері національної безпеки, а саме:

- цілепокладання – визначення напрямків, цілей і пріоритетів забезпечення національної безпеки;

- прогнозування – діяльність учасників щодо розробки науково обґрунтованих уявлень про загрози національній безпеці;

- планування – діяльність учасників щодо розробки і реалізації основних напрямів діяльності Уряду України, планів діяльності органів виконавчої влади (загальної та спеціальної компетенції) та інших планів у сфері забезпечення національної безпеки, спрямовані на досягнення цілей і пріоритетів її забезпечення, що містяться в документах стратегічного планування;

- програмування – діяльність учасників щодо розробки і реалізації державних і регіональних програм, спрямовані на досягнення цілей і пріоритетів забезпечення національної безпеки, що містяться в документах стратегічного планування;



- моніторинг та контроль за реалізацією документів стратегічного планування як діяльність учасників, яка охоплює комплексну оцінку процесу та результатів реалізації документів стратегічного планування, а також за оцінку стану взаємодії учасників стратегічного планування в частині дотримання принципів стратегічного планування і реалізації ними повноважень у сфері забезпечення національної безпеки.

Сукупність усіх напрямків діяльності учасників у сфері забезпечення національної безпеки являє собою систему стратегічного планування, організація і функціонування якої здійснюється на основі певних принципів, а саме:

- єдність і цілісність;
- розмежування повноважень;
- відповідальність учасників стратегічного планування;
- відкритість;
- реалістичність тощо [134].

На всіх рівнях стратегічного планування розробляються документи стратегічного планування, координацію розробки і реалізації яких здійснюють Президент України й Уряд України. Погоджуємося з науковцями [84-85], що в цілому до документів стратегічного планування, які розробляються на центральному рівні, відносяться такі:

- 1) щорічне послання Президента України до Парламенту;
- 2) стратегія соціально-економічного розвитку України, зокрема прийнята у 2015 році на період до 2020 року;
- 3) стратегія національної безпеки України, а також основи державної політики, доктрини та інші документи в сфері забезпечення національної безпеки;
- 4) галузеві документи стратегічного планування України;
- 5) стратегія просторового розвитку України;
- 6) стратегії соціально-економічного розвитку макро-, мезо і мікрорегіонів;

- 7) прогноз науково-технологічного розвитку України;
- 8) стратегічний прогноз України;
- 9) прогноз соціально-економічного розвитку України на довгостроковий період;
- 10) при затвердженні державного бюджету України;
- 11) прогноз соціально-економічного розвитку України на середньостроковий період;
- 12) основні напрями діяльності Уряду України;
- 13) державні програми України;
- 14) державна програма озброєння;
- 15) схеми територіального планування України;
- 16) плани діяльності органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції [137].

Середньостроковим періодом стратегічного планування є період, наступний за поточним роком, тривалістю від трьох до шести років включно, а довгостроковим періодом – період, наступний за поточним роком, тривалістю понад шість років.

Усі документи стратегічного планування підлягають обов'язковій державній реєстрації в установленому законодавством порядку із занесенням їх до єдиного державного реєстру документів стратегічного планування. Проекти документів стратегічного планування мають обговорюватися інститутами громадянського суспільства, тому підлягають розміщенню на офіційному сайті органів державної влади, відповідальних за їх розробку, а також в мережі Інтернет [31].

Правове регулювання стратегічного планування ґрунтується на Конституції України і здійснюється відповідно до законів, а також прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів Президента України, Уряду України, органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції тощо.

Ключовим документом у реалізації планування у сфері національної безпеки є відповідний Закон України «Про національну безпеку України»

[222, Розділ V]. Його аналіз [там само, ст. 1] дозволяє наполягати, що в ньому планування у сфері національної безпеки слушно визначають як функцію державного управління з окреслення пріоритетів, завдань і заходів в означеній сфері життєдіяльності, а також щодо забезпечення збалансованого розвитку складових сектору безпеки й оборони на базі оцінювання безпекової обстановки й урахування фінансово-економічних можливостей держави. При цьому дається характеристика таких терміно конструкцій, як «Стратегія національної безпеки України», «Стратегія воєнної безпеки України», «Стратегія кібербезпеки України», «Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України» тощо [222, ст. 1].

На підставі вищенаведеного визначення «планування у сфері національної безпеки» можемо наполягати на необхідності включення до ст. 1 аналізованого закону [222] поняття «стратегічне планування». Під *стратегічним плануванням у сфері національної безпеки* слід розуміти діяльність учасників стратегічного планування щодо цілепокладання, прогнозування, планування і програмування соціально-економічного розвитку України, її галузей економіки та сфер державного і регіонального управління, забезпечення національної безпеки України, спрямованої на вирішення завдань сталого соціально-економічного, екологічного, інформаційного та іншого розвитку держави та регіонів, які визначаються у відповідних правових документах (курсив наш – С.К.) [134].

Варто відзначити, що новий Закон України «Про національну безпеку України» [222] принципово відрізняється у підходах до планування у сфері національної безпеки. Підставою для цього є зміни, які відбуваються у безпековому середовищі (усередині країни, на її кордонах та ситуація із сусідніми державами), а також через наявні економічні й фінансові можливості нашої держави. Хоча слід відзначити, що вжиття комплексних змін щодо стратегічного планування в системі забезпечення національної безпеки передбачено було свого часу також Указами Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 05.01.2015 року та

«Про Стратегію національної безпеки України» від 26.05.2015 року № 287/2015 [232–233]. У них було закріплено, що одними із найважливіших заходів держави в забезпеченні національної безпеки є такі:

- оновлення доктринальних і концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки;
- функціональна оптимізація;
- створення ефективної державної системи кризового реагування.

З огляду на необхідність системного вирішення зазначених проблем, був прийнятий новий Закон України «Про національну безпеку України» [222]. На думку його авторів, він має сприяти закріпленню впровадження програмно-цільового методу в практику оборонного, у тому числі бюджетного, планування із застосуванням методу орієнтованого на можливості. Даний підхід активно використовується у процесі планування у сфері безпеки й оборони таких економічно розвинених країн, як США, Канади, Австралії та ін. [209].

До речі, при розробці оборонних планів, наприклад, Австралії, «можливості» розглядаються як досягнення бажаного ефекту в певному середовищі протягом конкретного періоду часу і підтримання його протягом установленого періоду [209]. Ця модель планування передбачає забезпечення «достатності», «узаємозв'язку» і «балансу» компонентів безпекового потенціалу. При цьому його формування потребує узгодженого розвитку людського і матеріального компонентів, а також планування в коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі. Зазначений підхід реалізується через відповідні державні програми.

Як зазначають учені В. Анікін, І. Беляєв, О. Булавін, та ін. [31], стратегічне планування на державному та регіональному рівнях, як правило, тісно пов'язане із завданнями забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, зміцнення національної безпеки і підвищення конкурентоспроможності. У своїх дослідженнях автори виділяють такі моделі стратегічного планування в системі державного управління у сфері

нацбезпеки: американська й європейська (умовно – «західна» модель) і азійсько-південно-східна (умовно – «східна» модель) [там само].

«Східна» модель стратегічного планування в системі державного управління нацбезпеки акцентує увагу на двох принципово різних підходах, а саме: японському та китайській. Так, в Японії пріоритет віддається співпраці в межах аутсорсингу (з недержавними інституціями), у процесі якого виробляються узгоджені основи стратегічного планування у сфері національної (соціально-економічної, громадської та ін.) безпеки (див. праці [31; 53]). Як зазначає О. Труш [183], у КНР більше спираються на державні аналітичні потужності, що свідчить про тяжіння до «західної» моделі в інституційному забезпеченні національної безпеки. У цілому ключовими елементами при розробці та виборі стратегій її підтримки є глави держав, за аналогією з Україною [там само]. Конкретизацію ж обраної стратегії забезпечення національної безпеки здійснюють національні ради й уряд. Позитивними рисами даної моделі є такі, як спрощення організації стратегічного планування в системі державного управління у сфері нацбезпеки, урахування вікових національних традицій при розробці стратегій забезпечення національної безпеки. Основними ж недоліками аналізованої моделі забезпечення національної безпеки є сильна залежність від доктринальних релігійних і партійних установок, а також від особистих якостей керівників країни, висока інерційність, низький рівень реагування на зміни в навколишньому середовищі.

Щодо японського досвіду, то поряд з іншими розвиненими країнами Японія не уникла передачі аналітичних функцій стратегічного планування в системі державного управління у сфері нацбезпеки, зокрема незалежним аналітичним центрам. Основним японським аналітичним центром в означеній сфері є Інститут комплексних наукових досліджень Номура, що виник у 1970-ті роки. Слід підкреслити, що щось схоже можна спостерігати і в Україні, власне, йдеться про роль Національного інституту стратегічних досліджень у здійсненні науково-методичного забезпечення проведення

комплексного огляду сектору безпеки й оборони [222, ч. 2 ст. 27].

Принагідно відзначимо, що система стратегічного планування в системі державного управління у сфері нацбезпеки Японії формувалася під безпосереднім впливом США, зважаючи на історико-воєнний досвід [31]. Концепція зовнішньої безпеки Японії базується на твердженні, що військово-політичний і безпековий союз із США є основним гарантом національної безпеки. Разом з тим, особливість цієї співпраці полягає в тому, що Японія має плани свого безпекового розвитку на десятки років з метою забезпечення соціально-економічної стабільності [31]. При цьому провідне місце в плануванні зовнішньої безпеки займає Міністерство закордонних справ Японії, що наділено певними повноваженнями та ресурсами в цій сфері [там само]. Даний досвід інституційного забезпечення національної безпеки є корисним для України, зважаючи на те, що сьогодні МЗС України не включений до переліку суб'єктів сектору забезпечення національної безпеки (див. ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» [222]).

Крім того, в Японії фактичне керівництво безпековою політикою знаходиться в компетенції її кабінету міністрів [18; 31]. Загальна політика забезпечення національної безпеки Японії виробляється всіма членами кабінету міністрів, що підтверджує існування традиції «сильної виконавчої гілки влади» у процесі вироблення ключових державних рішень. Серед органів виконавчої влади провідне місце у формуванні та плануванні у сфері нацбезпеки й оборони займає Управління національної оборони Японії, яке наділене повноваженнями щодо врегулювання питань в означеній сфері. Варто підкреслити, що розгляд питань національної безпеки Японії покладено також і на Національну раду безпеки, яка є консультативним органом провідних урядових міністрів [там само].

Отже, основні етапи в розвитку теорії і практики зміцнення національної безпеки Японії можна сформулювати таким чином:

– прискорений соціально-економічний розвиток, обмеження військових витрат і тісний співпраця із США (доктрина економічного націоналізму

післявоєнного періоду);

– трансформація (початок 70-х рр. ХХ ст.) доктрини економічного націоналізму в класичну доктрину національних інтересів, яка складалася з внутрішньо соціальних інтересів (громадська безпека), а також військових і зовнішньополітичних компонентів, що відносяться до державної безпеки, як складової частини національної;

– перехід до реалізації принципів «глобальності» і «неподільності» нацбезпеки перед дією зовнішніх загроз (доктрина комплексного забезпечення національної безпеки (1979-1980 рр.));

– у межах доктрини комплексного забезпечення національної безпеки була розроблена Національна доктрина Японії, що використовувалася до кінця 80-х років), зокрема, в рамках забезпечення політичної безпеки держави та декларування концепції тристоронньої взаємодії «США – Японія – Європа», який для Азії доповнюється малим трикутником «США – Японія – Китай»;

– закінчення терміну дії доктрини комплексного забезпечення національної безпеки (початок 90-х років) і розвиток ситуативності державного управління у сфері нацбезпеки Японії;

– перехід до доктрини реалізації трьох неядерних принципів: відмова від мілітаризації; відкритість; глобалізація та взаємозалежність (оновлення концепції національної безпеки), в якій місія Японії сформульована як виконання творчої ролі у створенні нового міжнародного порядку шляхом глобалізації безпекової політики Японії;

– реалізація концепції подальшого розширення завдань Сил самооборони Японії (друга половина 90-х років), насамперед, за рахунок формування 9-ої середньострокової програми будівництва «базових сил оборони» і нових основних напрямків програми національної оборони (військова доктрина) [196].

Таким чином, аналіз концептуальних підходів до зміцнення національної безпеки Японії дозволив виявити дві основні тенденції в

еволюції концепцій національної безпеки країни, по-перше, це тенденція підвищення ролі Японії у світових процесах, а по-друге, поступовий розвиток і автономізація її дій у межах зовнішньої безпекової політики.

Згідно із новим Законом України «Про національну безпеку України» [222] передбачено здійснення довгострокового планування, тобто на понад 5 років. У попередньому ж законодавчому акті містилася норма, яка встановлювала термін у 12 років на здійснення такого планування.

Відповідно до останніх змін [222] планування може бути середньостроковим (до п'яти років) і короткостроковим (до трьох років). Воно повинно бути зреалізовано, насамперед, у межах таких правових документах:

- Стратегії національної безпеки;
- Стратегії воєнної безпеки;
- Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту (розроблюється МВС на виклики і загрози цивільному населенню та їхнє попередження);
- Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу (її подає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику);
- Національної розвідувальної програми (відповідальним за розробку та виконання є координаційний орган з питань розвідувальної діяльності) [222].

Отже, сьогодні в Україні створено умови на законодавчому рівні, які в межах права покликані врегульовувати процеси прогнозування та планування. Ці процеси стосуються як компонентів інституційного сектору безпеки, так й оборони. Реалізуючи завдання Закону України «Про національну безпеку України» [там само] щодо забезпечення розвитку сектору безпеки й оборони, як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру, виникає необхідність розробки і запровадження єдиної системи прогнозування та планування у сфері забезпечення національної безпеки.



Зважаючи на положення стратегічного планування [31; 48], відзначимо, що означена система повинна охоплювати такі основні процеси:

- збір й аналіз інформації за широким спектром сфер національної безпеки;
- виявлення й оцінювання її ризиків і загроз;
- аналіз стану функціонування складових сектору безпеки й оборони, а також результатів виконання планів і заходів розвитку за попередній період;
- визначення тенденцій у межах прогнозів розвитку ситуації у безпековій сфері у коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі;
- розробку документів стратегічного планування, у т.ч. плану розвитку сектору безпеки й оборони, і, що важливо, узгодження їх із планами соціально-економічного розвитку держави, а також із бюджетним законодавством;
- управління ризиками у сфері забезпечення національної безпеки;
- оновлення стратегічних документів і планів держави у сфері забезпечення нацбезпеки й оборони з урахуванням вимог часу.

Запровадження такого підходу дозволить більш чітко визначати засади, цілі й основні завдання державної політики у сфері національної безпеки й оборони, пріоритети і напрями розвитку сил у цій сфері з урахуванням існуючих загроз та економічних можливостей держави. Відтак, можемо стверджувати, що вимагає коригування ч. 1 ст. 25 Закону України «Про національну безпеку України» [222], яка визначає мету планування у сфері нацбезпеки, що полягає у *забезпеченні інституційної реалізації державної політики в цій сфері* шляхом розробки стратегій, концепцій, програм, планів розвитку сектору національної безпеки, управління ресурсами й ефективний їх розподіл (курсив наш – С.К.). На наш погляд, не варто зводити мету планування у сфері нацбезпеки до політики. Воно охоплює забезпечення національної безпеки на початковому висхідному етапі, що передбачає реалізацію низки заходів державної політики через розробку та прийняття відповідних стратегічних правових документів з урахуванням загальних і

спеціальних принципів державного управління.

Вище ми торкнулися питання ролі принципів планування в означеній сфері. У продовження можемо констатувати, що Закон України «Про національну безпеку України» [там само, ч. 2 ст. 25] закріпив принципи, відповідно до яких має відбуватися планування у сферах нацбезпеки й оборони. Однак дещо сумнівним виглядає їх визначення. До них віднесені, зокрема дотримання вітчизняного та міжнародного законодавства у сфері національної безпеки; демократичний цивільний контроль за цим сектором, відкритість інформації про політику держави у цій сфері, *стратегічні документи, цілі, пріоритети і завдання планування*, прозорість і підзвітність використання ресурсів; цілісність, узгодженість, системність планування, урахування пріоритетів і обмежень, установлених відповідними державними планами, програмами та прогнозами; своєчасність і відповідність прийнятих рішень із захисту національних інтересів держави [222, ч. 2 ст. 25] (курсив наш – С.К.).

На наше переконання, базовим принципом планування та прогнозування сфери національної безпеки має стати принцип системності, за якого вона розглядається як єдиний об'єкт прогнозування і планування. На практиці цей процес повинен включати таке:

1) періодичні огляди сектору національної безпеки й оборони, які б визначили та уточнювали їх цілі, а також пріоритети державної політики в цій сфері та шляхи її реалізації;

2) організацію взаємодії державних органів, наукових установ та неурядових організацій, у результаті якої буде регулярно здійснюватися оцінювання ризиків, викликів і загроз нацбезпеці, а також прийматися рішення, спрямовані на корегування заходів, уточнення обов'язків щодо реалізації поставлених завдань;

3) прозорий процес розподілу ресурсів і контролю за їх використанням.

Реалізації цих процесів і підготовка документів довгострокового планування має передувати проведенню комплексного дослідження сектору

національної безпеки й оборони. Важливим при цьому є забезпечення взаємної відповідності документів довгострокового, середньострокового та короткострокового стратегічного планування у сфері національної безпеки, а також тісний їх зв'язок із загальнодержавним процесом стратегічного планування. Така відповідність може бути забезпечена шляхом розробки порядку періодичного уточнення окремих положень документів середньо- та довгострокового планування з урахуванням щорічних результатів виконання завдань розвитку сил і засобів сектору безпеки й оборони, зміни безпекового середовища та реальних можливостей бюджету. Для цього можна передбачити проведення вибіркового оглядів окремих складових сектору безпеки й оборони України, у тому числі в межах проведення громадської експертизи [136].

На загальнодержавному рівні визначено правовий статус Стратегії національної безпеки України, що розглядається як базовий документ у сфері планування розвитку системи забезпечення національної безпеки нашої країни, в якому встановлюється порядок дій і заходів щодо забезпечення такої безпеки [227, ст. 26]. Стратегія розробляється за дорученням Президента України (протягом 6 місяців з моменту його вступу на посаду). При цьому Стратегія схвалюється на засіданні Радою національної безпеки і оборони України та затверджується відповідним указом Глави держави. Дана Стратегія має розроблятися спільно з іншими учасниками стратегічного планування з урахуванням стратегічного прогнозу держави на довгостроковий період, що не має перевищувати періоду, на який розроблений стратегічний прогноз країни, і коригуватися за необхідності. Зважаючи на строк виконання повноважень Президента України, термін коригування Стратегії національної безпеки України дорівнює п'ять років [108].

Галузевим законодавством у сфері нацбезпеки встановлено, що Стратегії національної безпеки України визначає таке: пріоритети національних інтересів, цілі, основні напрями державної політики у сфері

нацбезпеки; поточні та потенційні загрози ній з урахуванням внутрішніх і зовнішніх умов; ключові напрямки зовнішньополітичної діяльності країни для гарантування її безпеки та національних інтересів; завдання реформування та розвитку сектору нацбезпеки; ресурси для реалізації Стратегії [227, ч. 2 ст. 26].

Зважаючи на український і міжнародний досвід здійснення стратегічного планування у сфері національної безпеки, уважаємо, що вітчизняна Стратегія такої безпеки має включати:

- 1) визначення пріоритетів, цілей і заходів у сфері внутрішньої і зовнішньої політики у сфері забезпечення національної безпеки;
- 2) містити оцінку поточного стану національної безпеки й оцінку загроз національній безпеці на довгостроковий період;
- 3) визначати національні інтереси та стратегічні національні пріоритети у сфері забезпечення національної безпеки;
- 4) визначати цілі і завдання підтримки національної безпеки в різних сферах соціально-економічного розвитку України і відповідні напрямки діяльності з протидії загрозам її національній безпеці;
- 5) визначати організаційні, нормативні правові та інформаційні засади забезпечення такого виду безпеки;
- 6) установлювати основні показники стану національної безпеки та містити інші положення, що стосуються підтримки національної безпеки на оптимальному рівні.

Справедливим є твердження, що підґрунтя реалізації Стратегії нацбезпеки України становить національний потенціал (оборонний, безпековий, економічний та інтелектуальний), а також повноцінне застосування механізмів державно-приватного партнерства та міжнародної консультативної, фінансової і матеріально-технічної допомоги [227, абз. 2 ч. 3 ст. 26].

Прикметно, що в абзаці 1 ч. 3 ст. 26 Закону України «Про національну безпеку України» [222] визнано таке: Стратегія нацбезпеки України

становить базис для розробки інших планових документів в означеній сфері. Разом із тим, аналіз положень ст. 1 цього закону дозволяє наполягати, що існує необхідність в уточненні її змісту, зокрема у визначенні понять планових документів у сфері національної безпеки (Стратегії воєнної безпеки України та Стратегії кібербезпеки України). Авторська пропозиція ґрунтується також на дослідженні змісту поняття «Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України». Під нею законодавець розуміє документ довгострокового планування, який приймається на основі Стратегії нацбезпеки України за підсумками огляду стану громадської безпеки та цивільного захисту, що визначає напрямки політики держави щодо гарантування захищеності національних інтересів (держави, суспільства й особи), а також прав і свобод людини та громадянина, цілі й очікувані результати від реалізації Стратегії з урахуванням актуальних загроз [222, ст. 1].

Щодо Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, то вона, до речі, розробляється МВС України за рішенням відповідного Міністра після прийняття Стратегії нацбезпеки України [222, абз. 1 ч. 1 ст. 29]. Після розробки МВС України Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України подається на розгляд до Уряду України. Він, у свою чергу, за умови позитивного розгляду подає Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України на подальше затвердження до РНБО України, а вона – Президенту України. Відзначимо, що з метою забезпечення ґрунтовної підготовки проекту Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України до цього процесу залучається широко коло суб'єктів, а саме: державні інституції, які входять до системи МВС України; науковці, аналітичні й експертні установи; інститути громадянського суспільства; іноземні експерти [222, абз. 3 ч. 1 ст. 29].

На відміну від Стратегії нацбезпеки України (див. ч. 2 ст. 26 відповідного закону [222]), Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України визначає загрози національній безпеці, зокрема у сферах громадської безпеки та цивільного захисту, а також шляхи досягнення цілей і

пріоритетів державної політики в цих сферах. Відповідно до ч. 2 ст. 29 Закону України «Про національну безпеку України» [222] Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту визначає таке: 1) готовність сил і засобів державних інституцій до виконання завдань за призначенням; 2) інфраструктуру, напрямки розвитку та інші показники, що необхідні для планування діяльності МВС України, Нацгвардії України, Нацполіції України, Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, ДСНС України; 3) потреби бюджетного забезпечення для підтримки громадської безпеки та здійснення цивільного захисту; 4) державні програми, галузеві стратегії й програми, спрямовані на реалізацію даної Стратегії, їх цілі та відповідальних осіб за розробку, моніторинг їхнього виконання й оцінювання. МВС України має оприлюднювати щорічний звіт про стан реалізації Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України.

Дані цієї Стратегії та звітів про стан її виконання – основа для розробки та прийняття галузевих стратегій і концепцій, державних цільових програм у сфері громадської безпеки, охорони держкордону, цивільної оборони та міграційної політики. Крім того, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту є базою для підготовки оперативних планів застосування сил і засобів безпеки в кризових ситуаціях [222, ч. 3 ст. 29]. У той же час, стратегічне планування охоплює здійснення комплексного огляду інституційного сектору національної безпеки [222, ст. 27]. На основі результатів такого огляду й з урахуванням затверджених прогнозних фінансових показників готується Стратегічний бюлетень сектору безпеки та оборони України. Порядок проведення комплексного дослідження й основні вимоги до нього мають бути чітко регламентовані.

Погоджуємося з ученими Г. Ситником, О. Трушом та ін. [183; 258], що у сфері національної безпеки надзвичайно важливим є здійснення прогнозування та планування. Підґрунтям для цього може служити комплексний її огляд. Згідно із Законом України «Про національну безпеку

України» [222, ст. 1] комплексне обстеження сектору нацбезпеки охоплює процедуру оцінки стану такого сектору, а також готовності його складових до виконання завдань, при цьому за результатами даної оцінки розробляються й уточнюються *концептуальні* документи розвитку складових сектору нацбезпеки й визначаються заходи із досягнення ними необхідних спроможностей у наявних і потенційних (прогнозованих) умовах безпекового середовища.

Комплексний огляд сектору нацбезпеки (а в аналізованому Законі ще й оборони [там само, ст. 1]) проводиться за рішенням Ради національної безпеки і оборони України. Воно, як і будь які рішення РНБО України, вводиться в дію указом Глави держави [там само, абз. 1 ч. 1 ст. 27]. При цьому комплексний огляд сектору нацбезпеки охоплює проведення таких заходів (рис. 4.1):

- 1) оборонне обстеження;
- 2) обстеження громадської безпеки та цивільного захисту;
- 3) обстеження оборонно-промислового комплексу;
- 4) обстеження розвідувальних органів України;
- 5) обстеження державної системи боротьби із тероризмом;
- 6) обстеження стану кібербезпеки й захисту державних інформаційних ресурсів;
- 7) обстеження критичної інфоінфраструктури [222, абз. 2 ч. 1 ст. 27].

Зауважимо, що в разі необхідності РНБО України може прийняти рішення щодо проведення окремих обстежень, які включені до комплексного огляду сектору нацбезпеки, що також вводиться в дію указом Глави держави [222, абз. 3 ч. 1 ст. 27]. Разом із тим, здійснення комплексного обстеження сектору нацбезпеки відбувається обов'язково згідно зі Стратегією національної безпеки України та ін. документів довгострокового планування [там само, абз. 4 ч. 1 ст. 27].

При цьому здійснення науково-методичного забезпечення проведення комплексного обстеження сектору нацбезпеки України є одним із завдань

Національного інституту стратегічних досліджень.

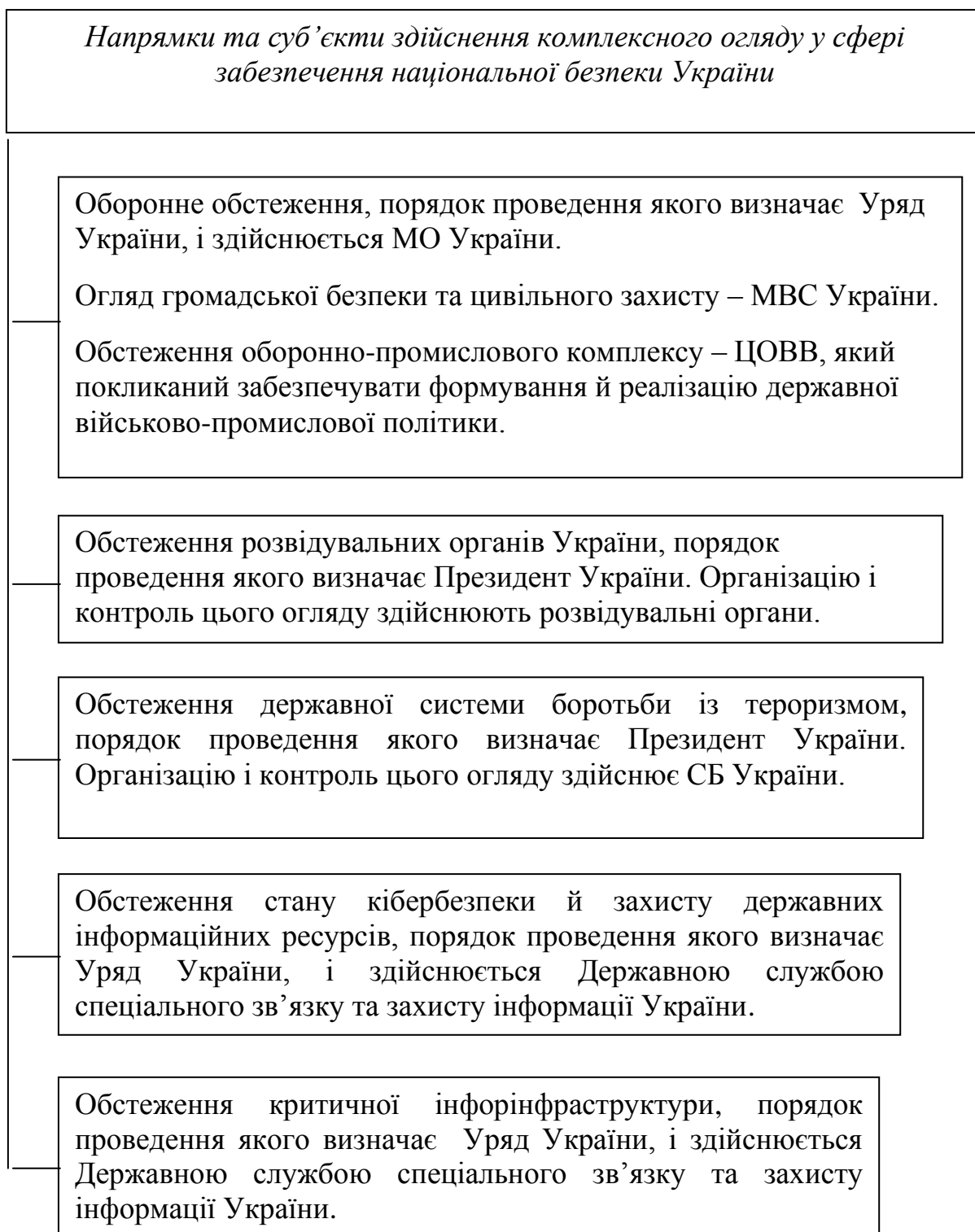


Рис. 4.1. Напрямки та суб'єкти здійснення комплексного обстеження у сфері забезпечення національної безпеки України

Джерело: складено на підставі [222, ст. 27]



У той же час, Уряд України визначає порядок проведення комплексного обстеження сектору нацбезпеки, а саме:

- оборонного обстеження за МО України;
- обстеження громадської безпеки та цивільного захисту за МВС України;
- обстеження оборонно-промислового комплексу за центральним органом виконавчої влади, який покликаний забезпечувати формування й реалізацію державної військово-промислової політики;
- обстеження стану кібербезпеки та критичної інфраструктури, а також державних інфоресурсів й інформації, ураховуючи вимоги із захисту інформації, що встановлені законом. Дане обстеження закріплено за Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України [там само, ч. 3 ст. 27].

Принагідно зазначимо, що Уряд України організовує, контролює, а також попередньо схвалює результати проведення зазначених комплексних обстежень [222]. Щодо порядку проведення комплексного обстеження розвідувальних органів України та державної системи боротьби із тероризмом, то він визначається безпосередньо Главою держави [там само]. Проте Організація та контроль проведення комплексного обстеження державної системи боротьби із тероризмом здійснюється саме СБ України [там само, ч. 5 ст. 27].

За наслідками комплексних обстежень розробляється перспективна модель сектору нацбезпеки, що передбачає послідовне покращення (у бік нарощення) спроможностей його складових до виконання завдань, а також формування на цій базі мобільних, боєздатно підготовлених на належному рівні, всебічно забезпечених сил нацбезпеки й оборони, які здатні захистити національні інтереси України та/або приймати участь у заходах щодо підтримки миру та безпеки у світі [222, ч. 6 ст. 27]. При цьому основні індикатори для зміни складових сектору нацбезпеки, їх кількості – це зміни безпекового середовища, а також реальні фінансові й економічні можливості

країни.

Звіти щодо отриманих результатів проведеного комплексного обстеження сектору нацбезпеки або окремих оглядів надаються органами, які проводили такі обстеження (див. пп. 1–4 ч. 3, ч. 4, ч. 5 ст. 6 Закону України «Про національну безпеку України» [222]). Ці звіти у встановленому порядку подаються на розгляд і затвердження РНБО України.

Отже, проведення комплексного обстеження сектору нацбезпеки (обмеженого в часі) та подальшу організацію довгострокового планування варто передбачати на постійній основі, а також шляхом моніторингу загроз національній безпеці, розробки можливих прогнозів розвитку подій, визначення спроможностей, необхідних для виконання поставлених завдань.

Стратегічне планування дозволяє реалізовувати цілі, завдання та заходи державної політики в галузі забезпечення національної безпеки. Документи стратегічного планування у сфері національної безпеки й оборони мають затверджуватися лише за наявності необхідного фінансового забезпечення (див. ст. 35 Закону України «Про національну безпеку України» [222]).

Ураховуючи багаторівневий і комплексний характер стратегічного планування і прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки (визначеного в Законі України «Про національну безпеку України» [222]), необхідно запровадити належну підготовку та перепідготовку фахівців у цій галузі, а також передбачати створення відповідних структурних підрозділів у кожному суб'єкті стратегічного планування і постійно діючих міжвідомчих робочих груп.

Крім того, важливо залучати до цих процесів представників наукових кіл й академічної спільноти. Проте головне – це забезпечення, з одного боку, комплексного визначення пріоритетів підвищення дієвості державного управління у сфері забезпечення національної безпеки, а з другого – виконання зазначених стратегічних документів держави. Процес змін не закінчується ухваленням стратегічних документів. Без їх ефективного

впровадження важливі проблеми так і залишаться не розв'язаними. Тому процес їх упровадження слід розглядати як продовження циклу стратегічних змін у напрямку до його кінцевої мети, а саме: урегулювання проблем у сфері національної безпеки, що, насамперед, стали причиною для проведення означених змін, визначення векторів розвитку. Відтак, важливим є визначення особливостей застосування не тільки евристичного, а комплексного й експертно-аналітичного підходів до стратегічного планування у сфері національної безпеки України.

#### **4.2. Пріоритети підвищення інституційної дієвості державного управління у сфері забезпечення національної безпеки**

Результативне функціонування інституційної структури національної безпеки вимагає окреслення пріоритетів державного управління нею, а, відтак, і державної політики. Цьому сприяє визначення факторів і пріоритетів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Оцінка наслідків дії цих факторів і результатів досягнення пріоритетів залежить від певних критеріїв. Одними з найбільш істотних служать такі: соціальний прогрес, зростання добробуту громадян у ширшому сенсі тощо. Глобалізація, інформаційна відкритість, підвищення якості життя, з одного боку, і небезпеки, виклики і загрози, породжувані глобалізацією – з іншого, неминуче вимагають якісного осмислення і визначення чітких, вивірених стратегій і векторів як соціально-економічного розвитку, так і національної безпеки. Адже безпека держави забезпечується стабільністю в соціально-економічній сфері.

Наша країна зацікавлена в найактивнішій участі в глобальних і регіональних інтеграційних процесах, у тісній політичній, економічній, екологічній, інформаційній та інвестиційній співпраці, просуванні новітніх технологій, упровадженні їх у повсякденне життя, підвищенні рівня й якості

життя українських громадян. Усе це відповідає національним стратегічним цілям. Проведений аналіз нормативно-правової бази [195; 222; 227] дає підстави дійти висновку, що взаємодія всіх інституційних структур, які забезпечують національну безпеку в окремо взятій сфері суспільної життєдіяльності, виступає важливою умовою зміцнення самостійності і незалежності країни. Це повинно сприяти підвищенню дієвості діяльності держави та громадянського суспільства в інтересах зміцнення національної безпеки.

Як зазначалося вище, крім глобальних викликів і загроз національній безпеці, існують також значні проблеми внутрішнього характеру. Їх аналіз засвідчує, що стійкість розвитку країни визначається, безумовно, не тільки зростанням економіки та її інноватизацією, а й суспільною легітимацією. Необхідно також забезпечити національну безпеку в соціальній сфері через соціальну стабільність, етнічну та конфесійну згоду, підвищення якості роботи органів державної влади і формування дієвих механізмів їх взаємодії з громадянським суспільством.

У Стратегії національної безпеки України та сталого її розвитку до 2020 року [227] зазначається, що на сьогодні Україна стикнулася із проблемою подолання наслідків політичної та соціально-політичного кризи, з метою збереження власного суверенітету і територіальної цілісності. Подібна констатація, імовірно, ґрунтується на тому, що в останнє десятиліття вітчизняна державна політика піддається все більшому впливу зовнішніх і внутрішніх факторів, вчасне прогнозування яких є запорукою адекватного реагування на них. Отже, у правовому просторі намітилася тенденція до необхідності визначення консолідованих концептуальних підходів до вирішення першочергових завдань у сфері національної безпеки за окремими піднапрямами, але такий простір вимагає відповідного осмислення й оновлення.

Слід відзначити, що на даний момент мова йде, насамперед, про створення передумов, які дозволять досягти конкретних результатів за

вищевказаними напрямками. Власне кажучи, ми розуміємо, що інституційна державно-політична система реагує на певні імпульси ззовні, приймає рішення у відповідь ним. Однак реакція «об'єкта національної безпеки» у вигляді будь-яких якісних зрушень в його стані або хоча би у вигляді «зворотного зв'язку» із ним по суті поки що не забезпечена. Більше того, виклики внутрішньої системи безпеки в тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності, які загрожують нівелюванням тих самих передумов до зростання зовнішньополітичного потенціалу, не втрачають своєї актуальності та потребують сьогодні додаткової уваги.

Очевидно, що заздалегідь скласти закінчений перелік внутрішніх викликів і загроз, а також пріоритетів дієвої інституційної діяльності органів влади у цій сфері надзвичайно складне завдання. Варто відзначити, що основні загрози і виклики в Україні у сфері нацбезпеки на перспективний період певною мірою зазначені в її Стратегії національної безпеки, Стратегії довгострокового соціально-економічного розвитку (на період до 2020 р.), а також в основних напрямках діяльності, посланнях Президента України та в ряді інших документів.

Видається досить актуальним дослідження цих проблем, оскільки гостра фаза суспільно-політичної кризи, за загальними оцінками теоретиків і практиків державного управління [84–85], має завершитися і можна виважено оцінити актуальні виклики та загрози забезпечення національної безпеки, у тому числі з урахуванням наслідків кризи (рис. 4.2). Усі ці явища в значній мірі пов'язані, і зберігаються як кризові явища в економіці, соціальній та інших сферах, а також у системному відношенні є незавершеними процесами реструктуризації традиційних соціальних груп, формування інститутів громадянського суспільства, які мають зі свого боку забезпечити створення оновленої системи і формату суспільно-політичних відносин.

У нових умовах повинна сформуватися мотивація до громадянської активної позиції. Вертикальна соціальна мобільність паралізована

закритістю, що склалися в кінці ХХ століття, зокрема через активізацію певних чиновницьких і бізнес-корпорацій.



Рис. 4.2. Пріоритети підвищення інституційної дієвості державного управління у сфері забезпечення національної безпеки

Джерело: авторська розробка

Багато в чому з тих же причин та внаслідок такої активізації зберігаються диспропорції у форматі відносин Центр – регіони, а також через відсутність на рівні масової свідомості толерантної культури, раціональної бюрократії й інституційного розвитку на всіх рівнях державного управління, а також все частіше фіксується зростання суспільно-політичної напруженості. Ряд подій останніх років в Україні і за кордоном свідчить про актуалізацію проблематики таких відносин, про зростання до неї уваги з боку різних інститутів держави і суспільства.

Зазначені загрози формуються на об'єктивній і суб'єктивній основі з огляду на існуючі в країні соціальні, політичні та інші протиріччя. Розвиток цих негативних процесів відбувається через вплив різних політичних сил для досягнення їх групових або корпоративних цілей, при певній зовнішній підтримці таких сил. Протягом останніх років Україна відчуває згубний вплив зазначених загроз, загальною тенденцією для яких є зростання їх масштабів суспільної небезпеки, питомої ваги протестних методів, включення нових соціальних груп в число суб'єктів ескалаційної діяльності.

Погоджуємося з науковцями О. Гусаровим, К. Гусаровим, О. Євсюковим, О. Мельниченко та ін. [55; 87; 162], що ескалації даних негативних подій сприяє, у свою чергу, міграційна ситуація в країні. Нелегальна міграція стає джерелом незаконних доходів і корупції, формує тіньовий ринок праці та сприяє зростанню злочинності. Погоджуємося з Н. Діденко [70], що це створює на українському ринку праці конкуренцію, що призводить до зростання ксенофобії, соціальної ексклюзії тощо. У свою чергу, відсутність системи адаптації іммігрантів і внутрішньо переміщених осіб, механізмів їх інтеграції в українське суспільство і місцеві спільноти веде до сегрегації мігрантів, їх культурному, мовному та побутовому відокремленню, формуванню замкнутих етнічних спільнот, які прагнуть до компактного розселення і самоізоляції від основної частини суспільства. Крім того, ескалації суспільно-політичної конфліктності сприяє наявність депресивних територій, уражених безробіттям, чим успішно можна

скористатися. Найбільшою мірою це характерно для Східних і Південних регіонів нашої країни та інших її регіонів, у яких спостерігається високий рівень безробіття та міграції.

Крім того, ще одним дуже важливим фактором, що сприяє суспільно-політичній конфліктності, є відсутність цілісної державної політики у сфері національної безпеки, яка б комплексно визначала напрямки її забезпечення у найважливіших сферах життєдіяльності (див. Закон України «Про національну безпеку України», Стратегію національної безпеки України [222; 227]). Отже, головною рисою функціонуючої в країні системи забезпечення нацбезпеки має бути ефективна інституційна співпраця, згуртованість суб'єктів державного та публічного управління, а також відсутність дублювання їх повноважень у цій сфері.

Реальність і гострота виникнення суспільно-політичних конфліктів на території України зумовлює необхідність концептуальної розробки комплексу державних заходів з метою підвищення ефективності протидії цим явищам і процесам як у найближчі роки, так і в більш віддаленій перспективі. Підтримаємо думку вчених С. Домбровської, О. Євсюкова, С. Полторака та ін. [87; 206], що до цих заходів можна віднести такі:

- розробку державної стратегії протидії суспільно-політичним та іншим конфліктам, що створюють загрозу конституційному ладу, суверенітету, територіальній цілісності України;
- удосконалення структури і функцій органів державної виконавчої влади (загальної та спеціальної компетенції) з метою забезпечення контролю і нагляду у сфері нацбезпеки, координації їх діяльності з реалізації державної політики, а також з метою посилення взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства у сфері провадження суспільно значущих програм і проектів;
- формування системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і фахівців, що працюють в органах місцевого самоврядування, особливо представників держадміністрацій регіональних



утворень, що згідно із законодавчими нововведеннями 2015 року мають бути трансформовані в агенції регіонального розвитку;

- здійснення системного підходу і загальна активізація профілактики суспільно-політичних конфліктів із використанням антикризових заходів різного спрямування (політичних, соціально-економічних, виховних тощо);

- організація систематичної та цілеспрямованої протидії таким конфліктам при активному залученні до цього процесу громадського потенціалу країни, а саме: науково-дослідних організацій та установ, суспільно-політичних організацій патріотичного спрямування, культурних центрів різного статусу (у тому числі національних культурних центрів) та ін.;

- удосконалення правових основ протидії суспільно-політичним конфліктам, розширення правових можливостей протидії сепаратизму, що здійснюється в так званих легальних формах; введення в цьому контексті кримінальної відповідальності за особливо небезпечні суспільно-політичні дії, наприклад, щодо перешкод діяльності державним органам та ін.;

- організація на систематичній основі моніторингу виникнення і стану розвитку суспільно-політичних конфліктів з урахуванням розробки комплексної системи індикаторів розвитку таких процесів, використання можливостей галузевих органів державної виконавчої влади (у культурно-освітній сфері, сфері охорони здоров'я та ін.), органів місцевого самоврядування, науково-дослідних організацій тощо.

Слід підкреслити, що модернізація системи державного управління у сфері забезпечення національної безпеки вимагає наявності згоди з боку суспільства (легітимації). За поглядами деяких учених [66], Україні треба розв'язати фундаментальний ціннісний конфлікт. Йдеться про таке: українське суспільство – «ресурсний» соціум, який базується на сировинній економіці, а, відтак, традиційно тяжіє до держави-патерна, основного розпорядника благ.

У продовження думок О. Гірмана, О. Котукова та ін. зауважимо, що

сучасна модернізація багато в чому базується на «людському капіталі». Висококваліфікований працівник – головний секрет її успіху. Отже, вона вимагає і механізму «відтворення» такого капіталу (система освіти), і його підтримки (ефективну систему охорони здоров'я, пенсійного забезпечення, без чого особистість не матиме стимулу до заощаджень). Упровадження таких механізмів також вимагає відкритості, діалогу зі «споживачами», обліку їх об'єктивних інтересів і суб'єктивних оцінок соціальної справедливості. Рівень конкурентоспроможності сучасної інноваційної, соціальної сфери й економіки в значній мірі визначають рівень національної безпеки, а рівень конкурентоспроможності в цих сферах – якістю професійних кадрів. Держава і суспільство не зможе підтримувати конкурентні позиції у світовій соціально-економічній системі за рахунок здешевлення робочої сили.

Для сучасного українського суспільства відповідь на цей виклик національній безпеці в узагальненому вигляді передбачає таке: поліпшення демографічної ситуації в країні; підвищення якості життя українських громадян; розвиток державних наукових і науково-технологічних організацій; модернізацію системи охорони здоров'я; підвищення соціальної мобільності, рівня загальної та професійної освіти; розвиток сфери пенсійного забезпечення і соціальної допомоги; розвиток культури; формування ефективних ринків праці і житла тощо.

Щодо об'єктивних процесів у самому соціумі, які можуть чинити негативний вплив на національну безпеку, то наявне прогресуюче зростання загроз, пов'язаних із загостренням соціально-трудових відносин, погіршенням соціального самопочуття населення, зниженням рівня й якості життя, бідністю, погіршенням здоров'я, зниженням рівня освіченості, соціальними хворобами суспільства тощо. Дане твердження висловлено нами, зважаючи на проаналізовані наукові напрацювання (В. Мороза, О. Мельниченка, Н. Статівки та ін. [162]) щодо питань проблематики соціально-трудових відносин і безпеки з їх боку. Подальше погіршення рівня

й якості життя приховує в собі небезпеку переростання конфліктів у соціально-політичні конфлікти і кризи, та, як наслідок, може загострити ситуацію із затягуванням у вирішенні питання щодо комплексного забезпечення національної безпеки в найважливіших сферах суспільної життєдіяльності.

Погоджуємося з О. Коваль, В. Подорваним, В. Садковим, О. Сніговою та ін. [102; 253; 269], що сьогодні більшість загроз національній безпеці формується в соціальній сфері. Безперечною небезпекою у цьому контексті є формування соціально-економічної моделі, заснованої на експорті палива і сировини, імпорті обладнання, продовольства і предметів широкого споживання, що може привести до завоювання внутрішнього ринку і соціальної сфери України іноземними компаніями та фірмами. Ці небезпечні прояви для нацбезпеки характеризуються збільшенням вивезення за межі держави валютних запасів, стратегічно-важливих видів сировини при вкрай неефективному або кримінальному використанні прибутку, збільшенням відтоку кваліфікованих кадрів та інтелектуальної власності з України, неконтрольованого витоку соціального капіталу, зростанням залежності країни від іноземних виробників високотехнологічної продукції, нерозвиненістю вітчизняної соціальної, фінансової, організаційної та інформаційної сфер тощо.

Падіння науково-технічного потенціалу країни веде до втрати Україною передових позицій у світі, зниження якості досліджень на стратегічно важливих напрямках науково-технічного прогресу, деградації наукомістких виробництв, зниження технічного рівня матеріального виробництва, збільшення ймовірності виникнення техногенних катастроф, а також технологічну залежність України від провідних країн Заходу і подриву оборонного потенціалу держави; робить важко досяжним здійснення результативної модернізації національної системи державного управління. Особливу небезпеку створює низький рівень великомасштабних інвестицій в українську економіку і соціальну сферу. Без значних капіталовкладень у ці

стратегічні сфери модернізації вітчизняної системи державного управління у сфері нацбезпеки буде проблематичною. Вітчизняна наука і техніка в таких умовах відзначаються залежністю значною мірою від зовнішньої допомоги. Однак при всій позитивній ролі цієї допомоги, при існуючому механізмі її отримання та використання, вона несе в собі ризики руйнування національної безпеки в соціальній, економічній та інших сферах життєдіяльності.

Проаналізована інформація про проведені наукові дослідження і розробки в науково-дослідних установах (подані заявки на отримання грантів від зарубіжних організацій) дозволяє сформулювати досить вичерпне уявлення про стан і проблеми розвитку вітчизняного науково-технічного потенціалу, який покликаний забезпечити систему безпеки. Економічно розвинені країни світу сьогодні надають двояке значення впливу на нацбезпеку в окремо взятій сфері. По-перше, через більш оперативне і масштабне (у порівнянні з Україною) використання досягнень світового науково-технічного прогресу. У значній мірі це об'єктивний процес і протиставити йому можна тільки адекватні заходи щодо зміни пріоритетів у розвитку вітчизняної науки і техніки, оперативному впровадженню наявних в країні і в світі в цілому науково-технічних досягнень у вітчизняний господарюючий сектор. По-друге, через цілеспрямовану розробку та реалізацію планів щодо обмеження конкурентоспроможності українського науково-технічного потенціалу, унеможливлення доступу вітчизняних товаровиробників до світових ринків нової техніки і технологій.

При всій неоднозначності вирішення проблемного питання витоку вітчизняного соціально-трудоного потенціалу за кордон у межах глобалізаційних процесів, воно (питання) для України є істотним і вже стало наріжним каменем її стабільного соціально-економічного розвитку. Для збереження власних інтелектуальних кадрів на вітчизняних теренах та/або їх повернення необхідне формування, як мінімум, оптимальних, конкурентних умов для їх самореалізації, що, у свою чергу, вимагає здійснення процесів із визначення даного проблемного питання як одного з пріоритетних у

забезпеченні національної безпеки України.

За тривалий час вона втратила позиції за якісними характеристиками сукупного людського капіталу. Крім того, її населення старіє, творчі здібності активної частини населення зменшуються, якість освіти була законсервована на рівні 80-90-их років ХХ ст., а здоров'я українських громадян за останні 20 років усе більше погіршується. За індексом розвитку людського капіталу наша країна в 1987 році займала місце серед першої двадцятки держав-лідерів, а в 2017 році – 84 місце [42]. Наприклад, в Україні в наявності прогресуюче зниження рівня здоров'я нації і, як наслідок, найвища в Європі смертність від соціальних хвороб, має місце перевищення середньосвітові показники споживання алкоголю на душу населення у 2 рази, висока дитяча смертність і низький рівень народжуваності [144]. За прогнозами аналітиків, зокрема О. Кузьміна, А. Шахно та ін. [144], до 2050 року в Україні залишиться близько 35 млн. чол. населення.

Очевидно, що короткостроковий позитивний ефект у даному напрямку розвитку України може бути досягнутий окремими інституційними заходами державної підтримки. При цьому необхідно мати на увазі, що без урахування всіх показників, що впливають на демографію і здоров'я нації (аж до обсягу ВВП на душу населення) ситуацію не виправити. Крім усього іншого, зберігаються традиційні соціальні проблеми, а саме: гранично низький рівень пенсій і соціальної допомоги, заробітних плат працівників бюджетної сфери; довготривала відсутність монетизації пільг для малозабезпечених верств населення; високі тарифи за послугами ЖКГ, що зросли на тлі фінансово-економічної та суспільно-політичної кризи, проблема інфляції та ін. Усе це негативно позначається на системі безпеки держави.

Демографічна складова сучасного суспільно-політичного процесу забезпечення національної безпеки в тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності є однією з найголовніших складових успішного розвитку держави в майбутньому. Демографічна ситуація сьогодні головний фактор стабільності держави, його надійний захист і опора в будь-яких ситуаціях.

Демографічний ресурс є одним зі специфічних ресурсів державної влади. Україна – одна з небагатьох країн у світі, де тривалість життя в останні роки скоротилася, а народжуваність у ній вже протягом 20 років не забезпечує рівень необхідного соціального відтворення. Дана проблема залишається однією з найгостріших в сучасній Україні. У ній триває зниження чисельності населення через низький рівень народжуваності, спостерігається висока смертність, старіння і скорочення працездатної частини населення.

Державна політика останніх років спрямована на поліпшення демографічної клімату в Україні. Разом із тим, відзначимо, що у 2006 році було затверджено Стратегію демографічного розвитку в період до 2015 року, яка до сих пір є чинною, і має враховуватися при формуванні державної соціальної політики [96]. На цій підставі вважаємо, що пріоритетними напрямками, інституційної діяльності у сфері демографічної політики України та її національної безпеки на майбутній період повинні стати такі:

- зниження смертності населення, перш за все, високої смертності в працездатному віці, зниження материнської та дитячої смертності;
- збереження і зміцнення здоров'я населення, насамперед, за рахунок збільшення ролі профілактики, поліпшення якості життя інвалідів;
- підвищення рівня народжуваності;
- зміцнення інституту сім'ї, відродження та збереження духовно-моральних традицій сімейних відносин.

Без продуманої і виваженої державної політики щодо сімей, без розширення економічної їх підтримки (через кредити, пільги тощо) навряд чи можна очікувати зміни демографічної ситуації на краще, а, відтак, і системи безпеки. Головним завданням в найближчій перспективі стане забезпечення державних соціальних ініціатив за рахунок місцевих ресурсів.

При визначенні пріоритетних завдань державної політики по відношенню до підтримки сімей, на наш погляд, слід виходити з такого:

- необхідно підтримувати самозабезпечення сімей, а не утриманство. Для цього потрібно передбачити вдосконалення оплати праці, зайнятості,

підвищення кваліфікації працездатних батьків, зниження податкового тиску на тих батьків, які займаються підприємницькою діяльністю, кредитування тощо;

– зберегти підтримку сімей з дітьми, які опинилися в особливо важких умовах (багатодітні, неповні сім'ї, сім'ї біженців, безробітних, сім'ї з інвалідами та ін.);

– зберегти і вдосконалити систему сімейної допомоги, а також мінімальних (безкоштовних) соціальних гарантій для дітей у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, оздоровчого відпочинку;

– забезпечити розвиток соціального страхування і часткової компенсації витрат у сфері платних послуг;

– сприяти сім'ям у реалізації виховних функцій (пільгові режими зайнятості для батьків, збереження і розвиток системи дошкільного виховання, які не підміняє сім'ю, а допомагає їй виховувати дітей, педагогічна освіта батьків тощо);

– сприяти збереженню сімейного середовища для дітей і відтворення її для дітей; що залишились без батьківського піклування (профілактика розпаду сімей, робота з сім'ями, що відносяться до груп ризику, профілактика відмови від народжених дітей, правова й економічна підтримка опіки та усиновлення);

– забезпечити науковий супровід системи державних заходів щодо підтримки сім'ї, боротьби з демографічною кризою в цілому.

Якщо говорити про припинення природного спаду населення, то вирішення цього завдання вимагає ще більш високих показників народжуваності. Забезпечити їх тільки за рахунок стимулювання народжуваності, швидше за все, не вдасться. Тому потрібно прийняти більш активні заходи щодо зниження смертності населення від шкідливих звичок. Дану проблему по праву можна вважати соціальним викликом національній безпеці. Аналіз вітчизняного та позитивного досвіду ряду зарубіжних країн [84-85], показує, що цілеспрямована системна державна політика, заснована

на пріоритеті забезпечення здоров'я і безпеки нації дозволяє в значній мірі знизити рівень соціальної напруженості і підвищити національну безпеку в соціальній, економічній та інших сферах життєдіяльності.

З урахуванням обов'язкової вимоги щодо забезпечення високої якості життя, визначеної в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [233], можемо зазначити, що одним із пріоритетних завдань інституційної діяльності держави визнано стійке підвищення добробуту українських громадян. Науково-технічний прогрес має сприяти забезпеченню високого рівня життя в нашій країні. Крім того, варто вирішити проблему бідності в країні. Слід виходити з того, що бідність не можна викоринити повністю, а зменшити її рівень, який в Україні незалежно від критерію оцінювання досить значний. Необхідно відзначити, простих шляхів при вирішенні проблеми бідності не існує. Існує безліч думок, як слід боротися з бідністю. Наведемо лише деякі з них, наприклад, ООН рекомендує скасувати плату за шкільне навчання й основні послуги охорони здоров'я, зробити для всіх соціальних установ обов'язковим доступ до електро- і водопостачання, каналізації, інтернету [144]. Україна, на думку міжнародних експертів, потрапляє в ту категорію держав, які можуть поліпшити, свій добробут при дотриманні рекомендацій ООН [там само].

За свідченням Світового банку [55], для вирішення проблем національної та соціальної безпеки потрібно кардинальним чином переглянути політику соціальних виплат і боротьби із бідністю. Цей банк закликає країни світу підвищувати адресність дій щодо зниження бідності, фокусуючи свої дії на особливо бідних категоріях громадян у регіонах; підвищувати їм соціальні виплати. Щоправда вітчизняні експерти не погоджуються з такою точкою зору та говорять, що найголовніше сьогодні не підвищувати працездатним безробітним допомоги, а намагатися забезпечити їх робочими місцями.

Учені О. Мельниченко, Х. Хачатурян та ін. [162; 296] виділяють такі напрямки боротьби з бідністю:



- створення умов для самозабезпечення гідного рівня добробуту всіх сімей з працездатними дорослими на трудовій основі;
- формування системи ефективною підтримки вразливих груп населення (осіб похилого віку, інвалідів, багатодітних сімей та інших) і гарантій для них;
- недискримінаційний доступ до безкоштовних або дотаційних ресурсів;
- підвищення ролі профспілок і держави в забезпеченні трудових прав працівників, особливо інвалідів, жінок і батьків з малолітніми дітьми, працівників з неповних сімей, молоді;
- у сфері оплати праці головним фактором скорочення бідності має стати зростання мінімальної оплати праці, скорочення числа низькооплачуваних працівників;
- збільшення зайнятості населення;
- слід удосконалювати систему адресної соціальної допомоги соціально вразливих груп населення: інвалідів, пенсіонерів, одиноких батьків, біженців, вимушено внутрішньо переміщених осіб та ін.

Потрібна чітка стратегія боротьби з бідністю, яка, як вважають Е. Лібанова, О. Мельниченко, С. Тоцький та ін. [163; 284], буде ефективною при вирішенні низки першочергових завдань. Перша – зробити доступними й адресними ресурси соціального захисту для вкрай бідних (а їх кількість становить не менше 10 відсотків населення). Друга – збільшити доходи громадян, що мають певний професійний, соціальний та адаптаційний потенціал. Це дозволить людям не тільки задовольнити мінімальні потреби (у харчуванні, одязі та взутті), але й отримати необхідний рівень охорони здоров'я, освіти і культури. Саме зростання заробітної плати укупі з ефективними адресними соціальними програмами є визначальними факторами скорочення бідності.

На нашу думку, одним із факторів успішної боротьби з бідністю є стабільне економічне зростання в країні. Тільки в цьому випадку заходи, що

вживаються, принесуть результат. До основоположних заходів щодо боротьби із бідністю можна віднести такі:

- збільшення заробітної плати (особливо в бюджетній сфері);
- виважене збільшення соціальної допомоги та пенсій;
- збільшення прожиткового мінімуму;
- збільшення зайнятості населення.

В аспекті подолання бідності залишаються актуальними такі питання суспільно-політичного регулювання забезпечення національної безпеки в найважливіших сферах суспільної життєдіяльності:

1. Формування системи державно-громадського контролю за розробкою та реалізацією заходів, спрямованих на подолання бідності та визначення рівня добробуту громадян. Для цього необхідно передбачити адміністративні процедури створення, як спеціальних державних органів (інституцій), так і системи громадських рад, куди могли б увійти представники громадськості, фахівці та зацікавлені особи. Причому можливо наділення їх повноваженнями обов'язкової експертизи відповідних рішень, державних органів. Це дозволить забезпечити прозорість рішень та врахування інтересів і думки самих одержувачів допомоги. Загальну організаційно-методологічну роль у цьому питанні може взяти на себе відповідний «громадський комітет» Верховної Ради України. Видається, що громадський контроль як форма вираження інтересів і тиску з боку громадськості істотно просунув би роботу в цьому напрямку.

Світовий досвід показує, що будь-яке державне рішення, що зачіпає ту чи іншу сферу життєдіяльності, від якої так чи інакше залежить національна безпека, у таких країнах, як США, Франція й Англія, воно, насамперед, проходить або громадську експертизу, або публічне обговорення за участю представників громадськості, відповідних галузей економіки та ін., тобто в цих країнах обов'язковим є дотримання принципу публічно-державного партнерства [22].

2. Важливим для підтримки національної безпеки є залучення всіх

зацікавлених громадських сил для вирішення проблеми бідності, розвиток тісних партнерських відносин між державою, некомерційним сектором і бізнесом. Це буде сприяти згуртуванню суспільства, розвитку солідарності, формуванню загальноприйнятних норм і цінностей, а в підсумку – системі національної безпеки.

В Україні існує значна кількість неурядових організацій, які надають допомогу та соціальні послуги населенню; з іншого боку, соціально-відповідальний бізнес бере свої соціальні програми. Разом із тим, існує недовіра до влади, яка ставить за мету різкого скорочення бідності - привабливу, але при цьому таку, що є важко реалізовуваною в умовах низького рівня заробітної плати. Відтак, потрібно об'єднати, консолідувати всі громадські зусилля для вирішення конкретної загальної проблеми бідності в країні; і форми такого партнерства, як показує світовий досвід, можуть бути різні.

3. За останні роки відбувся подальший перерозподіл доходів на користь найбільш забезпеченої частини населення. Тому одне з головних завдань у сфері забезпечення національної безпеки в найважливіших сферах суспільної життєдіяльності полягає в тому, щоб усунути дисбаланс між людьми, які отримують величезні доходи і тими громадянами, які живуть на межі бідності. Саме на це повинна бути націлена політика держави, завдання якої підтримка системи безпеки за рахунок збільшення «середнього класу», перетворення його в основну за чисельністю соціальну групу населення. Середній клас – основа стабільного функціонування суспільства, а той у свою чергу підтримує безпеку держави [87]. На цій підставі вважаємо, що «середній клас» має відповідати таким критеріям:

- 1) майновому;
- 2) освітньо-професійному;
- 3) соціокультурному.

Реалізація вимог кожного з цих критеріїв на основі розробки відповідних їм соціальних стандартів якості та рівня життя дозволяє оцінити

масштаби досягнення поставленого завдання. До речі, цими критеріями активно послуговуються в таких країнах світу, як США та Німеччина. Так, у США в основу практичних підходів щодо визначення чисельності середнього класу в країні покладено розробку середніх споживчих бюджетів за типом бюджету Комітету Геллера [316]. Ці бюджети в сукупності зі стандартами якості житлової забезпеченості, які також необхідно розробляти, дозволяють перевести в практичну площину вибудовування траєкторії збільшення опори держави – середнього класу як основи суспільства більшості населення (див. роботи Б. Братко, О. Радченко та ін. [29; 236]).

Усе це означає, що завданням України є здійснення прориву в державній політиці формування особистих грошових доходів і зростання житлової забезпеченості. Це питання є одним з ключових, з точки зору механізмів реалізації стратегії соціально-економічного розвитку країни і забезпечення національної безпеки в цій сфері.

Відзначимо, що за останні роки в Україні вирішуються найбільш гострі внутрішні проблеми забезпечення національної безпеки в тій чи іншій сфері суспільної життєдіяльності, помітний позитивний вектор у процесі розширення громадянських прав і політичних свобод, відчутно зросла соціальна активність інститутів громадянського суспільства і неурядових організацій, послідовно усуваються основні бар'єри для розвитку особистої ініціативи і підприємництва. При цьому реалізуються стратегічно орієнтовані національні соціальні проекти. Це створює умови, що дозволяють не тільки досить ефективно долати наслідки кризових явищ в економіці, а й розширювати інвестиції в соціальну сферу, спрямовані на зростання людського капіталу, реалізувати більший обсяг соціальних гарантій і соціальних програм. Разом із тим, необхідно відзначити, що рівень соціальної напруженості, так само як і прихований потенціал соціального протесту в Україні, залишається досить високим.

Отже, сучасний етап розвитку України пов'язаний з комплексним інституційним формуванням «стратегії сучасності» для неї, зокрема

державної політики забезпечення національної безпеки в окремо взятих сферах суспільної життєдіяльності, що, у першу чергу, передбачає розвиток людського капіталу, розширене суспільне відтворення, модернізацію соціальних відносин, структури суспільства та активізацію його інститутів у підвищенні інституційної результативності державного управління у сфері забезпечення нацбезпеки. Це вимагає вже сьогодні заходів з оновлення соціально-економічної політики держави, орієнтованої на сталий розвиток.

З огляду на це основними завданнями нової державної політики у соціально-економічній сфері (як внутрішнього, так і зовнішнього характеру), побудованої з урахуванням забезпечення пріоритетів національної безпеки, повинні стати такі:

- послідовне вирішення комплексних проблем, що охоплюють питання безпечного і сталого соціально-економічного розвитку;
- підвищення рівня й якості життя громадян;
- подолання надмірного майнового розшарування суспільства і, як наслідок, формування стійкого і численного середнього класу;
- зміцнення інституту сім'ї як найбільш стійкої форми самоорганізації і соціалізації особистості;
- збереження і зміцнення моральних традицій і цінностей українців;
- підвищення іміджу України у світі, створення умов для гідного життя і діяльності майбутніх її поколінь.

Крім того, вважаємо, що в основу довгострокової стратегії безпечного соціально-економічного розвитку України повинен бути покладений принцип зростання ефективності соціально-трудова відносин, спрямований на забезпечення розширеного відтворення робочої сили як основоположного чинника зростання людського капіталу та суспільного розвитку в цілому.

У продовження думок Е. Афоніна, О. Вербицького, С. Вавренюка, В. Козакова, Л. Усаченко [11; 34] та ін. можемо підкреслити, що з метою запобігання виникненню й ескалації ситуацій, що можуть призвести до появи нових чи поглиблення наявних суспільно-політичних конфліктів у країні,

розвиток соціально-економічних відносин має супроводжуватися відповідними перетвореннями українського соціуму. Ефективність їх реалізації безпосередньо залежить від спільної інституційної діяльності державних структур та інститутів громадянського суспільства як у межах формування та реалізації внутрішньої безпечної політики, так і зовнішньої. Власне, важливо розуміти, що принцип пріоритету розвитку людини та суспільства має бути тією вимогою, яка висувається до державної політики із забезпечення національної безпеки, що повинен бути комплексно осмислений і врахований при формуванні та здійсненні цієї політики за обома напрямками – внутрішнього та зовнішнього.

#### **4.3. Концептуальні засади інституційного розвитку державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України**

Зважаючи на необхідність комплексного визначення пріоритетів інституційної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки, видається за необхідне характеристика аспектів як внутрішньої, так і зовнішньої державної політики в цій сфері. Вище в роботі було зацентровано увагу, насамперед, на внутрішніх аспектах, що стосуються дії організаційного та правового механізму державного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Підвищення результативності їх функціонування обґрунтовано здійснювати за рахунок ефективної взаємодії «центр – регіони», «державний – недержавний сектор», а також у контексті співпраці України з іншими країнами світу, які напрацювали позитивні практики такого управління. З огляду на те, що вище окреслені форми та напрямки взаємодії «центр – регіони», «державний – недержавний сектор». конкретизації вимагають особливості співпраці України з іншими країнами світу у безпековій сфері, і, відповідно, закордонний досвід її забезпечення. Підкреслимо одразу, що з огляду на інтеграційні прагнення нашої держави

одним із визначальних для дослідження є досвід підтримки національної безпеки, напрацьований у країнах, зокрема, ЄС.

Досліджуючи питання державно-правового регулювання безпекової політики ЄС, було встановлено, що вони становили коло пошуку В. Андрейцева, Ф. Барановського, С. Білоцького, В. Бондара, О. Гриненко, І. Грицяка, О. Делінського, М. Ушакова, С. Федуняка, Ю. Шемшученко, Г. Яворської та ін. [14; 27; 50; 290; 309]. Варто погодитися з цими вченими, що особливості розвитку зовнішніх і безпекових відносин України з ЄС визначаються бажанням нашої держави забезпечити систему безпеки. Це можливо за умови імплементації Україною положень Угоди щодо асоціації з ЄС, а також реалізації перспективного прагнення нашої держави щодо отримання членства в цьому європейському соціально-економічному та політичному утворенні.

На підставі проведеного аналізу наукових напрацювань [14; 27; 50; 71; 86; 290; 309] у сфері формування та реалізації політик ЄС можемо стверджувати, що дане європейське соціально-економічне та політичне утворення побудувало правовідносини різного рівня (загальнонаціональні та місцеві). Такі відносини відзначаються двостороннім і багатостороннім характером. При цьому визначальне місце серед специфічних політик Європейського Союзу відводять європейській політиці безпеки, сусідства та Східного партнерства. У межах означеної політики Україна розбудовує власну специфічну групу спільних відносин. Установлено, що їх базис становлять нормативні досягнення стратегічного партнерства ЄС з третіми країнами. Уважаємо, що ці досягнення (які отримали назву – *strategic partnership acquis*) мають кореспондуються зі стратегічними завданнями планування у сфері забезпечення національної безпеки України (про них ішлося в роботі в межах підрозділу 4.1).

Слід підкреслити, що Європейський Союз – результат надскладного історико-політичного розвитку суспільства та європейських держав. Він засвідчив суміщення 28 (а наразі можна вже говорити, що й 27) суверенних

європейських держав. Їх владні інститути наділені наднаціональними повноваженнями, що дозволило утворити відповідний європейський союз. При цьому від його імені з метою підтримки соціально-економічного розвитку та безпеки (на міжнародній арені) виступають в різних інстанціях такі суб'єкти: Єврокомісія, Європейський центральний банк, відповідний представник ЄС із зовнішніх справ та безпекової політики та інші інституційні суб'єкти.

У продовження відзначимо, що інтеграційні процеси у сфері безпеки, а, відтак, і зовнішньої політики, є одними із найбільш важливих і, разом із тим, найбільш суперечливих. Це стосується як вимірів інтеграційних та об'єднавчих процесів у самому Європейському Союзі (з якого бажає вийти Англія), так і в Україні, яка, навпаки, конституційно закріпила у 2019 році прагнення вступити до ЄС.

Прикметно, що ключовою метою зовнішньої політики ЄС, яка відзначається стратегічністю, є проголошене досягнення дієвої (ефективної) багатосторонності [86]. Власне, мова йде про те, що необхідним є формування сталого міжнародного співтовариства, діяльність якого сфокусована на посиленні інтересу Євросоюзу до міжнародних відносин і функціональних режимів взаємодії в цьому контексті. Очевидно, що ці режими та відносини покликані забезпечувати інституціоналізацію ЄС, долучення його до процесів глобального управління з метою підтримки власної безпеки та безпеки держав-членів і сусідів. Відповідно до цього завдання сьогодні в ЄС актуальним є вирішення питання визначення місця такого союзу в міжнародних структурах і ролі у забезпеченні системи безпеки (національної та наднаціональної).

Варто констатувати, що організаційно-правовий механізм зовнішньої безпекової політики ЄС був суттєво змінений саме через набуття чинності Лісабонського договору (у грудні 2009 р.). Основною метою цих змін стало забезпечення лідерських позиції ЄС на світовій арені, що передбачало підвищення збалансованості національних і наднаціональних інтересів,



гнучкості й ефективності зовнішньополітичної діяльності, у т.ч. безпекової. При цьому Лісабонський договір формально ліквідував систему реалізації зовнішньополітичної діяльності та надання ЄС міжнародної правосуб'єктності. Це стало передумовою для зміцнення інституції нового виміру зовнішньополітичної безпекової діяльності аналізованого європейського союзу. Відповідно, була запроваджена посада представника ЄС із закордонних справ і безпекової політики. Важливо, що йому підпорядковується Європейська служба зовнішньополітичної діяльності (EEAS). Вона – це нова інституція ЄС, що не передбачає діяльність прямих попередників. На цій підставі можемо стверджувати, що аналіз правового статусу та місця в інституційній системі зовнішньополітичної безпекової діяльності ЄС становить значний науковий інтерес для галузі державного управління. Відтак, EEAS потребує окремої ґрунтовної характеристики [183].

До речі, незважаючи на необхідність формування EEAS, її започаткування супроводжувалося масштабними науковими дискусіями серед теоретиків і практиків. Ці дискусії стосувалися статусу й повноважень EEAS. Однак крапку у цих дискусіях було поставлено у 2009–2010 рр. державами, які були головуючими в цей період часу в ЄС – Швецією й Іспанією. Вони заручилися підтримкою у вирішенні цього питання, зокрема, провідними державами-членами ЄС, які чинять найбільший вплив на процес прийняття управлінських рішень в ЄС, тобто підтримкою Франції, Великої Британії та Німеччини. Принагідно зауважимо, що ці дискусії сприяли ухваленню Європейською Радою в липні 2010 р. ключового рішення щодо порядку організації та функціонування EEAS. Даним рішенням визначено були правові межі дії EEAS, а також організаційна будова та функції нової служби. Разом із тим, засади діяльності нової служби, викладені в означеному базовому рішенні, не створювали чітких і вичерпних умов функціонування EEAS. Тому низка аспектів як процедурного, так і практичного характеру була уточнена безпосередньо в процесі її діяльності [86].

Підкреслимо, що ст. 2 базового рішення Європейської Ради визначає завдання новоствореної служби (EEAS) таким чином, що пов'язує їх із функціями представника із зовнішніх справ та безпекової політики ЄС. Базове рішення, зокрема, закріпило, що EEAS має надавати підтримку цьому представнику у здійсненні його мандатів. Вони охоплюють таке:

- по-перше – реалізацію Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, у тому числі спільної безпекової й оборонної політики ЄС;
- по-друге – виконання обов'язків Голови Ради із зовнішніх справ ЄС;
- по-третє – виконання обов'язків віце-президента Комісії ЄС, відповідального за його зовнішні відносини.

Слід зазначити, що EEAS виконує завдання щодо забезпечення міждержавного характеру політичної інтеграції. Разом із тим, реалізація цього завдання вимагає остаточної передачі новому дипломатичному органу політичної компетенції в основних сферах зовнішньої безпекової політики. Відтак, виходячи з базового рішення, EEAS є інституцією, яка передбачає виконання цілей у певних напрямках зовнішньої безпекової політики, за умови їх попереднього узгодження державами-членами ЄС [183].

Щодо організаційної структури EEAS, то її складають, з одного боку, центральний апарат (розташований у м. Брюссель (Бельгія)), а з другого – делегації ЄС у третіх країнах, а також делегації, що здійснюють свою діяльність при міжнародних організаціях. Оперативне управління EEAS здійснюється виконавчим секретарем. Він у свою чергу узгоджує діяльність з представником ЄС із закордонних справ і безпекової політики. Останній спирається на допомогу заступників з політичних відносин та міжінституційних відносин. Варто зауважити, що виконавчий секретар повинен вживати всіх необхідних заходів з метою забезпечення дієвого функціонування EEAS, включаючи фінансове й адміністративне її забезпечення [350].

Крім того, EEAS включає до свого складу генеральні директорати. Вони мають відповідні підрозділи, що утворюються за географічною

ознакою. Власне кажучи, ці підрозділи спрямовують діяльність на забезпечення безпеки держав і регіонів ЄС, що передбачає багатостороннє співробітництво EEAS з іншими країнами світу. За необхідності підрозділи деректоратів EEAS координують діяльність із діями Генерального секретаріату Ради ЄС, а також з відповідними структурними підрозділами Єврокомісії. У той же час , виконавчий секретар керує діяльністю генеральних секретаріатів з таких питань безпеки, як адміністративні, кадрові, комунікативні, бюджетні та інші ресурсні [там само].

Зважаючи на виключність цих питань, представник ЄС із закордонних справ і безпекової політики вправі призначати гендиректора з бюджетних та адміністративних питань . Він несе перед ним відповідальність за здійснюваний адміністративний менеджмент, а також внутрішнє управління бюджетом EEAS. При EEAS діють також військові штаби ЄС і ситуаційний центр ЄС. Вони підпорядковуються безпосередньо представнику ЄС із закордонних справ і безпекової політики. Щодо структури зазначених штабів і центру, то до неї входять, по-перше, *директорат зі стратегічного безпеково-політичного й оборонного планування*. По-друге, департаменти з питань міжінституційних відносин , інформації й дипломатії , внутрішнього аудиту, а також інспекції із захисту персональних даних , правовий департамент. Роботу останнього департаменту координує виконавчий секретар, з метою підтримки співпраці правового департаменту з іншими юридичними службами, зокрема Ради ЄС і Єврокомісії [346].

У процесі дослідження було встановлено, що до повноважень EEAS належить координація тих сфер, що, на перший погляд, не є класичними для дипломатичних відомств країн Східної Європи, зокрема й для України. Серед таких повноважень можна виокремити:

- кризове регулювання;
- планування операцій із підтримки цивільної та військової безпеки.

Разом із тим, EEAS позбавлена виконання низки типових функцій,

насамперед, функцій щодо здійснення консульської підтримки, а також візової діяльності (забезпечення). Ці функції держави-члени ЄС відмовляються включати до компетенції EEAS [331]. З огляд уна це справедливо зазначити, що EEAS є інноваційною, експериментальною інституцією, яка реалізує зовнішню політику інтеграційного об'єднання, з такою метою:

- агрегації позиції його учасників;
- оптимізації засобів забезпечення системи безпеки;
- узаємодії із зовнішнім середовищем, що не уможливорює виконання національними дипломатичними відомствами їх первинних (типових) функцій.

Цікаво, що ЄС визначено перспективи реформування системи реалізації зовнішньої безпекової політики. Звісно, не можна оминати той факт, що вони окреслені в аналітичній записці [331], але в ній зазначено таке: протиріччя й конкуренція у реалізації зовнішньої безпекової політики виникають як між різними органами ЄС, так і між EEAS та країнами-членами ЄС. При цьому непоодинокими є випадки, коли країни-члени ЄС перешкоджають узгодженню проведення зовнішньополітичних безпекових акцій ЄС. Прикладом цього можуть служити процеси вироблення спільних рішень ЄС, як реактивної реакції на події в інших державах (Іраку, Ірані, Грузії, Лівії, Сирії та ін.). Під час цих подій країни-члени ЄС не змогли дійти однозначної згоди, зокрема щодо наділення представника EEAS політичним мандатом на вчинення випереджальних і радикальних заходів. Це фактично позбавило його можливості здійснити збалансовану й ефективну зовнішню безпекову політику на світовій арені.

До речі, у ситуаціях, за яких переговори з визначення особливостей сприяння вирішенню Радою ЄС міжнародних питань набувають ще більшої складності та довго тривалості ( у т. ч. через розбіжності поглядів країн-членів ЄС на ту чи іншу безпекову проблему), то керівники останніх країн вправі запропонувати власні ініціативи. Такі ініціативи певною мірою, з

одного боку, сприяють пришвидшенню досягнення домовленості щодо вироблення спільної безпекової позиції з того чи іншого важливого питання, а з другого – уможливають залучення до їх вирішення представника ЄС.

Погоджуємося з поглядами експертів, які проводять стратегічні дослідження при Президентові України [210], що сьогодні перед нею стоїть вибір піти одним зі шляхів щодо реалізації зовнішньої та безпекової політики. Вони по-різному визначають ступінь поєднання зусиль і надбань країн-членів ЄС у контексті реалізації прагнень інституцій України у забезпеченні її національної безпеки.

При цьому перший шлях кореспондується з особливостями формування центральної керівної групи щодо питань зовнішньої та безпекової політики ЄС. До неї свого часу увійшли ті його країни-члени, які мають, з одного боку, найширші інтереси в зовнішній безпековій і оборонній політиці. А з другого – бажання й можливості виважено формулювати та результативно реалізовувати таку політику. Ця група була відкрита для залучення всіх країн-членів ЄС. Відтак, з упевненістю можна стверджувати, що її створення та функціонування – це своєрідний аналог, так званої, групи «Quad» (неформальної безпеково-політичної групи, створеної в НАТО). До неї входять представники, насамперед, таких країн світу, як США, Франції, Німеччини [349]. Ця група готує проекти рішень із важливих проблем політики безпеки й оборони, що згодом подаються нею на розгляд решті країн-членів НАТО. Варто підкреслити, що така група могла б готувати пропозиції з розв'язання проблематичних питань, що стосуються зовнішніх справ, безпеки й оборони для ЄС загалом. Це є перспективним напрямком забезпечення національної безпеки України.

Другий шлях є альтернативним першому, і передбачає посилення суверенітету країн-членів ЄС щодо політики у сфері зовнішніх відносин стосовно забезпечення безпеки й оборони. Крім того, цей шлях вимагає підвищення авторитету представника ЄС та його служби (EEAS). Це, на погляд експертів, охоплює здійснення заходів з наділення окремих держав-

членів ЄС конкретними повноваженнями щодо реалізації зовнішньої безпекової політики ЄС. Власне, мова йде про те, що окремі держави-члени ЄС можуть скоординувати діяльність усього ЄС у конкретних суспільно визначальних напрямках, насамперед, щодо розвитку партнерства з іншими країнами, партнерство з якими є важливими для ЄС, зокрема з Україною. Очевидно, що до цього процесу можуть долучатися не тільки впливові держави-члени ЄС, а й інші, які мають багаторічну традицію плідних відносин з європейськими партнерами, на зразок знову ж таки України. Відзначимо, що забезпечувати розвиток відносин ЄС з нашою державою могли б і надалі такі країни-партнери, як Польща, країни Балтії та Швеція [322].

Підкреслимо, що слушним є зауваження експертів, які вказують, що обрання другого шляху та впровадження відповідних йому підходів забезпечення системи безпеки враховує інтереси: 1) представника ЄС; 2) інших інституцій ЄС, що також виконують повноваження у сфері зовнішньої та безпекової політики.

Разом із тим, уточнимо, що EEAS має посилити розвиток ЄС у сфері зовнішніх безпекових відносин. Це можливо за умови виконання зазначеною новітньою публічною безпековою службою покладених на неї завдань, що передбачає одночасне здійснення такого:

– EEAS має результативно функціонувати як складова організаційно-інституційного механізму ЄС, мінімізуючи дублювання функцій у зовнішньополітичній безпековій сфері;

– EEAS має забезпечувати відповідність кадрової політики та професійної підготовки фахівців безпекового сектору з метою покращення його результатів інституційного функціонування та внутрішньої дієвості;

– EEAS повинна заохочувати тісну координацію зусиль інституцій і держав-членів ЄС під час визначення та реалізації зовнішньої безпекової політики;

– EEAS має сприяти покращенню узгодженості зовнішньополітичної

діяльності у безпековій та оборонній сферах ЄС, а також у зовнішньоекономічній сфері ЄС. Його інституції разом з EEAS мають скоординувати між собою або, принаймі, не перешкоджати реалізацій функцій одна одної;

– EEAS повинна повноцінно зреалізувати свій статус «легітимного актора» у зовнішній безпековій політиці ЄС. Це можливо шляхом досягнення консенсусу й забезпечення активної підтримки діяльності EEAS урядами держав-членів ЄС і третіх країн. Власне, це має стати запорукою підвищення зовнішньополітичної ваги EEAS [313].

Отже, проведений аналіз досвіду функціонування EEAS дозволяє стверджувати, що перспективним є визначення пріоритетних напрямів здійснення відповідної безпекової політики України. У цьому контексті важливим є обґрунтування шляхів розвитку та підвищення результативності інституційної діяльності вітчизняних органів виконавчої влади у сфері національної безпеки України, а також реалізації ними політики із її забезпечення за рахунок упровадження дієвої зовнішньополітичної політики.

Можемо зробити такий проміжний висновок: для забезпечення провадження зовнішньополітичної діяльності в Україні у сфері нацбезпеки слід провести системні реформи інституційного спрямування. Наперед забігаючи, відзначимо, що це слід зробити з метою посилення ролі низки служб України, зокрема, дипломатичної в реалізації нею зовнішньополітичної безпекової функції за європейським зразком (EEAS). При цьому нами визначено такі питання, які потребують врегулювання:

– проведення кадрового оновлення в службах України, які покликані забезпечувати національну безпеку;

– запровадження лінійної схеми державного управління, яка передбачає делегування повноважень ухвалювати рішення на низовий та середній рівні, причому важливим є дієве функціонування ситуативних центрів на місцях;

- розподіл рівня державного управління на суспільно-політичний і організаційно-адміністративний;
- запровадження внутрішнього е-документообігу, у тому числі щодо погодження зовнішньої кореспонденції;
- уведення регулярної практики щодо підвищення кваліфікації кадрів (фахівців) безпекового сектору. Запровадження середньострокового (два-три роки) планування ротації кадрів;
- збільшення організаційно-правових функцій департаменту міжнародної безпеки дипломатичної служби, а саме: кризове регулювання, планування операцій щодо забезпечення цивільної та військової безпеки, а також для підвищення ефективності зовнішньополітичної діяльності України в умовах невизначеності та нестабільності;
- узаємодія з експертним середовищем. Воно має стати генератором і головним виконавцем зовнішньополітичних безпекових ініціатив, спрямованих на покращення позицій України на світовій арені, а також на формування ефективної глобальної системи міжнародної безпеки;
- збільшення фінансування та покращення матеріально-технічного забезпечення вітчизняних служб, які реалізують зовнішньополітичну діяльність;
- забезпечення принципу публічності при цьому;
- запровадження дієвого зворотного зв'язку з метою оперативного вирішення конфліктних ситуацій громадян України, які виникли за кордоном;
- розроблення проекту Указу Президента України «Про заходи підвищення інституційної внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки»;
- внесення змін і доповнень до Закону України «Про національну безпеку України», а також про її дипслужбу, з метою приведення вітчизняного законодавства у відповідність до кращих європейських практик правового забезпечення діяльності служб у цій сфері [313].



Уважаємо, що все це дасть значну можливість вдосконалити зовнішньополітичну діяльність нашої держави та розв'язати її внутрішньополітичні проблеми. Крім того, як наслідок, може бути забезпечена інтеграція України до ЄС, її національна безпека, а також стверджувально-зростаюче зовнішньополітичне позиціонування нашої держави на світовій арені.

Розгляд сучасного стану національної безпеки України у внутрішньо- і зовнішньополітичній сфері засвідчив, що не можна не зазначити: наявна потенційна загроза розвитку та поглиблення суспільно-політичних конфліктів через відповідний вплив на суверенну цілісність і територію нашої країни. Власне, у ній з березня 2014 року виникли такі конфліктні ситуації, які, незважаючи на досягнуті у вересні 2014 року та лютому 2015 року в Мінську [305] домовленості з приводу мирного врегулювання цих ситуацій на Сході України (у Луганській і Донецькій областях), продовжують актуалізуватися. За певними даними, для цього здійснюється потужна військово-технічна та фінансова підтримка терористичним угрупованням, які отримали назву «ДНР» та «ЛНР». Крім того, загрозливою є ситуація, яка пов'язана зі збільшенням активності та кількості військового озброєння, техніки й передислокацією особового складу іноземних збройних сил у прикордонні з Україною регіони. Подібні факти агресії на суверенітет, територіальну цілісність і незалежність держави, зокрема України, – особливо тяжке злочинне правопорушення, що за своєю спрямованістю характеризується як таке, що є проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. Таке злочинне правопорушення має засуджуватися. Воно визнається значним порушенням, по-перше, Статуту ООН, а по-друге, норм і принципів міжнародного права.

У межах розділу 2 і 3 було досліджено й охарактеризовано загрози та виклики національній безпеці (внутрішні та зовнішні), а також окреслено інституалізовану її структуру. На цій підставі можемо стверджувати, що центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) з питань забезпечення

національної безпеки України виявилися не готовими до зміни суспільно-політичної ситуації через зовнішню агресію проти нашої держави. Разом із тим, аналіз визначених законами України і нормативно-правовими актами Президента України [305] повноважень ЦОВВ в означеній сфері дозволяє наполягати на тому, що ці акти уможливають і фактично обмежують готовність деяких з цих органів для функціонування за призначенням. І це стосується як ЦОВВ, які реалізують як внутрішню, так і у зовнішньополітичну діяльність для забезпечення нацбезпеки. Відтак, з метою убезпечення негативних явищ і процесів у цій сфері слід вжити певних заходів, а саме:

- забезпечити адекватне реагування на потенційні виклики національній безпеці України у зовнішньо- та внутрішньополітичній сфері;
- розробити механізми взаємодії та координації дій між органами виконавчої влади (загальної та спеціальної компетенції) у сфері зовнішніх відносин, а також між органами місцевого самоврядування і силами безпекового сектору держави в умовах агресії проти неї;
- вжити заходів із удосконалення, а точніше оновлення воєнної організації держави в секторі безпеки й оборони, що можливо на системній основі та з урахуванням зміни характеру викликів і загроз національній безпеці України як у внутрішньо-, так і в зовнішньополітичній сфері;
- забезпечити надійні гарантії національної безпеки України, а також зовнішні гарантії для її безпеки, що вимагає значної зовнішньополітичної (дипломатичної) підтримки з боку провідних світових та європейських безпекових інституцій і держав, зважаючи на інтеграційні прагнення України та необхідність захисту її суверенітету й територіальної цілісності в умовах загрози військових конфліктів;
- розробити ефективні механізми реалізації контррозвідувальних заходів щодо боротьби зі шпигунами;
- повною мірою забезпечити ефективність протидії корупції в органах державної влади (не тільки ЦОВВ, а й у вищих і на місцях).

Особливо це стосується державних інституцій, до компетенції яких належать питання забезпечення правоохоронної діяльності. Дане твердження висловлено нами з огляду на надану Центром Разумкова інформацію щодо рівня довіри громадян до органів державної влади, серед яких у 2017 – 2019 рр. найвищий рівень довіри до інституцій, що забезпечують цивільний захист населення, територій тощо. Відтак, надзвичайно актуальним є завершення реформування системи МВС України, яке визначено у відповідній його стратегії на період до 2020 року [209; 293; 297].

На підставі цього зазначимо, що стратегічні прорахунки в забезпеченні реалізації державної політики національної безпеки у внутрішньо- і зовнішньополітичній сфері можуть зумовити значні невиправні наслідки й, на жаль, анексію частин (-и) держави. Так, в Україні – це АРК та м. Севастополь. Крім того, стратегічні прорахунки у сфері національної безпеки можуть спричинити подальшу ескалацію екстремістських, сепаратистських і терористичних виявів. За цих умов вважаємо, що безпосереднім викликом національній безпеці України у внутрішньо- і зовнішньополітичній сферах, який становить загрозу, передбачає втрату частини її суверенітету, а також правового та іншого організаційно-управлінського впливу на частину території України [263].

Таким чином, безпосередні виклики та загрози національній безпеці України у внутрішньо- і зовнішньополітичній сферах вимагають вирішення нагальної проблеми щодо прийняття не тільки оперативно-крапкових державно-управлінських рішень, а й стратегічних і подекуди нестандартних. У зазначених державно-управлінських рішеннях повинні бути прораховані наперед ситуації дій органів державного управління у сферах забезпечення нацбезпеки у внутрішньо- і зовнішньо орієнтованих відносинах. На наше переконання, це можна зробити за умови виваженого врахування позитивного закордонного досвіду розробки та виконання державно-управлінських рішень у сфері нацбезпеки, зокрема EEAS, її ситуаційними та безпековими центрами [286].

Варто в продовження підкреслити, що необхідно, щоб новий Закон України «Про національну безпеку України» [222] був доповнений уточненими положеннями щодо роботи таких центрів, а також щодо діяльності ЦОВВ, які покликані також забезпечувати такий вид безпеки, а саме: Міністерства закордонних справ України, Мінрегіонбуду України та ін. у забезпеченні нацбезпеки [222, Розділ IV «Сектор безпеки і оборони»]. Оскільки наразі цей закон визначає не тільки декларативно, а й побіжно повноваження органів влади, які формують сектор безпеки й оборони, що складається з чотирьох взаємопов'язаних складових, а саме:

- 1) сили безпеки;
- 2) сили оборони;
- 3) оборонно-промисловий комплекс;
- 4) громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки [222, ст. 12].

Перші три складові представлені такими інституціями:

- Міністерством оборони України;
- Збройними Силами України;
- Державною спеціальною службою транспорту;
- Міністерством внутрішніх справ України;
- Національною гвардією України;
- Національною поліцією України;
- Державною прикордонною службою України;
- Державною міграційною службою України;
- Державною службою України з надзвичайних ситуацій;
- СБ України;
- Управлінням державної охорони України;
- Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України;
- Апаратом РНБО України;
- розвідувальними органами України;

– ЦОВВ, що забезпечують формування та реалізацію державної військово-промислової політики.

Щодо інших державних органів (наприклад, МЗС України, Мінрегіонбуду України тощо) й органів місцевого самоврядування, то згідно із ч. 3 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» [222] вони не віднесені до сектору безпеки й оборони. При цьому вказані органи здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу зазначеного сектору.

Важливість і необхідність ґрунтовного дослідження механізмів державного управління у сфері національної безпеки України (загальних і спеціальних, стратегічних і оперативних, комплексного тощо) зумовлені умовами дії внутрішніх і зовнішніх викликів та загроз. У цьому контексті 25 грудня 2014 р. було внесено зміни до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [195]. Відповідно до них передбачено розширення повноважень РНБО України, зокрема, у функціях, які нею виконуються. Власне, РНБО України може ухвалювати рішення щодо вжиття невідкладних заходів із вирішення кризових ситуацій, які потенційно загрожують нацбезпеці України. З огляду на це РНБО України може організовувати роботу Ставки Верховного Головнокомандуючого (у разі її утворення). Крім того, РНБО України вправі координувати та контролювати роботу органів державної (зокрема, виконавчої) влади у сфері національної безпеки й оборони [там само].

Слід відзначити, що Ставка Верховного Головнокомандуючого (СВГ) утворюється з урахуванням положень відповідного указу Президента України (див. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13.09.2017 р.» № 313/2017 від 10.10.2017 р. [195]). СВГ – це надзвичайний орган вищого військового управління. Вона визначає місцем, з якого верховний головнокомандувач керує державою в умовах війни. До речі, історичний досвід свідчить, що свого часу СВГ була створена під час Другої світової війни (у 1941 р.), яку очолював І. Сталін.

Підкреслимо, що аналізований указ Президента України [там само] – це правовий документ, що призначений для службового користування. Зрозуміло, що утворення СВГ відбувається за таким порядком: РНБО України подає відповідну пропозицію про її утворення до Президента України, який затверджує персональний склад СВГ.

Отже, підвищення результативності інституційної діяльності органів виконавчої влади у сфері безпеки України потребує комплексного вдосконалення механізмів державного управління, зокрема в напрямку їх інтегрованого застосування в межах внутрішньо- і зовнішньополітичній сферах. Це дозволить системно вирішити проблемні питання, пов'язані із забезпеченням національної безпеки в цих сферах в умовах нестабільності та невизначеності.

Зважаючи на поділ механізмів державного управління у сфері національної безпеки України в умовах нестабільності та невизначеності (див. підрозділи 2.1 і 2.2 дисертації), можемо визначити низку пріоритетних напрямів їхнього вдосконалення, а саме: *зовнішньополітичний* і *внутрішньополітичний*. Ці безпекові напрямки потребують додаткової деталізації й обґрунтування.

Перший пріоритетний напрям удосконалення механізмів державного управління у сфері національної безпеки України в умовах нестабільності та невизначеності (зовнішньополітичний) має бути спрямований на реформування та перетворення служб при ЦОВВ (МЗС України, Міжрегіонбуду України тощо) на ефективні інструменти держави у здійсненні зовнішньополітичної діяльності. Уважаємо, що особливостями цього напрямку діяльності є те, що він повинен бути спрямований на підвищення результативності інституційної роботи зовнішньополітичного відомства України за європейським зразком (EEAS) [286].

Підтримаємо думку експертів (А. Дециці, П. Клінкіна та ін.) [], які зазначають, що достатньо багато вже було зроблено впродовж останніх років з 2014 року в напрямку реформування української дипломатії та розвитку

зовнішніх відносин. Проте процес їх реформування слід продовжувати. Експерти [312–313] наполягають на важливості оновлення кадрового корпусу у сфері забезпечення національної безпеки, які мають бути більш динамічними, креативними та підготовленими до дії в умовах невизначеності та нестабільності. Крім того, експерти [183] рекомендують скористатися досвідом Грузії в означеній сфері, зокрема зробити більш відкритими конкурси з відбору людей на роботу в диппредставництвах і дипслужбах. З цієї служби повинні піти люди, які звикли оперувати у своїй роботі старими категоріями та методами, які додають бюрократичності в опрацюванні запитів, процедурі їхнього проходження від відомства до відомства тощо. Вимоги часу зумовлюють застосування більш сучасного підходу до роботи зі зверненнями, які надходять, у т. ч. з електронними. При цьому має бути забезпечена персоніфікація відповідальності співробітників за прийняті рішення., а також оновлена система зовнішньополітичної діяльності [194; 245; 267]. У цьому контексті слід зазначити, що одним із важливих напрямів реформування такої діяльності є підвищення ефективності керівництва відповідними відомствами та службами (власне, центрального апарату та дипустанов за кордоном як у мирний, так і воєнний час).

Як свідчать результати аналізу відповідного вітчизняного й європейського досвіду у розвитку зовнішньополітичної безпекової діяльності (EEAS), уточнення потребують повноваження, функції та завдання Міністерства закордонних справ України, а також удосконалення його структура, робота його дипперсоналу. На нашу думку, реформування МЗС України та перетворення його на дієву зовнішньополітичну інституцію європейського зразка може здійснюватись за рахунок такого:

- оптимізації структури та чисельності центрального апарату МЗС України та її закордонних дипустанов;
- розвитку зовнішніх відносин, реформування інституту «реагування на кризові ситуації» і воєнно-дипломатичної служби;
- підвищення кваліфікації кадрового корпусу, формування в нього

патріотично налаштованого бачення;

- упровадження чіткої системи критеріїв в відборі та розташування кадрів у центральному апараті МЗС України та в закордонних її дипустановах;

- уточнення обов'язків і доопрацювання посадових інструкцій співробітників центрального апарату МЗС України та закордонних дипустанов;

- оновлення системи підготовки працівників центрального апарату МЗС України та закордонних дипустанов;

- упровадження сучасних етико-міжнародних норм роботи співробітниками центрального апарату МЗС України та закордонних дипустанов;

- забезпечення центральним апаратом МЗС України та закордонними дипустановами цілісності зовнішньополітичного курсу нашої держави, а також узгодженості дій органів її влади у сфері національної безпеки;

- удосконалення системи координації та взаємодії ЦОВВ у сфері такої безпеки;

- забезпечення публічності (відкритості та прозорості) функціонування ЦОВВ у сфері нацбезпеки у межах виникнення зовнішніх відносин, зокрема за рахунок повсюдності впровадження технологій е-урядування;

- посилення інформаційної складової зовнішньополітичної безпекової діяльності, що можливо, у т. ч. шляхом проведення на систематичній основі відповідних парламентських слухань, брифінгів ЦОВВ, оприлюднення інформації щодо отриманих результатів від реалізації безпеково орієнтованих угод, укладених Україною;

- збільшення фінансового, матеріально-технічного та іншого ресурсного забезпечення безпеково орієнтованої інституційної діяльності в Україні;



– забезпечення зворотного зв'язку під час вирішення конфліктних суспільно-політичних ситуацій тощо.

Другий пріоритетний напрям удосконалення механізмів державного управління у сфері національної безпеки України в умовах невизначеності та нестабільності має бути спрямований на реформування системи забезпечення національної безпеки України у внутрішньополітичній сфері. Серед особливостей цього пріоритетного напрямку діяльності можна виокремити таке: він має бути спрямований на підвищення результативності інституційної системи забезпечення національної безпеки України з метою нейтралізації безпосередніх внутрішніх її викликів, а також потенційних і реальних загроз у цій сфері. На наш погляд, зреалізувати це можливо шляхом здійснення таких заходів, не оминаючи й зовнішньополітичну сферу:

– розробити й імплементувати законодавчі ініціативи з питань оновлення воєнної організації держави, її включення до сектору безпеки й оборони України. Це можливо з урахуванням змін характеру викликів та загроз національній безпеці України у внутрішній і зовнішній сферах. Зазначений процес передбачає законодавче уточнення завдань, функцій і механізмів оперативного реагування на виклики та загрози національній безпеці України в умовах нестабільності (зокрема, через створення ситуаційних центрів), а також функціонування вітчизняного сектору безпеки й оборони за умов невизначеності;

– модернізувати державну систему забезпечення національної безпеки України у внутрішньо- і зовнішньополітичній сферах. Зазначений процес покликаний завершити трансформацію державної політики у сфері національної безпеки, забезпечивши цілісність її інституціональної структури (що вимагає здійснення комплексу заходів суспільно-політичного, правового, організаційного, оборонного та іншого характеру). Останнє покликано створити можливість щодо реалізації національних інтересів у сфері нацбезпеки, а також локалізації, деескалації та іншого врегулювання суспільно-політичних конфліктів в Україні, зокрема ліквідації їх наслідків в

умовах нестабільності;

– забезпечити мобілізацію внутрішніх ресурсних можливостей України, які необхідні для захисту її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканості державних кордонів. Даний процес охоплює здійснення координації та взаємодії компетентних органів державної влади з питань національної безпеки (ЦОВВ, місцевих органів) у внутрішньо- і зовнішньополітичній сферах України, що не може не відбуватися в напрямку модернізації та розвитку вітчизняного оборонно-промислового комплексу [166; 183].

Отже, у межах виокремленого пріоритетного напрямку варто зазначити, що вдосконалення інституційних механізмів державного управління у сфері національної безпеки України в умовах нестабільності та невизначеності має бути спрямоване на формування сучасної парадигми внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності України, підвищення її позиції на світовій арені, покращення репутації нашої держави як надійного міжнародного партнера тощо. Особливостями цього напрямку інституційної діяльності є також і те, що він спрямований на відновлення стабільності в соціально-економічному функціонуванні України, відновленні її «прогнозованої дієздатності». Це, у свою чергу, потрібно для дотримання Україною обраного нею курсу на вступ до ЄС і НАТО, що має в подальшому одночасно відбуватися з удосконаленням механізму державно-правового регулювання внутрішньо- і зовнішньополітичної безпекової діяльності України.

Зважаючи на це можемо зазначити, що потребують удосконалення такі основні вітчизняні нормативно-правові акти, які регулюють сферу національної безпеки України:

1. Закон України «Про національну безпеку України» [222], зокрема його стаття 1, у якій, по-перше, відсутнє визначення поняття «виклики національній безпеці України», а по-друге, загрози її національній безпеці визначені, як явища, тенденції та фактори, що потенційно чи реально заважають або ускладнюють реалізацію національних інтересів і збереженню

цінностей України. На нашу думку, з метою забезпечення реалізації національних інтересів і національної безпеки України в усіх сферах слід звернути увагу на ті законодавчі положення, що стосуються загроз у цих сферах, чітко розподіливши їх на ті, що є небезпечними, зокрема, для:

- внутрішньої та зовнішньої політики держави;
- воєнної сфери;
- сфери безпеки державного кордону;
- цивільної безпеки тощо [139].

Тобто слід окреслити коло проблемних питань, визначивши їх відносно до в кожній важливій сфері суспільної життєдіяльності, акцентуючи при цьому на внутрішні та зовнішні аспекти національної безпеки України, а також реальні й потенційні виклики та загрози їй. Відтак, потребує уточнення законодавче визначення інституціональної структури національної безпеки, а тому й завдання і функції суб'єктів її забезпечення (див. Розділ IV Закону України «Про національну безпеку України» [222]).

2. Закон України «Про Держприкордонслужбу України» [214]. У його ст. 7 доцільно уточнити завдання цієї служби із забезпечення, з одного боку, надійного захисту державного кордону нашої країни, а з другого – її інженерно-технічного захисту в означеній сфері.

3. Військова Доктрина України [195]. Цей правовий документ повинен визначати умови її переведення у військовий стан, а також принципи побудови оборони держави, ураховуючи реальний стан справ, що склався. Оновлення Військової доктрини України є актуальним завданням для неї, зважаючи на те, що деякі сусідні держави у своїх військових доктринах наголосили на власній можливості застосування військової сили для захисту своїх співвітчизників, які перебувають за межами держави. Крім того, оновлена Військова доктрина України має враховувати, по-перше, наявні та потенційні претензії сусідніх держав до територій України, по-друге, зміни, які відбуваються в міжнародній системі безпеки та інші чинники.

4. Закон України «Про Дипслужбу України». Він має враховувати кращі європейські практики правового забезпечення діяльності політичних інституцій у сфері безпеки (EEAS) [166].

Підкреслимо, що перелік правових документів, які потребують внесення змін і доповнень з метою вирішення питань у сфері національної безпеки, зокрема, у внутрішньо- і зовнішньополітичній її сферах, не є вичерпним. Однак зазначені вище вітчизняні правові акти України в означеній сфері, на нашу думку, є першочерговими. Тому мають бути допрацьовані насамперед.

У продовження відзначимо, що з огляду на порушення іншими державами положень низки міждержавних договорів, укладених з Україною, і суспільно-політичну нестабільність у деяких її регіонах, актуальним є питання перегляду нормативно-правової бази зовнішніх відносин України у сфері забезпечення її національної безпеки, військової безпеки. безпеки державного кордону, а саме:

1. Угоди між Україною та РФ щодо транзиту через територію нашої країни газу, військових формувань тощо.

2. Угоди між Україною та іншими державами щодо поїздок українських громадян і громадян цих держав (оскільки з лютого 2019 р. наші громадяни знову мають отримати спецдозвіл на в'їзд до деяких країн ЄС).

3. Договору між Україною та РФ щодо співробітництва у використанні Азовського моря і Керченської протоки тощо [195].

На наше переконання, удосконалення механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України в умовах нестабільності та невизначеності повинно бути спрямоване на взаємодію з експертним середовищем, яке формують науковці-працівники закладів вищої освіти, фахівці безпекового сектору (волонтери, звільнені військово-службовці та інші особи).

Крім того, важливим є залучення недержавних організацій та інших представників громадськості до неупередженого визначення та контролю

виконання заходів з актуальних питань внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності у сфері національної безпеки України (рис. 4.3).



Рис. 4.3. Структурно-функціональна модель державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України

Джерело: авторська розробка

Варто відзначити, що особливостями цього напрямку інституційної діяльності є те, що він має забезпечити відкритість і прозорість державної політики в означеній сфері. Усе це дозволяє окреслити структурно-функціональну модель державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. При цьому слід зауважити, що недержавний сектор повинен стати базисом для виконання внутрішньо- і зовнішньополітичних ініціатив у сфері безпеки, спрямованих на таке:

- 1) відновлення авторитету України у світі;
- 2) відновлення її державності й установа конституційного ладу на тимчасово окупованих територіях;
- 3) відновлення української державності й установа конституційного ладу на тимчасово анексованих територіях.

Уважаємо, що це вимагає підвищення взаємодії державного сектору з неурядовою організацією, до якої б входили експерти (фахівці) безпекового сектору. Аналогом такої координаційної ради може служити Експертна рада з питань національної безпеки. Її було створено у квітні 2014 року. Зауважимо, що до складу Експертної ради з питань нацбезпеки України увійшли профільні експертні організації й безпекові аналітики, а також директори оборонних підприємств і народні депутати вітчизняного парламенту.

Крім того, важливим є залучення до забезпечення національної безпеки, по-перше, Фонду підтримки реформ в Україні [293], створеного Урядом України. Даний Фонд виник у контексті виконання вимог пунктів Угоди про асоціацію з ЄС. А по-друге, закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які готують фахівців для забезпечення національної безпеки, цивільної безпеки, оборони тощо.

Отже, на підставі проведеного дослідження сучасної суспільно-політичної ситуації в Україні може бути визначено пріоритетні напрями діяльності щодо вдосконалення інституційних механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України у внутрішньо-

і зовнішньополітичній сферах в умовах невизначеності та нестабільності (див. рис. 4.3). На нашу думку, ці напрямки потребують оформлення у вигляді прийняття відповідного рішення щодо їх упровадження органами державної влади у сфері національної безпеки. Уважаємо, що це можливо шляхом розробки Указу Президента України «Про заходи підвищення інституційної внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки». З огляду на це може бути запропоновано структурно-функціональну модель державного управління у сфері національної безпеки України за означеними напрямками. Зважаючи на її особливості реалізації, вважаємо за необхідне конкретизувати процеси, в яких вона може бути адаптована з метою покращення інституційного забезпечення національної безпеки України, а саме:

- збір, обробка й аналіз інформації (залежно від окремо взятої сфери забезпечення національної безпеки);
- визначення й оцінювання її ризиків і загроз;
- дослідження й оцінювання стану функціонування інституційних складових сектору національної безпеки, а також результатів виконання ними планів і заходів із її підтримки;
- визначення тенденцій у межах прогнозів розвитку ситуацій у сфері національної безпеки (коротко-, середньо- і довгострокових);
- узгодження документів стратегічного планування у сфері такої безпеки з планами та програмними документами соціально-економічного розвитку держави, а також із бюджетним законодавством;
- управління ризиками у сфері забезпечення нацбезпеки тощо.

#### **Висновки до 4 розділу**

1. Визначені й обґрунтовані пріоритети підвищення результативності інституційної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки, що

здійснено з урахуванням проаналізованого закордонного досвіду, зокрема європейського. Підставою для розгляду такого досвіду є нещодавно конституційно оформлені євро- і євроатлантичні прагнення України – вступ у ЄС й інтеграція з НАТО.

З'ясовано, що Лісабонський договір (2009 р.) передбачає зміцнення інституційного виміру зовнішньополітичної безпекової діяльності ЄС. З цією метою була запроваджена посада представника ЄС із закордонних справ і безпекової політики. Йому підпорядковується Європейська служба зовнішньополітичної безпекової діяльності (EEAS). Вона вносить вагомий внесок у забезпечення системи безпеки в Європі. Підкреслено, що започаткування EEAS супроводжувалося масштабними науковими дискусіями, крапку в яких було поставлено у 2010 р. Швецією й Іспанією, які були головуючими в цей період часу в ЄС і заручилися підтримкою провідних його держав-членів – Францією та Німеччиною.

Крім того, під час аналізу базового документа ЄС було виявлено характерну закономірність реалізації безпекової політики ЄС, а саме: важливою стратегічною метою цієї політики є досягнення, з одного боку, ефективної багатосторонньої співпраці, а з другого боку – забезпечення власної безпеки. Досягнення означеної мети передбачає впровадження ідеї нової безпекової служби ЄС. Установлено, що формування цієї ідеї зумовлено необхідністю трансформації наявних концепцій системи глобальної безпеки, розвитком міжнародних відносин в означеній сфері, а також потребою розробити більш дієвий скоординований механізм співробітництва держав-членів ЄС з іншими державами, які прагнуть стати його асоційованими членами або є третіми країнами, з яким підтримується співпраця за визначеними напрямками. Власне кажучи, безпекова політика ЄС передбачає застосування заходів з подолання і попередження сучасних викликів та загроз європейській і світовій безпеці.

2. На підставі аналізу закордонного досвіду щодо забезпечення



національної безпеки обґрунтовано наукові засади інституційного розвитку державного управління у сфері забезпечення такої безпеки в Україні. Ці засади передбачають визначення структурно-функціональної моделі державного управління у сфері забезпечення такої безпеки. Дана модель полягає у створенні результативних інституційних механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Аргументовано, що ці механізми спрямовані на виконання завдань щодо такого:

- 1) забезпечення національної безпеки України у внутрішньо- і зовнішньополітичній сферах;
- 2) зміцнення обороноздатності України;
- 3) розвитку міжнародної співпраці України у безпековій сфері, неухильного дотримання нею та іншими державами чинних міжнародних угод у цій сфері тощо.

Це, у свою чергу, має підвищити можливості нашої країни в реалізації її інтеграційних прагнень, конституційно оформлених у лютому 2019 року, а також забезпечити покращення позицій України на світовій арені в умовах власної нестабільності та невизначеності глобальної системи безпеки. При цьому визнано, що квінтесенцію окресленої структурно-функціональної моделі інституційної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки України є відповідні пріоритети такої безпеки у внутрішній і зовнішньополітичній сферах, що потребують розвитку в межах обґрунтування особливостей інституційної модернізації системи державного управління.

3.3 огляду на чинне законодавче визначення інституцій у сфері забезпечення національної безпеки України, запропоновано пріоритетні напрями вдосконалення механізмів державного управління у цій сфері – внутрішньо- і зовнішньополітичний. Перший пріоритетний напрям (внутрішньополітичний) передбачає таке: підтримку територіальної цілісності України, її суверенітету та непорушності кордонів; урегулювання

суспільно-політичних конфліктів, які виникли в нашій державі; забезпечення її соціально-економічного розвитку, регіонів і суспільства; упровадження принципу публічності у сфері забезпечення національної безпеки під час формування, реалізації та контролю державної безпекової політики України (зокрема, через активізацію експертного середовища) тощо. Перспективною в цьому контексті визнана активізація роботи Експертної ради з питань національної безпеки України.

Другий пріоритетний напрям (зовнішньополітичний) стосується реформування системи забезпечення національної безпеки України шляхом відновлення її позицій на світовій арені за умови забезпечення її «прогнозованої дієздатності», удосконалення механізму державно-правового регулювання щодо визначення зовнішніх і внутрішніх викликів і загроз національній безпеці України, інституціоналізації її структури та сектору безпеки й оборони. Останнє передбачає законодавче уточнення (доповнення) його інституційних складових і стратегічних напрямків їх діяльності. При цьому обґрунтована розробка проекту Указу Президента України «Про заходи підвищення інституційної внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки».

4. Конкретизовано базис здійснення планування у сфері забезпечення національної безпеки, який вимагає доопрацювання правового й організаційного механізмів державного управління в цій сфері, зважаючи на недосконалість їх функціонування. Розв'язання цього проблемного питання визнано крізь призму здійснення на системній основі інституційної діяльності органів державного управління щодо цілепокладання, прогнозування, планування і програмування у сфері національної безпеки, спрямованого на вирішення цілої низки завдань (пов'язаних зі сталим соціально-економічним, екологічним, інформаційним та ін. розвитком держави, її регіонів і суспільства). На цій підставі аргументовано законодавчо уточнити визначення планування у сфері забезпечення національної безпеки як стратегічного функціонального напрямку державної

без пекової політики. Власне, запропоновано закріпити у Законі України «Про національну безпеку України» поняття «стратегічне планування у сфері забезпечення національної безпеки».

Разом із тим, доведено, що одночасного доопрацювання вимагає законодавче визначення викликів і загроз такої безпеки в напрямку комплексного забезпечення їх прогнозування, планування та моніторингу.

З огляду на останні законодавчі зміни виявлено, що планування у сфері національної безпеки може бути середньостроковим (до 5 років) і короткостроковим (до 3 років). Воно становить базис для розробки інших планових документів в означеній сфері: Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України тощо. Установлено, що, на відміну від Стратегії національної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України визначає загрози національній безпеці, а також шляхи досягнення цілей і пріоритетів державної політики в цих сферах. На цій підставі запропоновано оновити законодавство у сфері національної безпеки, що має містити уточнені функціональні складові державного управління, зокрема стратегічного планування в цій сфері.

Установлено, що воно у сфері національної безпеки може здійснюватися за відповідною моделлю. Їх систематизація дозволила наполягати, що Україна в здійсненні стратегічного планування в означеній сфері більше тяжіє до «західної» моделі. Зважаючи на її особливості реалізації, конкретизовано процеси, в яких вона може бути адаптована з метою покращення інституційного забезпечення національної безпеки України, а саме:

- збір, обробка й аналіз інформації (залежно від окремо взятої сфери забезпечення національної безпеки);
- визначення й оцінювання її ризиків і загроз;
- дослідження й оцінювання стану функціонування інституційних складових сектору національної безпеки, а також результатів виконання

ними планів і заходів із її підтримки;

– визначення тенденцій у межах прогнозів розвитку ситуацій у сфері національної безпеки (коротко-, середньо- і довгострокових);

– узгодження документів стратегічного планування у сфері такої безпеки з планами та програмними документами соціально-економічного розвитку держави, а також із бюджетним законодавством;

– управління ризиками у сфері забезпечення національної безпеки тощо.

## РОЗДІЛ V

### ПІДХОДИ ТА ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

#### **5.1. Підходи до інституційного розвитку державного управління у сфері забезпечення національної безпеки**

Прийнятий Закон України «Про національну безпеку України» є результатом виконання вимог низки нормативно-правових документів, зокрема, Стратегії національної безпеки України [222; 227]. Ці документи [там же] передбачають здійснення низки заходів, які охоплюють упровадження планування у сфері національної безпеки (коротко-, середньо- і довгострокового), розвиток субординаційних та реординаційних відносин, а також відносин зворотного зв'язку в цій сфері. Крім того, важливим є запровадження регулярного огляду оборонно-промислового комплексу України, активізація експертного середовища, а також дотримання при цьому принципів публічності, системності тощо. Допомогти в цьому покликане забезпечення результативного й ефективного функціонування та розвитку інституційного сектору сил безпеки й оборони. Особливо цінним у цьому контексті є здійснення на системній основі демократичного цивільного контролю на всіх етапах підтримки національної безпеки. Демократичний цивільний контроль для України є законодавчо оформленим нововведенням, яке свідчить про необхідність проведення системного аналізу інституційного сектору сил безпеки й оборони України, зокрема, напрямків діяльності такого його координуючого суб'єкта, як громадськість.

Дослідженню проблем державного управління в контексті забезпечення національної безпеки та залучення до цього процесу громадськості присвячені наукові праці В. Беглиці, Т. Бельської,

О. Борисенко, А. Дегтяря, С. Домбровської, О. Крюкова, Є. Романенка, В. Садкового, Г. Ситника, В. Степанова та ін. [16; 22; 65; 80; 247; 253; 281]. Проте існує необхідність визначення й обґрунтування шляхів розвитку демократичного цивільного контролю у сфері національної безпеки як складової комплексного інституційного механізму державного управління України. Таке визначення зумовлене важливістю окреслення вітчизняних реалій демократичного цивільного контролю та перспектив його розвитку з урахуванням світових стандартів з цього приводу.

Як зазначалося, демократичний цивільний контроль є тією новацією державного управління у сфері національної безпеки України, що визначає новітні напрямки його організаційно-правового забезпечення. Власне кажучи, з 2018 р. (з моменту прийняття Закону України «Про національну безпеку України» [222]) почався відлік важливості здійснення такого виду контролю саме у сфері національної безпеки на вітчизняних теренах. Прикметно, що демократичний цивільний контроль було сформульовано як державно-політичний стандарт у сфері нацбезпеки ще у середині 2000-х років низкою важливих міжнародних організацій, а саме: ОБСЄ; НАТО; ЄС; Ради Європи та ін. [200; 213].

Ураховуючи цей стандарт як необхідну умову комплексного управління безпековою політикою, у 2018 році було встановлено відповідну законодавчу вимогу щодо здійснення його в межах дотримання публічності та зміни пріоритетів управління на адміністрування. До речі, ще у 2006–2007 рр. під час щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України, а також в експертних доповідях з приводу внутрішнього та зовнішнього становища нашої держави та перспектив її сталого та безпекового розвитку було окреслено низку основних напрямків забезпечення ефективності державного управління у сфері національної безпеки. Перед тим як зупинитися на їх характеристиці з позиції перспективності, відзначимо, що це доречно робити з огляду на обґрунтування можливості реалізації вже конкретних шляхів результативної

діяльності державного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Відтак, розглянемо ці шляхи більш детально.

1. *Завершення (розпочато у 2018 році) удосконалення будови сектору нацбезпеки, а, відтак, і системи державного управління нею.* Згідно з пакетом 62 реформ (визначених у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [233]) обґрунтована необхідність реформування державної служби й оптимізації системи державних органів загалом (див. пп. 1 п. 1 цієї Стратегії [233]), а також реформування системи національної безпеки й оборони (див. пп. 2 п. 1 цієї Стратегії [233]). При цьому реформування державної служби й оптимізація системи державних органів загалом має відбуватися в межах забезпечення «вектору розвитку», а системи національної безпеки й оборони – у межах забезпечення «вектору безпеки» [там само]. Проте не узгодженим залишаються аспекти реформування державної служби й оптимізація системи державних органів загалом і реформування системи національної безпеки й оборони.

Як зазначалося вище, реформуванню сектору безпеки й оборони мали б сприяти положення вже прийнятого Закону України «Про національну безпеку України» [222]. Аналіз Прикінцевих і перехідних положень цього Закону дозволяє стверджувати, що з метою реформування такого сектору визначена необхідність зміни пріоритетів управлінських функцій з організаційно-адміністративних на координуючо-регулюючі, тобто через залучення громадськості. Відзначимо, що свого часу цьому мала б також сприяти затверджена постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996 [195].

Разом із тим, удосконалення організаційної структури системи державного управління у сфері забезпечення національної безпеки активізувалося з огляду на події в східних і південних регіонах України та завдяки прийняттю Закону України «Про національну безпеку України» [222]. Розгляд його положень у попередніх розділах цієї роботи дає змогу

вказати, що наразі формування оновленої будови сектору такої безпеки також не можна вважати задовільним. Головною причиною цього є той факт, що розподіл завдань і функцій органів публічної влади, а, відтак, і їх відповідальності у сфері забезпечення національної безпеки потребує чіткішого визначення. Це зумовлює розбалансованість у прийнятті державноуправлінських рішень у зазначеній сфері, а також її низький рівень забезпечення.

Як приклад можемо навести таке: у 2008 р. Главою нашої держави було запропоновано Верховній Раді України розглянути законопроект, відповідно до якого аргументувалася необхідність зменшення кількості військовослужбовців (більше ніж на 15 тис. осіб). Вітчизняний парламент прийняв закон, за якого було передбачено зменшення кількості військовослужбовців, але на майже 10 тис. осіб. Проте через деякий час керівництвом МО України було ініційовано збільшити чисельність військовослужбовців (майже на 20 тис. осіб). Унеможливити подібну розбалансованість у прийнятті державноуправлінських рішень у сфері національної безпеки можна за умови здійснення стратегування, що охоплює прогнозування викликів, ризиків і загроз ній, а також планування на його основі (коротко-, середньо- і довгострокового). Крім того, існує низка проблем, пов'язаних із установами порядку реалізації демократичного цивільного контролю, до якого входить президентський, парламентський, урядовий, судовий, громадський та інший (див. ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» [222]). Поки не зрозуміло, яким чином має здійснюватися кожен із цих видів цивільного контролю. Слушним з цього приводу є зауваження І. Вичалківського, І. Романова, М. Сіцінської та ін. [36; 251; 266], що згідно з рекомендаціями Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) від 2005 р. парламентський контроль як підвид цивільного у сфері безпеки можливий за рахунок створення спеціальної інституції (зокрема, підкомітету національного парламенту). Звісно, згідно зі ст. 89 Конституції України [108] її парламентом мають створюватися відповідні комітети, але



поза увагою поки що залишаються деякі сектори національної безпеки.

Варто також відзначити, що свого часу забезпеченню здійснення вдалого реформування системи національної безпеки й оборони покликана була сприяти відповідна державна комісія, створена при Президентові України [224]. Завданням зазначеної комісії було окреслення напрямів і пріоритетів реформування системи національної безпеки й оборони, а також усього їх сектору. З цією метою, починаючи з 2008 року, потрібно було підготувати значну кількість проектів нормативно-правових актів, які так чи інакше регулюють діяльність сектору національної безпеки та потребують удосконалення (за деякими оцінками – це приблизно 100 нормативно-правових актів). Однак цього не було здійснено, більше того, багато критики існувало щодо фактичної роботи відповідної державної комісії, зважаючи на недотримання вимоги стосовно кількості проведених нею засідань (не менше одного разу на квартал) (див. Відповідний Указ Президента України від 02.12.2005 № 1691/2005 [224]). До речі, у світовій та європейській практиці державного управління безпековою сферою існує незначна кількість прикладів функціонування подібних інституцій, на зразок вітчизняної Державної комісії з реформування системи національної безпеки й оборони. За кордоном визнається, що забезпеченню здійснення вдалого реформування системи національної безпеки й оборони покликано сприяти дотримання принципів публічності, системності, науковості, а також упровадження демократичного цивільного контролю тощо.

2. Відзначимо, що *сучасне законодавче закріплення основних характеристик суб'єктів сектору національної безпеки вимагає уточнення* [222, Розділ IV Закону України «Про національну безпеку України»]. Це доречно зробити з огляду на важливість забезпечення системності та чіткості визначення як структури цього сектору, так і покладених на його суб'єктів функції та завдання, тобто слід конкретизувати організаційно-правові параметри їх діяльності. Конкретизація таких параметрів покликана забезпечити визначення сфери дії демократичного цивільного контролю, що

знову ж таки наразі закріплена декларативно в межах Закону України «Про національну безпеку України» [222, Розділ III]. Відтак, доцільним є здійснення уточнення та взаємного узгодження положень окремо взятого закону [222, Розділ III і IV] з метою унеможливлення відсутності чіткої позиції з приводу функцій і повноважень органів публічної влади (державної влади та недержавного сектору), зокрема, параметрів їх функціонування. У цьому контексті важливим є спочатку доповнення переліку суб'єктів сектору національної безпеки України, а згодом конкретизація їх характеристик у забезпеченні такої безпеки.

На прикладі завдань керівництва держави та вітчизняного парламенту, можемо зазначити, що сьогодні за ним закріплено повноваження із формування засад національної безпеки (див. Конституцію України [108, ст. 85]). При цьому ч. 1 ст. 6 Закону України «Про національну безпеку України» [222, Розділ III] установлює, що виконання зазначеної функції відбувається як реалізація, зокрема, контрольних повноважень. Власне, має місце закріплення особливостей парламентського контролю щодо прийняття законів, що регулюють діяльність і визначають повноваження органів сектору безпеки й оборони, а також щодо затвердження асигнувань на їх функціонування. Проте контрольна функція – це остання функція в управлінському циклі, хоча її елементи можна віднайти в межах реалізації й інших його напрямів (див. цикл Демінга–Шухарта [155]). Крім того, спеціальний розділ Закону України «Про національну безпеку України» [222, Розділ IV] чітко не закріплює повноваження Верховної Ради України та її Глави як суб'єктів, які входять до сектору національної безпеки.

Принагідно відзначимо, що законодавче визначення параметрів діяльності Президента України із реалізації комплексу управлінських функцій щодо забезпечення нацбезпеки загалом є розмитим. Підставою для висловлення такої думки є положення ч. 1 ст. 5, ч. 2 ст. 12, ч. 1 ст. 13 тощо Закону України «Про національну безпеку України» [222]. Більше того, ч. 2 ст. 12 аналізованого закону [там само] не відносить Президента України до

складу сектору безпеки й оборони, але ч. 1 ст. 13 [там само] закріплює за ним повноваження із керівництва у сферах національної безпеки. Однак зміст поняття «керівництво» виходить за межі значення функції «участь у забезпеченні національної безпеки». Саме таку функцію, на погляд законодавця, мають виконувати складові (сили) сектору безпеки й оборони [222, ч. 1 ст. 12].

Не вносять чіткості також і норми Розділу III і IV Закону України «Про національну безпеку України» [222]. Відповідно до однієї норми встановлюються такі види президентського контролю: безпосередній і опосередкований, що реалізуються через очолювану ним РНБО України [222, ч. 1 ст. 5]. Згідно з нормою ч. 1 ст. 14 [222] РНБО України є суб'єктом, покликаним здійснювати координацію у сферах національної безпеки й оборони. Підкреслимо, що загальний концепт науки державного управління визначає функцію координації як складову «організації» [84–85; 155], а «контроль» включає моніторинг, аналіз й оцінювання. На цій підставі можемо стверджувати про необхідність приведення положень Закону України «Про національну безпеку України» [222] у відповідність до основоположних засад науки державного управління з метою конкретизації параметрів і характеристик діяльності суб'єктів сектору національної безпеки. Оскільки сучасне визначення складу такого сектору [222, ч. 2 ст. 12] є колізійним по відношенню до сфери діяльності інших державних органів, які здійснюють функції із забезпечення нацбезпеки у взаємодії з органами, що входять до складу цього сектору [222, ч. 3 ст. 12].

На наше переконання, законодавче визначення функцій суб'єктів сектору національної безпеки (Парламенту, Президента, РНБО України та ін.) повинно бути не декларативним, а чітким і науково обґрунтованим. Досягти цього можливо за умови врахування концептуальних засад і принципів державного управління. Вони допоможуть не тільки «визначити основи національної безпеки», а й окреслити основоположні інституційні питання її забезпечення. Такі питання пов'язані з матеріальним, кадровим,

організаційним, технічним та іншим оснащенням сил безпеки й оборони в напрямку забезпечення їх боєготовності та подальшого оцінювання їхньої діяльності за чіткими параметрами. Тому необхідним є уточнення повноважень Парламенту України, зокрема, щодо затвердження загальної чисельності ЗС України та інших військових формувань.

3. У продовження відзначимо, що важливим є здійснення *концептуального обґрунтування інституційних перетворень у безпековій політиці України*. Таке твердження висловлене з огляду на звіти (доповіді) ПАРЄ щодо врахування Україною рекомендацій цієї асамблеї [175]. Крім того, під час проведення значної кількості міжнародних конференцій зверталася увага на актуальність розв'язання проблем із реформування сектору національної безпеки (див. звіти Мюнхенської конференції з безпеки [337]). У межах цих безпекових та військово-оборонних конференцій вказується на те, що в нашій країні, по-перше, відсутній цілісний науково обґрунтований конструкт щодо векторів функціонування та розвитку сектору нацбезпеки. А по-друге, не затверджені уніфіковані стандарти та параметри, відповідно до яких можуть створюватися й діяти суб'єкти сектору нацбезпеки, а тому уможлиблюється оцінювання їх результатів діяльності. На наше переконання, таке оцінювання має здійснюватися в межах упровадження антикризового менеджменту як підсистеми публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Зважаючи на особливості його реалізації, підкреслимо, що при цьому має бути гарантована фактичність і стратегічність безпекової політики держави, тобто здійснюватися коротко-, середньо- і довгострокове планування. На особливості того чи іншого з цих видів планування звертає увагу чисельна група науковців (Є. Нікіпелова, Г. Ситник, О. Труш та ін. [183; 281]). Разом із тим, вимагає окреслення базис такого планування та прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки України, зважаючи на її інтеграційні прагнення, остаточно закріплені у 2019 р.

Уважаємо, що основою безпекової політики України є обґрунтована

стратегія її системи безпеки, що охоплює комплекс заходів із вчасного вирішення проблемних питань у цій сфері та попередження загроз ній. Інакше, можемо спостерігати повторення ситуації з неузгодженістю в діях органів влади щодо зменшення (збільшення) чисельності ЗС України, а також невизначеністю та призупиненням процесу переходу таких сил на контрактну форму діяльності та, як наслідок, неготовністю їх у реагуванні та протистоянні виявам зовнішньої та внутрішньої агресії. Певною мірою у вирішенні проблем зі зміною чисельності складових сектору безпеки може допомогти абз. 2 ч. 6 ст. 27 Закону України «Про національну безпеку України» [222]. У той же час, зазначена норма вимагає конкретизації, зокрема, критеріїв для зміни чисельності таких складових, оскільки наразі цими критеріями виступає «зміна безпекового середовища та реальні економічні і фінансові можливості держави» [там само]. Слід чітко розуміти, по-перше, у чому полягає «зміна безпекового середовища», чи у зниженні рівня національної безпеки, чи у введенні військового та/або надзвичайного стану, чи у здійсненні зовнішньої агресії або збройного конфлікту тощо. Адже аналізований Закон [222] не дає визначення поняття «безпекове середовище», а тільки національної безпеки та її загроз, що включає «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, конституційного ладу та ін. національних інтересів» [222, ч. 1 ст. 1]. По-друге, «реальні економічні і фінансові можливості держави» – другорядний критерій для зміни чисельності складових сектору безпеки чи рівнозначний відносно «зміни безпекового середовища». Така невизначеність у критеріях щодо зміни чисельності складових сектору безпеки вимагає також конкретизації «реальних економічних і фінансових можливостей держави». Не зупиняючись наразі детально на їх окресленні, зауважимо, що на визначення цих можливостей впливає багато чинників і складових (змінних і незмінних), а саме: інтеграційні прагнення; розмір ВВП; отримання міжнародної технічної та іншої допомоги; участь у трастових фондах тощо (див. ч. 1 ст. 35 Закону України «Про національну безпеку України» [222]).

Слід зауважити, що в науці «Публічне управління та адміністрування» намітилася тенденція обґрунтування наукової гіпотези щодо доцільності формування концептуальних засад розвитку державного управління у сфері безпеки (державної, цивільної тощо) (див. наукові розробки О. Бондаренка, О. Гади, Є. Нікіпелової, Г. Ситника, О. Труша та ін. [28; 39; 183]). Прикметно, що аналізовані наукові розробки акцентують увагу на важливості дослідження й урахування при цьому відповідного європейського досвіду, зокрема, Республіки Польща. Підставою для цього є те, що вона схожа з Україною за площею території, кількістю населення, просторово-політичним і транзитним розташуванням тощо.

Крім того, учені О. Белай, О. Бондаренко, В. Василенко, Д. Юрковський та ін. активно досліджують концептуальні засади розвитку державного управління у сфері безпеки й інших країн, що входять до НАТО й ЄС, зокрема, США, Німеччини, Франції та ін. [21; 28; 313]. Автори слушно зазначають, що наукове (концептуальне) обґрунтування державно-управлінських рішень у безпековій сфері є загальноприйнятою європейською практикою [там само]. Воно вважається необхідною умовою гарантування національної безпеки, за якого сили її сектору застосовують адекватні вимогам часу засоби реагування на загрози системі безпеки. Тому кадрові, матеріальні, технічні та інші ресурсні потреби сил сектору національної безпеки становлять підґрунтя державних інтересів як складових національних інтересів.

Варто зауважити, що в узагальненому вигляді європейська модель формування та реалізації безпекової політики та цивільного контролю за силовим її сектором включає таке:

- моніторинг, аналіз й оцінювання варіантів (сценаріїв) і векторів безпекової політики;
- розробку й упровадження державноуправлінських рішень за умови залучення до цих процесів представників громадськості. При цьому приймаються рішення щодо безпекової політики з окресленням її ресурсної

бази, строків здійснення та наслідків за порушення цих строків;

– застосування методів прямого та непрямого державноуправлінського впливу;

– перегляд і корегування безпекової політики, що відбувається через здійснення оборонного, військового та іншого огляду, а також періодичний внутрішній огляд цілей і результатів такої політики (тобто внутрішній аудит);

– уточнення й удосконалення методів і заходів реалізації безпекової політики, а також ресурсної бази за необхідності;

– повторне оцінювання безпекової політики, наслідком якої може бути прийняття рішення щодо її продовження, модернізацію, призупинення деяких процесів або взагалі про їх припинення через необхідність інституційного оновлення безпекової політики тощо.

Відтак, Україні варто зважати на особливості здійснення державного управління у сфері забезпечення національної безпеки країн-членів ЄС і НАТО, до яких вона прагне вступити. Звісно, нашою країною чимало напрацьовано в цій сфері, але з огляду на її інтеграційні прагнення вітчизняна безпекова політика потребує врахування й виваженої аплікації світових стандартів.

4. Важливим є *впровадження в державноуправлінську практику науково обґрунтованих методик моніторингу й оцінювання результатів діяльності інституційних сил сектору національної безпеки*. Аналіз Закону України «Про національну безпеку України» [222] дозволяє стверджувати, що в ній поки що не сформовано цілісний концепт такого моніторингу й оцінювання, хоча наявна значна кількість відповідних розробок з цього приводу. Допомогти вирішити це питання може врахування відповідного закордонного досвіду. Упроваджені в країнах-членах ЄС і НАТО стандарти з оцінювання діяльності інституційних сил сектору нацбезпеки дозволяють уникнути доволі суб'єктивних і не ґрунтованих оцінок такої діяльності, а також забезпечити повноцінну реалізацію демократичного цивільного

контролю, беручи до уваги в цьому контексті як громадські ради, створені при органах влади, так і представників громадськості, які залучаються іншим шляхом до контролю за функціонуванням інституційних сил сектору нацбезпеки. Власне, варто забезпечувати в межах відкритості інформації реалізацію принципу публічності, що охоплює прозорість і відкритість певних видів діяльності цих сил та її результатів, а також конкретних заходів, які можуть за необхідності корегуватися в процесі здійснення. Через відсутність необхідної методики здійснення й оцінювання державного управління безпековою політикою, на погляд західних учених [322; 338; 342], підвищуються ризики та прямі виклики державному управлінню в цій сфері, які негативно позначаються на гарантуванні демократичних цінностей. На думку фахівців, методи та засоби державного управління мають бути чіткими у застосуванні та достатньо формалізованими в оцінюванні, інакше громадськість стає тим ризик-фактором, який зумовлює появу соціальних потрясінь і трансформацій, некерованої суспільно-політичної риторики тощо.

Огляд вітчизняної та зарубіжної нормативно-правової бази у сфері системи безпеки [195; 222] дозволяє стверджувати про необхідність розробки та впровадження в Україні відповідної методики моніторингу й оцінювання інституційного функціонування державного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Власне кажучи, Закон України «Про національну безпеку України» [222, ст. 27] установив вимогу щодо проведення комплексного огляду сектору безпеки й оборони. Разом із тим, зазначений вид огляду є лише частиною загального оцінювання інституційної діяльності сил сектору національної безпеки. Дане твердження висловлене з огляду на те, що, по-перше, поза увагою законодавця залишився порядок залучення громадськості до комплексного огляду сектору безпеки й оборони; він проводиться за рішенням РНБО України, уведеного в дію указом її Глави [222, ч. 1 ст. 27]. А по-друге, не конкретизовано періодичність проведення комплексного огляду сектору безпеки й оборони [222, ч. 2 ст. 27]. Відомо, що він відбувається згідно зі Стратегією національної безпеки України, але ж це



документ довгострокового планування. Як результат, не зрозуміло, яким чином слід оцінювати стан функціонування сектору національної безпеки у період до 3-х років (тобто на період короткострокового планування) і до 5-и років (тобто на період середньострокового планування) [222, ч. 3 ст. 25].

За свідченням М. Шевченко, З. Бондар, О. Житник [306–307], система критеріїв оцінювання ефективності у сфері національної безпеки вимагає застосування показників стратегічного планування. Ця система включає в себе таке:

1) критерії загальної соціальної ефективності функціонування системи забезпечення нацбезпеки;

2) критерії оцінювання пріоритетності цілей стратегії такої безпеки, які визначаються відповідними національними інтересами;

3) критерії поточної ефективності функціонування державного механізму реагування на загрози ним;

4) критерії оцінювання рівня реалізації документів стратегічного планування у сфері національної безпеки;

5) визначення й урахування факторів впливу глобальних політичних, енергоресурсних, кліматичних, екологічних та інших змін на національну безпеку держави [там само].

На наше переконання, критеріями для моніторингу й оцінювання інституційної діяльності сил сектору національної безпеки, дійсно, можуть служити національні інтереси залежно від напрямків їх забезпечення. До цих напрямків можемо віднести таке:

1) оборонну сферу;

2) громадську безпеку (сферу цивільного захисту);

3) військово-промислову сферу;

4) контррозвідувальну сферу діяльності;

5) сферу боротьби з тероризмом;

6) інформаційну сферу та кібербезпеку;

7) державну безпеку (у значенні, що вкладається законодавцем у це

поняття, тобто стан захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, конституційного ладу) тощо.

Крім того, моніторинг й оцінювання інституційної діяльності сил сектору національної безпеки варто проводити з огляду на розмір її фінансування. Згідно з ч. 1 ст. 35 Закону України «Про національну безпеку України» [222] обсяг видатків на фінансування сектору безпеки становить не менше 5% ВВП, з яких не менше 3% виділяється на фінансування сил оборони. Разом із тим, важливим є підвищення фінансування сектору безпеки, що можливо за умови отримання міжнародної технічної допомоги, участь у трастових фондах тощо (див. ч. 3 ст. 26 Закону України «Про національну безпеку України» [222]).

*5. Удосконалення нормативно-правової бази у сфері забезпечення національної безпеки, що передбачає впровадження стратегування й активізацію демократичного цивільного контролю.* Варто відзначити, що стратегування у сфері національної безпеки розпочалося ще до прийняття Закону України «Про національну безпеку України» (2018 р.) [222]. Мова йде про те, що до цього Закону була прийнята Стратегія національної безпеки України (2015 р.) [227]. Зауважимо, що дана Стратегія не містить вказівку на час її дії (коротко-, середньо- чи довгостроковий). Проте з огляду на визначення поняття такої стратегії в Законі України «Про національну безпеку України» (2018 р.) [222, ч. 1 ст. 1, . 1 ст. 26, ч. 1 ст. 27], можемо вважати, що Стратегія національної безпеки України є документом довгострокового планування.

Слід констатувати, що в 2019 р. має бути розроблена нова Стратегія національної безпеки України [227, ч. 1 ст. 26]. Розробка такого документа відбувається протягом 6 місяців з моменту вступу Президента України на пост. Відповідно до ч. 2 ст. 26 аналізованого Закону [там само] Стратегія національної безпеки України визначає напрями, завдання та ресурси реформування й розвитку сектору національної безпеки. Розгляд положень Стратегії національної безпеки України (2015 р.) [227] дозволяє

стверджувати, що вона не визначає порядок реалізації такого розвитку.

Більше того, погождуємося з Л. Величко, Є. Нікіпеловою, О. Трушом та ін. [183], що стратегічність планування у сфері забезпечення національної безпеки передбачає врахування принципів системності, правонаступництва, ефективності, результативності тощо. Це означає, що потрібно виважено та системно формувати й реалізовувати державну безпекову політику, забезпечуючи її цілеспрямованість, публічність і дієвість.

До речі, фахівці НАТО й досі відзначають низький рівень культури підготовки й дотримання вітчизняного законодавства у сфері національної безпеки, не сприяє цьому навіть низка заходів щодо спільної розробки з цими фахівцями документів у зазначеній сфері. Причиною такої ситуації є те, що непоодинокими є випадки, коли підготовка документів у цій сфері не супроводжується достатнім аналізом внутрішнього стану функціонування України та її безпекового середовища. Як наслідок, відсутні чіткі цілі та науково обґрунтовані заходи державної політики у сфері національної безпеки, а, відтак, ускладнюється завдання співвідношення фактичних результатів їх виконання із запланованими результатами. Свідченням висловленого твердження є преамбула Стратегії національної безпеки України і Закону України «Про національну безпеку України» [222; 227]. Відзначимо, що в останньому документі міститься норма, згідно з якою в нашій державі впроваджується *всеосяжний підхід* до планування у сфері нацбезпеки, що забезпечує у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами сектору безпеки [222, преамбула] (курсив наш – С.К.). На наш погляд, така комплексність планування у сфері нацбезпеки має враховувати загальний концепт стратегічного планування й особливості його реалізації за кордоном.

Щодо демократичного цивільного контролю, то підкреслимо, що ефективності його «поширення» у вітчизняній державноуправлінській практиці покликаний був спряти спеціальний Закон України (2003 р.) [223]. До прийняття Закону України «Про національну безпеку України» (2018 р.)

він визначав засади демократичного цивільного контролю під час здійснення Воєнної організації і над правоохоронними органами держави [222]. Слід констатувати, що в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» доволі чітко окреслив предмет такого виду контролю – правові взаємовідносини між суспільством, ЗС України та іншими її складовими частинами Воєнної організації держави, причому ці відносини охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та ін. процеси у сфері національної безпеки й оборони [там само, ст. 1]. Відповідно до ст. 2 [222] демократичний цивільний контроль передбачає урахування громадської думки при обговоренні й ухваленні рішень з питань діяльності ЗС України. Безперечно, уся структура системи державного управління в аналізованому Законі [там само, ст. 6, ст. 7] не була повністю віднесена до предмета і сфери основних завдань цивільного контролю. Однак окреслення механізму його здійснення певною мірою можна вважати чітким, за якого обґрунтовується необхідність контролю суспільства над структурами державної влади, покликаним забезпечувати національну безпеку в Україні.

Разом із тим, відзначимо, що як у раніше чинному Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (2003 р.) [195], так і в сучасному Законі України «Про національну безпеку України» (2018 р.) [222] відсутня конкретизація таких ключових аспектів цивільного контролю:

1) поділ сфер дії суб'єктів державного (адміністративного цивільного) контролю і громадських інституцій (демократичного контролю); чітка регламентація процедур здійснення адміністративного, парламентського і громадського контролю;

2) розширення сфери залучення громадськості до формування та реалізації державної безпекової політики (суспільство повинно бути не тільки отримувачем інформації щодо діяльності сектору безпеки, а й учасником відкритого обговорення та прийняття рішень у цій сфері);

3) визначення ролі та місця науково-дослідних структур безпекової сфери (окрім науково-методичного забезпечення Національного інституту стратегічних досліджень);

4) і, що важливо, порядок залучення інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації державного управління у сфері національної безпеки, а також до його інституційного контролю.

Погоджуємося з Т. Бельською, О. Гырманом, О. Крутій, С. Левченко та ін. [22–24; 41], що заслуговує на увагу європейська державноуправлінська практика, що національне законодавство в будь-якій сфері суспільної життєдіяльності з метою забезпечення безпечності їх функціонування має бути результатом суспільно-політичного консенсусу ключових акторів – політичних партій, уряду, представників громадянського суспільства. Щодо рівня врахування в Україні цього положення, то його можна визначити з огляду на затверджену постанову Уряду України у 2010 році, а також прийнятий Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [195]. Ці документи покликані сприяти розвитку громадянського суспільства та чіткішому розподілу функцій суб'єктів державного управління, а також їх взаємодії у сфері забезпечення національної безпеки. Разом із тим, через виникнення суспільно-політичних подій 2014 року був прийнятий спеціальний Закон України «Про національну безпеку України» [222], покликаний урегулювати питання інституційного розвитку державного управління у цій сфері.

6. *Підвищення дієвості цивільного контролю* (адміністративного та демократичного) у сфері забезпечення національної безпеки. Зазначений шлях інституційного розвитку державного управління у цій сфері, насамперед, може забезпечуватися через реалізацію парламентського контролю, тобто діяльності Комітету з питань національної безпеки й оборони Верховної Ради України. Таке твердження висловлене з огляду на площину функціонування цього комітету, що визначена ч. 2 ст. 6 Закону України «Про національну безпеку України» [222]. Комітет зосереджує увагу

на вдосконаленні правової бази у сфері забезпечення національної безпеки, а також на підвищенні соціального забезпечення військовослужбовців та їх сімей. Крім того, відповідно до ст. 101 Конституції України [108] парламентський контроль реалізується через діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його секретаріат.

У продовження думок фахівців [177; 197; 268], які слушно вказують на ключові питання, що визначають результативність діяльності Верховної Ради України, відзначимо, що потрібно таке: 1) унеможливлення появи компетенційних та інших інституційних конфліктів; 2) підвищення рівня професійності народних депутатів; 3) забезпечення інноваційності системи інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності Парламенту України (унеможливлення «кнопкодавства» у ньому під час голосування народними депутатами); 4) організація соціального діалогу зі стратегічних питань безпекової політики (тобто реалізація норми ч. 6 ст. 6 Закону України «Про національну безпеку України» [222]); 5) підвищення прозорості в діяльності Парламенту України (тобто реалізація норми ч. 2 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» [222]); 6) систематичність проведення моніторингу і визначення суспільної думки щодо питань інституційного забезпечення державного управління у сфері національної безпеки тощо.

Варто підкреслити, що, за оцінками експертів [248], парламентський контроль у сфері національної безпеки, як вид адміністративного цивільного контролю, здійснюється в таких напрямках (площинах діяльності безпекових структур): 1) визначення засад безпекової політики; 2) формування (визначення) чисельності особового складу тих чи інших безпекових структур; 3) фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення (табл. 5.1).

Зупинимось на деяких з цих аспектів. Як відомо, у межах першого напрямка відбувається реалізація права Парламенту України формувати засади безпекової політики, приймаючи базові нормативно-правові акти в цій сфері, а саме: стратегії; концепції; закони; програми тощо. Наразі Закон

України «Про національну безпеку України» [222] не містить окремої статті щодо реалізації вищевказаних повноважень.

Таблиця 5.1

Порівняльна таблиця  
деяких положень нормативно-правових актів щодо реалізації  
парламентського цивільного контролю у сфері національної безпеки України

№ з/п	Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (2003 р.) [213]	Закону України «Про національну безпеку України» (2018 р.) [222]
1	<i>Напрямок парламентського цивільного контролю «Визначення засад безпекової політики»</i>	
	Абз. 1 ч. 1 ст. 8 – Верховна Рада України в здійсненні контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави визначає засади зовнішньої та внутрішньої політики	Ч. 1 ст. 6 – Верховна Рада України відповідно до ст. 85 Конституції України здійснює парламентський контроль та приймає закони
2	<i>Напрямок парламентського цивільного контролю «Визначення чисельності особового складу тих чи інших безпекових структур»</i>	
	Абз. 2 ч. 1 ст. 8 – затверджує загальну структуру, чисельність, визначає функції ЗС і СБ України, та інших військових формувань, МВС України	абз. 2 ч. 6 ст. 27 – Основними критеріями для зміни чисельності складових сектору безпеки й оборони є зміни безпекового середовища та реальні економічні та фінансові держави
3	<i>Напрямок парламентського цивільного контролю «Фінансове, матеріально-технічне та інше забезпечення»</i>	
	Ч. 1 ст. 12 – Контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки і оборони, правоохоронну діяльність, здійснює від імені Верховної Ради України Рахункова палата. Абз. 5–7 ч. 1 ст. 5 – Предметом цивільного контролю у сфері безпеки й оборони є затвердження і використання визначених державним бюджетом України видатків на потреби національної безпеки й оборони	Ч. 1 ст. 6 – Верховна Рада України відповідно до ст. 85 Конституції України здійснює парламентський контроль, а також затверджує відповідні бюджетні асигнування та приймає рішення щодо звіту про їх використання органами сектору безпеки й оборони. Абз. 2 ч. 3 ст. 26 – Реалізація Стратегії національної безпеки України відбувається із залученням міжнародної консультативної, фінансової, матеріально-технічної допомоги. Ст. 24 – Міжнародне співробітництво з питань національної безпеки здійснюється під загальним керівництвом Президента України

Джерело: складено на підставі [213; 222]

Наявна вказівка на можливість здійснення парламентського контролю та прийняття законів щодо регулювання діяльності органів сектору безпеки [222, ч. 1 ст. 6 «Контроль, що здійснюється Верховною Радою України»]. Проте більш детальне визначення особливостей реалізації Парламентом України правотворчої функції у сфері національної безпеки містилося в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (2003 р.) [213]. На жаль, цей Закон [там само] втратив чинність, але він визнавав можливість реалізації правотворчої функції у сфері національної безпеки не тільки за рахунок прийняття законів, а й за умови виконання державних програм щодо реформування і розвитку сектору безпеки й оборони, а також інших програм з метою соціального захисту військовослужбовців.

Другий аспект передбачає визначення чисельності особового складу тих чи інших безпекових структур. У межах цього повноваження, як зазначалося вище, Парламент України затверджує план із кадрової політики, тобто управління людськими ресурсами. Це відбувається шляхом комплектування сил оборони, а також визначення чисельності особового складу сил сектору національної безпеки. Крім того, Верховна Рада України має схвалювати призначення тих чи інших вищих військових командирів (див. відповідний Закон [213]).

Разом із тим, Закон України «Про національну безпеку України» у межах реалізації парламентського цивільного контролю [222] не встановлює в ст. 6 вимоги щодо чисельності особового складу тих чи інших безпекових структур. Таке визначення можна зустріти під час аналізу інших статей цього закону [там само, абз. 2 ч. 6 ст. 27]. У цьому контексті зауважимо, що повноваження із затвердження чисельності особового складу сектору національної безпеки мають бути чітко окреслені в межах сучасного законодавства України та бути науково обґрунтованими.

Третій аспект передбачає контроль над бюджетом на трьох рівнях його формування, включаючи постатейний та на окремі програми реалізації.



Погоджуємося з науковцями [183; 209], що новий Закон України «Про національну безпеку України» приділяє надмірну увагу контролю над бюджетом у сфері безпеки й оборони. Однак залишається відкритим питання щодо співвідношення розміру застави витрат на таку сферу, якої дотримуються країни-члени НАТО (див. [345]), а також розмір державних витрат України на розвиток зазначеної сфери (рис. 5.1) [183].

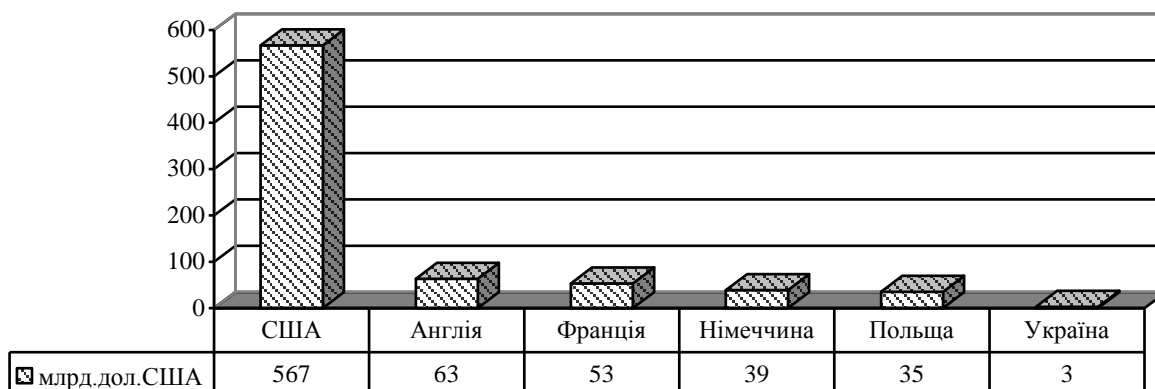


Рис. 5.1. Витрати країн-членів НАТО й ЄС, у порівнянні з Україною, на сферу національної безпеки й оборони у 2017-2018 рр. (млрд. дол. США)

Джерело: складено на підставі [335; 345]

Варто також вказати на розмір капітальних вкладень у функціонування національної безпеки в Україні за останні роки (рис. 5.2 і рис. 5.3).

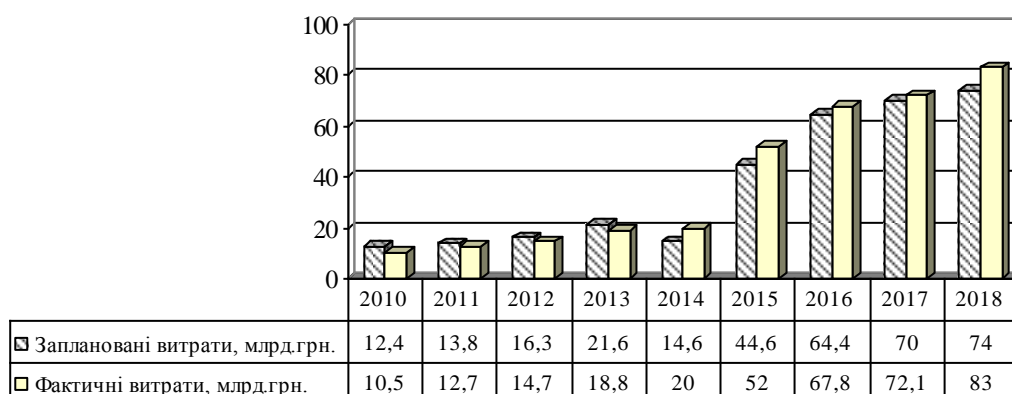


Рис. 5.2. Заплановані та фактичні витрати України на сферу національної безпеки й оборони у 2010-2018 рр. (млрд. грн.)

Джерело: складено на підставі [335; 345]

Зважаючи на розмір застави витрат на безпеку країн-членів НАТО (у 2% ВВП), в Україні стан її бюджетної безпеки можна оцінити таким чином:

- 1) з 2009 р. по 2014 р. – незадовільний;
- 2) з 2015 р. по теперішній час – задовільний.

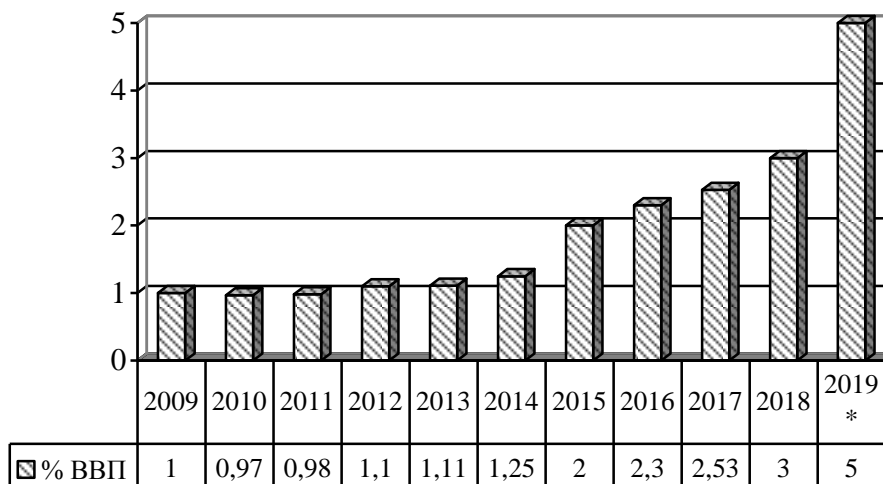


Рис. 5.3. Заплановані витрати України на сферу національної безпеки й оборони у 2009-2019 рр. (% ВВП)

\* – запланований розмір % ВВП

Джерело: складено на підставі [335; 345]

Проте потребує врахування той факт, що, незважаючи на позитивну тенденцію у відсотковому співвідношенні застави витрат на безпеку, що сформувалася в Україні протягом останніх років, її грошовий еквівалент безпекових бюджетних витрат суттєво різниться від тих витрат, які здійснюють країни-члени НАТО й ЄС.

Крім того, у продовження думок учених [183; 306; 307] відзначимо, що рівень національної безпеки варто також оцінювати не тільки з позиції інтеграційних прагнень і можливостей України щодо застави витрат на безпеку й оборону (наведених на рис. 5.3), а й крізь призму співставлення фактичних результатів із заздалегідь установленим її показником (рис. 5.2). Подібне заплановане визначення має відбуватися в межах правового поля, тому що національна безпека є широкомасштабною сферою, яка охоплює

інтереси як держави, так і суспільства. Таке загальнодержавне визначення відбувається, зокрема, під час установлення обсягу фінансування, необхідного для дієвого функціонування та розвитку системи забезпечення національної безпеки. Ураховуючи загальні положення щодо результативності й ефективності [84; 85], можемо зауважити, що оцінити дієвість системи забезпечення національної безпеки можна за формулою (4.1). Згідно із нею мають бути проведені розрахунки щодо оцінювання таких показників: установлений обсяг фінансування на забезпечення національної безпеки та фактично виділені для цього кошти з державного бюджету. Власне кажучи, належність рівня національної безпеки ( $A(B)$ ) дорівнює сумі її рівнів – запланованого й фактичного.

$$A = \sum_{i=1}^n a_i, \quad B = \sum_{i=1}^n b_i, \quad (4.1)$$

Підтримка рівня  $a_i$  вимагає від держави здійснення певних витрат (формула 4.2)

$$y_i = \varphi_i(a_i), \quad (4.2)$$

де  $\varphi_i$  – це зростаюча функція  $a_i$ .

У разі забезпечення чи не забезпечення необхідної величини рівня національної безпеки державним апаратом має бути вирішено завдання щодо мінімізації або максимізації коштів на підтримку належного рівня такої безпеки. Це збільшення або зменшення може відбуватися відповідно до формули (4.3).

$$\sum_{i=1}^n a_i \geq A, \quad (4.3)$$

Отже, важливо, щоб керівництво України виважено ставилося до питань підтримки рівня національної безпеки. Зважаючи на особливості її вітчизняного фінансування, підкреслимо, що варто розвивати міжнародну співпрацю України на парламентському, міністерському та іншому рівнях (яка наразі визнається як вид діяльності, що здійснюється під загальним керівництвом Президента України [222, ч. 3 ст. 24]). Розширення видів і напрямків співпраці України з міжнародними структурами необхідно робити з метою залучення її до спільних проектів і програм у сфері національної безпеки, отримання міжнародної технічної допомоги, укладення угод у рамках трастових фондів тощо. Погоджуємося з науковцями [183], що реалізація таких заходів зумовлена тим, що Україні важко самотужки забезпечити матеріально-фінансове підвищення державного управління у сфері національної безпеки. До речі, у європейській практиці питанню компетентності парламенту приділяється особлива увага, оскільки без компетентності його членів, без тісної співпраці з міністерством оборони неможливе належне застосування влади парламентом та ефективне планування в силових міністерствах. Відзначимо, що пріоритетним завданням Верховної Ради України як раз і має бути реалізація такої настанови.

*7. Забезпечення періодичності та відкритості звітності у сфері національної безпеки, а також персоніфікації відповідальності за якість і виконання прийнятих рішень у цій сфері.* У країнах-членах ЄС сформувалася практика [192; 350], за якої функціонування системи такої підзвітності відбувається паралельно з розподілом відповідальності за здійснювані дії інституціями сектору безпеки й оборони. Так, наявна європейська норма щодо підзвітності силових міністрів прем'єр-міністру і національного парламенту [там само]. Якщо останній не задоволений станом виконання повноважень структурами сектору національної безпеки, то він може усунути з посади окремих посадовців. В українських реаліях відповідно до ч. 5 ст. 6 Закону України «Про національну безпеку України» [222] вітчизняний

парламент приймає звіти про діяльність складових сектору нацбезпеки (Уряду України, СБУ, Управління державної охорони України). Проте потребують уточнення в цьому Законі [там само] ознаки щодо притягнення до персональної відповідальності з метою унеможливлення кризового стану в секторі національної безпеки.

*8. Потребує забезпечення публічність (прозорість і відкритість) процесів щодо прийняття і виконання державноуправлінських рішень у сфері нацбезпеки. У країнах-членах ЄС питання національної безпеки, безпековий бюджет, доповідь щодо стану оборони та її сил висвітлюються в спеціально підготовлених інформаційно-аналітичних документах [222]. Вони представляють собою результат значних наукових (концептуальних) досліджень, а також суспільно-політичних консультацій. Ці документи мають бути схвалені національним парламентом і урядом для інформування громадськості. Щодо України, то в ній створення практико орієнтованих державноуправлінських механізмів, за допомогою яких можна забезпечити належний рівень висвітлення питань безпекової політики, а також формування громадської думки поки що залишається проблемним питанням.*

Відтак, слід уточнити механізм залучення представників громадськості до формування державної політики у сфері національної безпеки. Цей механізм не повинен обмежуватися формуванням неурядових консультативних громадських рад при органах сектору безпеки. Крім того, доцільним є залучення інститутів громадянського суспільства (експертів) до обговорення певних питань безпекової політики. З цією метою діяльність неурядових організацій у системі цивільного контролю потребує підтримки з боку керівництва держави, її парламенту й уряду, насамперед, через комплексне формування законодавчого і організаційного забезпечення [332].

Отже, на підставі аналізу законодавства й інформаційно-аналітичного матеріалу України та країн-членів ЄС у сфері національної безпеки [195; 222; 336; 338; 342; 345] виявлено, що для них властивим є поширення комплексне застосування інституційного підходу. Проте воно відзначається різним

ступенем упровадження такого підходу. Установлено, що вітчизняне законодавство потребує доопрацювання в частині конкретизації його понятійного апарату, а також шляхів підвищення інституційної ефективності державного управління національною безпекою її інституційними силами. Оскільки наразі воно має відбуватися в межах «запроваджуваного всеосяжного підходу до планування у сфері нацбезпеки та забезпечення в такий спосіб цивільного контролю». Тому аргументовано детальніше зупинитися на визначенні шляхів розвитку демократичного цивільного контролю в Україні.

## **5.2. Шляхи вдосконалення механізму цивільного контролю у сфері забезпечення національної безпеки України**

Розвиток громадянського суспільства та його демократичних інститутів в країнах перехідного періоду, у т. ч. в Україні, об'єктивно вимагає розробки й упровадження в управлінську практику дієвого громадянського контролю над системою національної безпеки країни, що відповідає формам, змісту та практиці, прийнятим у соціально й економічно розвинених країнах світу. Відсутність політико-правового обґрунтування й ефективних механізмів (у тому числі правових) такого контролю веде до того, що ключові, життєво важливі для держави і нації рішення приймаються суб'єктивно-налаштованим колом представників виконавчої влади. На вітчизняних теренах така ситуація виправдовується, по-перше, «вищими інтересами» держави, а по-друге, «вимогами національної безпеки», тобто потребами часу. Певний період прикладом застосування такого підходу служив Договір між Україною і Росією щодо умов перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України [195]. Українська громадськість не мала змогу ознайомитися з повним текстом і умовами цього виключно важливого для України та її майбутнього документа. Аналогічна ситуація

спостерігається і в питаннях військового співробітництва, а також поставок озброєнь в інші країни та в питаннях функціонування Збройних сил і силових структур України тощо. Через відсутність прозорості процедур прийняття рішень парламентських слухань щодо діяльності спецслужб, подібні до тих, що проходили в США щодо причин і наслідків подій 11 вересня 2001 року, унеможливаються в Україні.

Зауважимо також й те, що, на погляд деяких учених [22–23; 32; 92; 112; 206], громадський контроль над системою національної безпеки є більш ширшим і багатоаспектним поняттям, ніж цивільний контроль над збройними силами. Громадський контроль включає в себе ідею контролю не тільки над збройними силами, а й над силовими структурами (у тому числі спецслужбами) загалом, тобто над усіма суб'єктами системи національної безпеки. Відповідно до базових вітчизняних правових документів у даній сфері система національної безпеки України окреслена загалом (див. ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» [222]). Крім того, ситуацію, що склалася, відображає стан речей в державі щодо Концепції національної безпеки України. Нова редакція Концепції не розроблена та не затверджена, а в старій її редакції [109] (тієї, що була прийнята парламентом після п'яти років роздумливого дебатів у 1997 році) визначення поняття «система національної безпеки», яке б було загальноприйнятим у науковій і громадській спільноті, не було надане. Проте було наявне визначення поняття «система забезпечення національної безпеки» [там само]. У цьому контексті відзначимо, що важливо розмежовувати систему національної безпеки, як статичне явище, і процес її підтримки. Відтак, нова редакція Концепції національної безпеки, яку має представити Президент України на розгляд парламенту, повинна закріпити визначення обох понять із конкретизацією особливостей їхнього співвідношення.

Нова Концепція національної безпеки України, що має закріплювати основи державної політики, повинна представляти собою модернізовану версію первинної концепції як у методологічному, так в інституційному

аспектах (рис. 5.4).

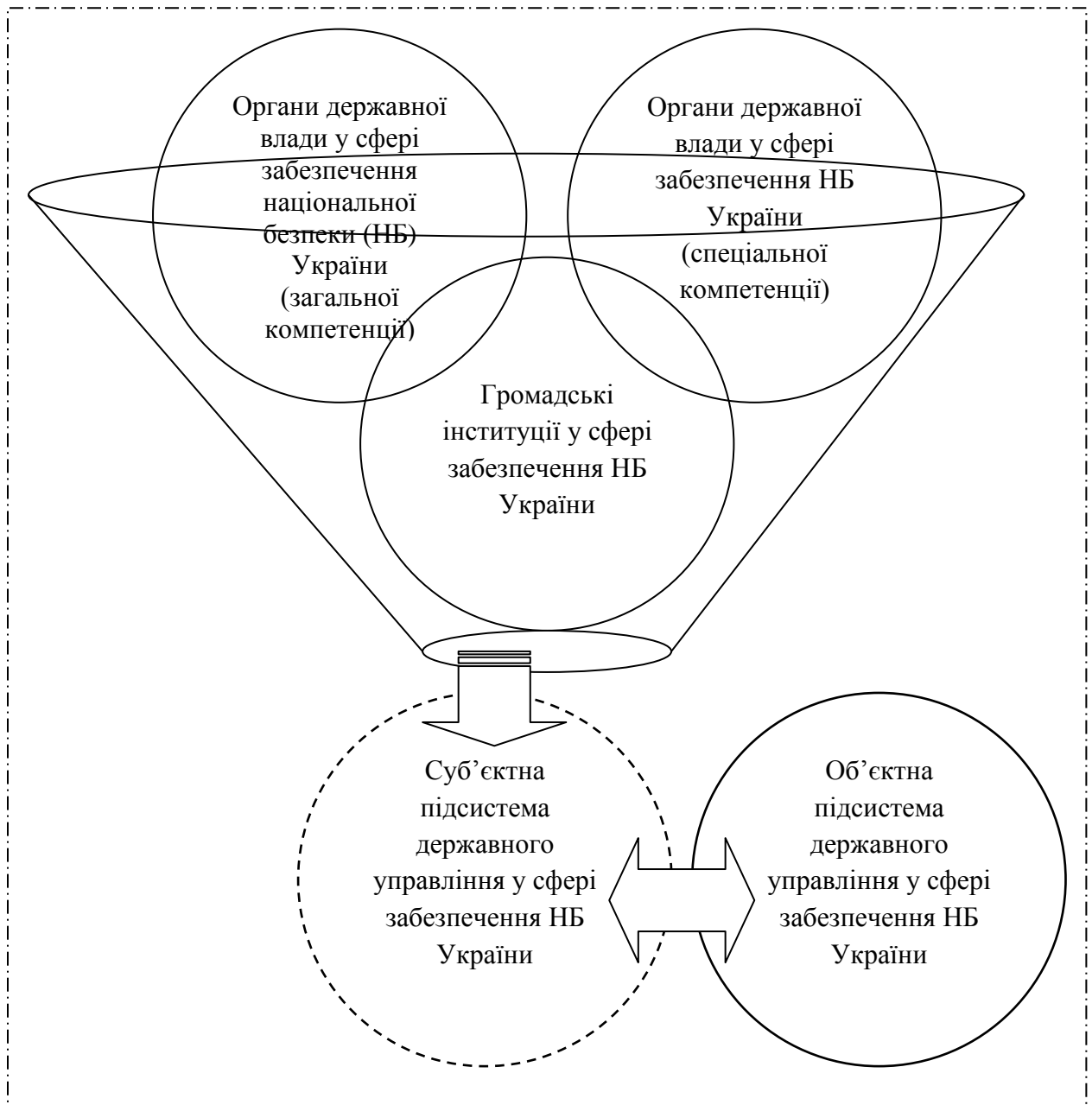


Рис. 5.4. Схематичне зображення системи забезпечення національної безпеки України

Джерело: авторська розробка.

Власне кажучи, Концепція національної безпеки України система такої безпеки може бути визначена як організована державою сукупність суб'єктів (державних і недержавних органів, посадових осіб та окремих громадян), об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів



(державних, суспільних і окремо взятої особистості), які вимагають здійснення збалансованої й ефективної інституційної діяльності в межах законодавства України.

З багатьох причин потребує й уточнення термін «система забезпечення національної безпеки». При цьому існує думка [42], за якої термінологічного узгодження вимагають слова «забезпечення» і «безпека», тобто терміноконструкція «забезпечення безпеки». Учені до такого висновку приходять під час здійснення семантичного аналізу зазначених термінів. Проте використання словників нормативної української мови [33] дозволяє наполягати на можливості вживання, зокрема, словосполучення «забезпечення безпеки» у значенні реалізації послідовності дій, а саме: «гарантування → підтримка → підвищення».

На наше переконання, зміст поняття «система забезпечення національної безпеки» може бути розкритий з позиції «організованої державою інституційної діяльності сукупності суб'єктів». Науковці Г. Зеленько та ін. [92] вважають, що громадські, недержавні або незалежні інституції не організовуються державою і не входять до її складу. Це положення знайшло своє відображення в політичних термінологічних словниках радянського періоду. До речі, розробники Концепції національної безпеки України (1997 р.) [109] намагалися застосувати подібний підхід і встановити прямий контроль над усіма сферами суспільного життя.

Усе це зумовило ситуацію, за якої в демократичному суспільстві України важко простежити узгоджену діяльність державних органів і громадських організацій, зокрема, через закріплення визначення поняття «система національної безпеки» і «система її забезпечення». Більше того, у чинному Законі України «Про національну безпеку України» [222, ст. 1] відсутнє визначення цих терміноконструкцій, а також акцентування на важливості розгляду категорії «національна безпека» з позиції системності й інституційності.

У соціально й економічно розвиненій державі громадські організації

забезпечують зворотний зв'язок, який загалом чинить корегуючий вплив на функціонування державного апарату (сектору національної безпеки). Позитивна функція громадських організацій безпосередньо впливає з їх незалежності, а в ряді випадків і прямої опозиції державі. Спроби заміни незалежних громадських організацій на штучно створені самою державою структури (громадські ради) неминуче призводять до серйозної деформації демократичного життєстрою суспільства.

У ситуаціях, коли громадські організації діють чітко в межах законодавчого поля, вони не можуть не корелювати свою діяльність за змістом і спрямованістю відповідно до міжнародних документів з питань прав і свобод людини. Отже, в умовах розвитку демократії вимагає загальнодержавної узгодженості функціонування державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів. Розпорошеність національної ментальності за безлічку напрямків – економічним, політичним, соціальним та іншим – об'єктивно зумовлює соціальну напруженість і появу суспільно-політичних конфліктів, що знижують загальний рівень безпеки всіх без винятку соціальних груп.

Відзначимо, що і в новій версії Концепції національної безпеки України мають розглядатися об'єкти системи забезпечення національної безпеки. Для цього представляється важливим дати визначення об'єктів системи національної безпеки – це сукупність державних структур і недержавних організацій, що функціонують у сфері захисту прав і свобод людини, а також базових цінностей суспільства від дії зовнішніх і внутрішніх загроз, а також відповідна підсистема національних інтересів, що вимагають правового врегулювання відповідними актами в державі (законами, постановами, статутами, деклараціями, програмами тощо).

Підкреслимо, що таке визначення об'єктів системи національної безпеки певною мірою впливає із визначення національної безпеки, яке міститься у ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» [222].

Зважаючи на це, можемо наполягати на необхідності викладення поняття національна безпека в новій редакції, яке передбачає дотримання, зокрема, принципу системності. Національна безпека представляє собою ступінь (міру, рівень) захищеності життєво важливих національних інтересів, прав і свобод особистості, суспільства і держави від дії зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства і держави.

Таким чином, система національної безпеки в демократичній державі включає в себе в якості повноправного суб'єкта відносин громадські структури, оскільки сфера безпеки може бути монополією держави тільки в умовах тоталітарного режиму. Підкреслимо, що в громадянському суспільстві неурядові структури й організації є повноправними елементами системи національної безпеки в межах диверсифікованих механізмів демократії участі.

У новій Концепції національної безпеки України має зазначатися, що підтримка (забезпечення) необхідного рівня національної безпеки і протидія різним загрозам особистості, суспільству і державі допускають активну участь у цьому процесі громадських організацій та об'єднань, політичних партій та громадян. Тому національна безпека безпосередньо пов'язана зі стійким демократичним розвитком і розглядається як його інтегральна складова.

Отже, у правовому полі демократичної України як держави, яка прагне утвердитися в цьому, визначені інституційні аспекти забезпечення національної безпеки. Ці аспекти встановлюють статус і режим діяльності як державних органів і їх посадових осіб, так і незалежних громадських організацій, які у своїй роботі керуються законами, деклараціями, статутами, програмами тощо.

Взаємовідносини державних і недержавних (громадських) структур будуються за принципом взаємодії і противаг. Як наслідок такого складного переплетення інститутів і їх спільних дій народжується і зміцнюється нова

системна якість, досягається адекватна демократичним державам ступінь (міра, рівень) відсутності загроз правам і свободам людини і універсальним базовим інтересам і цінностям держави і суспільства [44; 100].

Відтак, цілком слушно постає питання щодо важливості визначення системи національної безпеки України з позиції застосування принципу науковості. Його дотримання передбачає врахування теорії безпеки [146]. Для того щоб зрозуміти природу її феномена безпеки і як похідної природу системи національної безпеки, необхідно знайти відповідь на низку визначальних питань.

1. Безпека держави, уряду, політичних еліт, бізнесу або безпека найменш захищених верств населення, кожної окремої людини – це паралельні конкуруючі поняття безпеки. У вітчизняному суспільстві, в умовах відсутності єдиної національної ментальності, формування якої теж дуже не простий процес, що вимагає досить тривалого історичного проміжку часу, ці поняття антагоністичні, суперечать одне одному і ведуть до перманентної конкуренції і конфліктів, до зниження загального рівня національної безпеки [114].

Погоджуємося з О. Крет [112], що у свою чергу постійний конфлікт щодо визначальних чинників національної безпеки, зовнішньої і внутрішньої політики між соціальними структурами і групами (у тому числі гілками влади) призводить до різкого зниження ефективності функціонування основних державних інституцій, масових порушень законності і правопорядку, зростання соціальної нестабільності, виникнення етнічних, конфесійних і регіональних конфліктів, злочинності та корупції. У кінцевому підсумку, до неможливості раціонального використання наявних ресурсів, економічного, науково-технічного і культурного потенціалів.

Більш того, в умовах недостатньо розвинутої демократії і відсутності політичної підтримки населення правляча еліта має тенденцію до підміни ключових понять національної безпеки питаннями безпеки режиму і питаннями збереження влади. Ці небезпечні тенденції істотно посилюються

на вітчизняних теренах [114], трансформуючись з латентних у явні.

2. Безпека в умовах інституційних конфліктів і зростаючих тенденцій до обмеження свободи слова та прав людини, а також практики використання силових структур як інструменту придушення будь-якої опозиції безпосередньо пов'язана з соціально-економічною безпекою. Зовнішньополітичний аспект зазначеної проблеми, який стосується місця і ролі України в міжнародному співтоваристві у формуванні власної та колективної безпеки. Закінчення «багатовекторності» у зовнішній політиці (шляхом внесення змін до Конституції України в 2019 р.) покликано утвердити період «комплексної біполярності», що має декілька складових. При цьому одна складова однозначно орієнтована на ЄС, а друга – на НАТО. Це має забезпечити Україні підтримку не тільки її економічного, а й політичного суверенітету. При цьому важливо визначити звідки виходять основні внутрішні та зовнішні загрози в економічній, політичній, соціокультурній, інформаційній та інших сферах суспільної життєдіяльності. Це покликано забезпечити створення адекватної системи протидії і нейтралізації таких загроз, провести ефективні реформи економіки, збройних сил, системи національної безпеки.

Наявність прозорої геополітичної визначеності стає сьогодні не тільки основним стимулом європейської інтеграції України, а й однією з головних умов національної безпеки країни у внутрішньо-і зовнішньополітичній сфері.

3. Національна безпека може бути гарантована за рахунок не тільки військових інструментів, а й економічних, політичних, соціокультурних, інформаційних та ін. Вони забезпечують достатній потенціал стримування і необхідний рівень національної безпеки. Запровадивши у 2015 році проведення економічної, адміністративної, військової та інших реформ, Україна повинна забезпечити необхідний рівень безпеки для своїх громадян як на індивідуальному, так і на соціальному рівнях.

Потужним каталізатором для значного підвищення рівня безпеки в рамках проголошеного «інтеграційного вибору» може стати приєднання до

євроатлантичної системи колективної безпеки [28]. Разом із тим, співпраця України з НАТО не має зводитися до формального виконання положень «Хартії про спеціальне партнерство» (2009 р.) [195] або до співпраці у сфері миротворчої діяльності (фінансованої міжнародними організаціями). Погоджуємося з дослідниками [46; 183], що Україні варто долучатися до грантових програм у сфері забезпечення безпеки, трастових фондів, брати участь у військово-технічних навчаннях тощо. При цьому необхідно, щоб Україною, як і будь-яким кандидатом на членство у НАТО, було дотримано п'ять нормативних критеріїв членства у цьому альянсі, у тому числі в якості основного зобов'язання щодо побудови громадянського суспільства, забезпечення прав людини та свободи ЗМІ.

З огляду на те, що Україна має певні труднощі у виконанні деяких з цих критеріїв, тому перспективним на даний час є участь у «Інтенсифікованому діалозі щодо членства», який проводиться з метою встановлення готовності України до участі в МАР (Membership Action Plan). «Інтенсифікований діалог щодо членства» – той формат відносин, який був свого часу запропонований зруйнованій війною Хорватії, що певною мірою відповідає тому стану, в якому перебуває Україна з березня 2014 року, у т. ч. через безвідповідальність у виборі вектору свого функціонування. За цих обставин завданням України є визначення перспектив подальшого розвитку та забезпечення своєї національної безпеки, оскільки зроблені помилки в цій сфері призводять до стратегічного програшу.

4. Ключовим аспектом є формування національної безпеки. Як зазначалося вище, в умовах внутрішньої слабкості радикальним способом підвищення рівня національної безпеки може бути участь у сильному військово-політичному блоці. Ця позиція обстоюється в країнах Центральної Європи і Балтії, які визначили та дотримуються вектору включення до НАТО, зробивши його своїм базовим політичним пріоритетом і гарантією національної безпеки на найближчу перспективу. Україна ж, унаслідок своєї «комплексної» тривалої геополітичної невизначеності, відтермінувала

входження до Північноатлантичного альянсу, а, відтак, і до ЄС, у тому числі у військово-економічній, військово-технічній, а також у військово-політичній сферах. Питання про характер системи національної безпеки є фундаментальним, і багато в чому визначає стан, напрямок і перспективи розвитку держави, суспільства і кожної окремої особистості. На нашу думку, відповідь на це та інші питання призводить до висновку про важливість окреслення в Україні системи національної безпеки, що має відповідати базовим вимогам демократичного (громадянського) суспільства. Крім того, мають бути визначені принципи та напрями функціонування цієї системи. На це вказує у свою чергу Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, затверджена указом Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016 [195]. Проте одразу підкреслимо, що прийняття цієї Концепції певним чином вимагає інтегрованого прийняття Концепції національної безпеки, що є більш узагальнюючим правовим документом.

До речі, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України [195] визначає систему поглядів на розвиток безпекових й оборонних спроможностей держави, зокрема в середньостроковій перспективі. Ці спроможності формуються на основі оцінки безпекового середовища, а також фінансово-економічних можливостей країни. Згідно з п. 1 аналізованої Концепції [195] така оцінка дається за результатами проведеного комплексного огляду сектору безпеки й оборони України. Разом із тим, дискусійним видається застосування норм, по-перше, щодо періодичності проведення комплексного огляду сектору безпеки й оборони України, по-друге, строку дії самої Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, а по-третє узгодження її зі строком дії Стратегії національної безпеки України. Аналіз абз. 8 ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 25, абз. 1 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про національну безпеку України» [222] дозволяє стверджувати, що проведення комплексного огляду сектору безпеки й оборони України за рішення РНБО України має відбуватися відповідно до документів середньострокового планування, оскільки Концепція розвитку сектору

безпеки і оборони України [195] є таким документом. Зважаючи на це, наполягаємо на доцільності усунення правової колізії у визначенні термінів проведення комплексного огляду сектору безпеки й оборони України, які встановлені п. 1 Розділу I Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [195] і в абз. 4 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про національну безпеку України» [222].

Важливо щоб при цьому було забезпечено демократичний цивільний контроль у сфері національної безпеки. Слід відзначити, що такий контроль, що визначається в Законі України «Про національну безпеку України» [222], дещо по-іншому інтерпретується в Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [195]. У цій Концепції [там само, Розділ IV] раніше від Закону України «Про національну безпеку України» [222] було окреслено сектор такої безпеки, а, також роль і місце суспільства в розвитку сектору сектору безпеки й оборони.

Щодо визначення силового сектору національної безпеки обома цими правовими документами, то воно не повністю співпадає. Розгляд положень Додатку до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [195] дає змогу наполягати на тому, що до цього сектору також належать органи загальної компетенції, Міністерство охорони здоров'я України та Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Крім того, аналіз пріоритетів участі суспільства в розвитку сектору нацбезпеки та напрямів громадського контролю дозволяє вказати на різне їх правове формулювання. На відміну від Закону України «Про національну безпеку України» [222], Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України [195] акцентує увагу також на необхідності створення умов для здійснення дієвого громадського контролю за діяльністю складових сектору безпеки і оборони. Це можливо декількома шляхами, зокрема, через посилення відповідальності керівників сил безпеки й оборони за своєчасне реагування на звернення фізичних і юридичних осіб (громадських організацій), а також через забезпечення постійності й об'єктивності в



інформуванні громадськості про результати функціонування таких сил. Крім того, на відміну від Закону України «Про національну безпеку України» [222], Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України [195] закріплює вимогу щодо розвитку законодавчого забезпечення у сфері волонтерського руху в Україні.

Деякі науковці вказують на розмежування понять, зокрема, контролю «громадян» (громадян певної країни) і «цивільного контролю», тобто контролю невійськового. Підкреслимо, що ці вчені мають на увазі саме «громадянський» (а не громадський, цивільний), тобто контроль громадян певної країни над системою національної безпеки. Військовослужбовці країни, будучи повноправними її громадянами, відтак, також можуть і, більш того, повинні бути неодмінними учасниками мережі контролю над системою національної безпеки. Відсутність такого контролю з боку громадськості за участю військовослужбовців та громадських організацій військовослужбовців є однією з основних причин провалу реформ у військовій сфері.

Цивільний контроль – виняткова прерогатива розвиненого демократичного суспільства. Сама ідея громадянського суспільства, як і цивільного контролю над системою і структурами національної безпеки, є прямим викликом тоталітарному режиму в державі і його структурам безпеки, а також інтегральним показником рівня демократизації держави і суспільства загалом. У тоталітарному суспільстві будь-якого типу (незалежно від типу конкретної тоталітарної ідеології) завжди існує абсолютна монополія держави на сферу внутрішньої і зовнішньої безпеки.

Корпоративні інтереси й цінності владних структур, правлячих еліт та ін. можуть видаватися за вищі національні інтереси держави і суспільства в цілому. Тому природним є те, що в такому суспільстві будь-яка спроба порушення монополії режиму над сферою безпеки сприймається як пряма загроза його існуванню і трактується як «державна зрада» і «замах на конституційний лад». Саме така практика продовжує існувати в сучасній

Північній Кореї, Кубі та ін. В Україні акцент на необхідності активної участі громадських структур і організацій у розробці й імплементації стратегії і політики національної безпеки має стати фактором реальної дійсності, а також неодмінною атрибутивною ознакою офіційних державних документів у цій сфері.

Розвиток громадянського суспільства і формування ефективного громадянського контролю над сферою безпеки не сприймається в демократичних розвинених країнах як загроза безпеці держави. Громадські структури й організації є не тільки необхідним компонентом, але і повноправним партнером держави у вирішенні проблем національної безпеки, представляючи незалежні альтернативні розробки концепцій, стратегій і програм. У США, наприклад, у цій області існує понад 1500 незалежних центрів й аналітичних структур, що здебільшого працюють у тісній співпраці і за прямими замовленнями Ради національної безпеки США та інших державних інститутів.

Інша найважливіша функція громадських недержавних структур – здійснення контролю над діяльністю системи національної безпеки в цілому і службами безпеки зокрема. Варто виходити з того, що національна безпека країни є справою всього суспільства, а не лише державних інституцій, які насправді є його важливим інструментом. Ураховуючи положення ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» [222] серед основних суб'єктів громадянського контролю, які повинні представляти інтереси суспільства, можна назвати такі:

1. Парламентські структури.
2. Президентські структури.
3. Урядові структури.
4. Самоврядні інституції.
5. Політичні партії.
6. Громадські об'єднання.
7. Засоби масової інформації.

8. Судові інстанції різного рівня.

9. Незалежні аналітичні центри, установи та інші неурядові інституції.

Крім того, у продовження проаналізованих положень Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [195, Розділ IV] відзначимо, що суспільство має активно залучатися до здійснення цивільного контролю над національною безпекою в таких основних напрямках:

– зовнішньої політики у сфері національної безпеки (шляхом визначення стратегічних пріоритетів політики такої безпеки і здійснення контролю над їх імплементацією, протидії зовнішнім загрозам, захисту українських громадян та їхніх інтересів тощо);

– реалізації внутрішньополітичних процесів (під час визначення стратегії розвитку держави і контролю над її імплементацією, розвитку демократичних процесів, прав і свобод людини, механізмів громадянського суспільства, нагляду за ефективністю роботи органів виконавчої влади, у тому числі у сфері національної безпеки, для запобігання внутрішніх загроз і конфліктів);

– функціонування, ефективності та рівня здатності військової організації України та силових структур гарантувати стабільний і безпечний розвиток держави, свободи і прав громадян в умовах симетричних і несиметричних загроз;

– подолання негативних тенденцій в соціально-економічному житті країни (зокрема, через прояви корупції, фінансово-економічної кризи, боргової залежності тощо);

– появи кризових явищ у соціально-екологічній сфері та інших сферах суспільної життєдіяльності.

Беручи до уваги фактично існуючу потребу формування дієвого контролю громадян України над функціонуванням системи національної безпеки України, що складається з суб'єктної й об'єктної підсистем, можемо наполягати на необхідності розробки та прийняття указів Президента України «Про заходи підвищення інституційної внутрішньо- і

зовнішньополітичної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки» і «Про Концепцію забезпечення національної безпеки України». Визнано, що функціонування недержавних інституцій в означеному напрямку вимагає формування відповідної мотивації у громадськості та її активізації шляхом легітимації організаційно-виконавської та іншої управлінської діяльності державних інституцій у сфері забезпечення національної безпеки. Перспективною в цьому контексті є активізація роботи Експертної ради з питань національної безпеки України.

Головною метою пропонованих указів, які передбачають виконання у співпраці з іншими громадськими організаціями й аналітичними центрами, є розробка методологічних, політичних і правових засад ефективного цивільного контролю над системою національної безпеки України, підвищення інтересу громадськості України і формування в масовій свідомості уявлень про необхідність, доцільності й оптимальні форми такого контролю.

Рекомендовані до затвердження укази Президента України повинні акцентувати увагу на негативних аспектах функціонування механізмів національної безпеки поза дією громадянського контролю, а також на розробці конкретних пропозицій щодо якнайшвидшого впровадження окремих елементів такого контролю вже на сучасному етапі функціонування України.

Завданнями запропонованих указів Президента України «Про заходи підвищення інституційної внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки» і «Про Концепцію забезпечення національної безпеки України» є такі:

- вивчення механізмів та практики державного і недержавного контролю над системою національної безпеки в демократичних країнах;
- розробка політико-правового обґрунтування і легітимних механізмів здійснення такого контролю в Україні;
- залучення уваги громадськості до проблем системи національної

безпеки, активізація громадської думки.

Останнє можливе шляхом здійснення таких заходів:

- проведення відповідних PR-акцій;
- підготовки і публікації серії статей та інформаційних матеріалів з цього питання в ключових засобах масової інформації України;
- систематичного моніторингу громадської думки з цього питання;
- проведення регулярних «круглих столів» і дебатів у ЗМІ із залученням вітчизняних та зарубіжних експертів, парламентаріїв і представників громадськості;
- організації представницьких міжнародних конференцій з обміну досвідом та розробці відповідних пропозицій і рекомендацій;
- видання «Білих книг» (відповідно до ч. 4 ст. 10 Закону України «Про національну безпеку України» [222]), розповсюдження інформаційних матеріалів, результатів опитувань громадської думки та експертних опитувань, підготовки і випуску спеціалізованих журналів і збірників тощо.

На наше переконання, пропоновані укази Президента України «Про заходи підвищення інституційної внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки» і «Про Концепцію забезпечення національної безпеки України» можуть складатися з двох блоків – концептуально-теоретичного і громадсько-практичного. Ці блоки органічно пов'язані між собою і виконуються за чотирима основними стратегічними напрямками:

Перший напрямок передбачає аналіз і вивчення існуючих механізмів контролю над системою національної безпеки в контексті зміцнення і розвитку демократії в країні.

Другий напрямок спрямований на розробку методологічних основ дієвого громадянського контролю і стимулювання консолідації діяльності громадських структур в цій сфері.

Третє направлення включає в себе підготовку, створення й апробацію політико-правового обґрунтування проектів конкретних нормативних

документів, що регулюють функціонування мережі громадянського контролю в Україні.

Четвертий напрямок діяльності спрямовано на формування громадської підтримки, популяризацію, роз'яснення й удосконалення положень Закону України «Про національну безпеку України» [222], а також наслідків упровадження його в соціально-управлінську практику.

Кінцевим результатом виконання рекомендованих указів Президента України «Про заходи підвищення інституційної внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки» і «Про Концепцію забезпечення національної безпеки України» має стати розробка і подача в парламентські комітети, насамперед, у комітет з питань свободи слова та інформації, комітет з питань національної безпеки й оборони, комітет з питань правової політики, проекту закону щодо оновлення Закону України «Про національну безпеку України» [222] з метою уточнення інституційного сектору такої безпеки та застосування системного підходу до здійснення стратегічного планування в цій сфері за умови залучення до цього представників громадськості на регулярній основі (рис. 5.5).

Крім того, важливим є внесення змін до Додатку до Концепції розвитку сектору безпеки й оборони країни, який установлює розподіл відповідальності складових цього сектору за організацію планування, реагування на загрози та під час виконання завдань за призначенням [195]. Власне кажучи, хоча ця Концепція й визначає роль і місце суспільства в забезпеченні розвитку сектору безпеки й оборони країни [195, Розділ IV], але не конкретизуються напрямки участі представників суспільства в цьому. Аналіз положень Додатку до Концепції розвитку сектору безпеки й оборони країни дає змогу стверджувати, що суб'єкти цього сектору (державні інституції, перелік яких закріплений у Розділі I цієї Концепції [195]) реалізують таке: координацію дій (заходів); допоміжну роль (сприяння) у виконанні керуючих функцій; здійснюють політико-дипломатичне, організаційне, наукове, технічне, економічне, інформаційне, кадрове та інше

забезпечення.

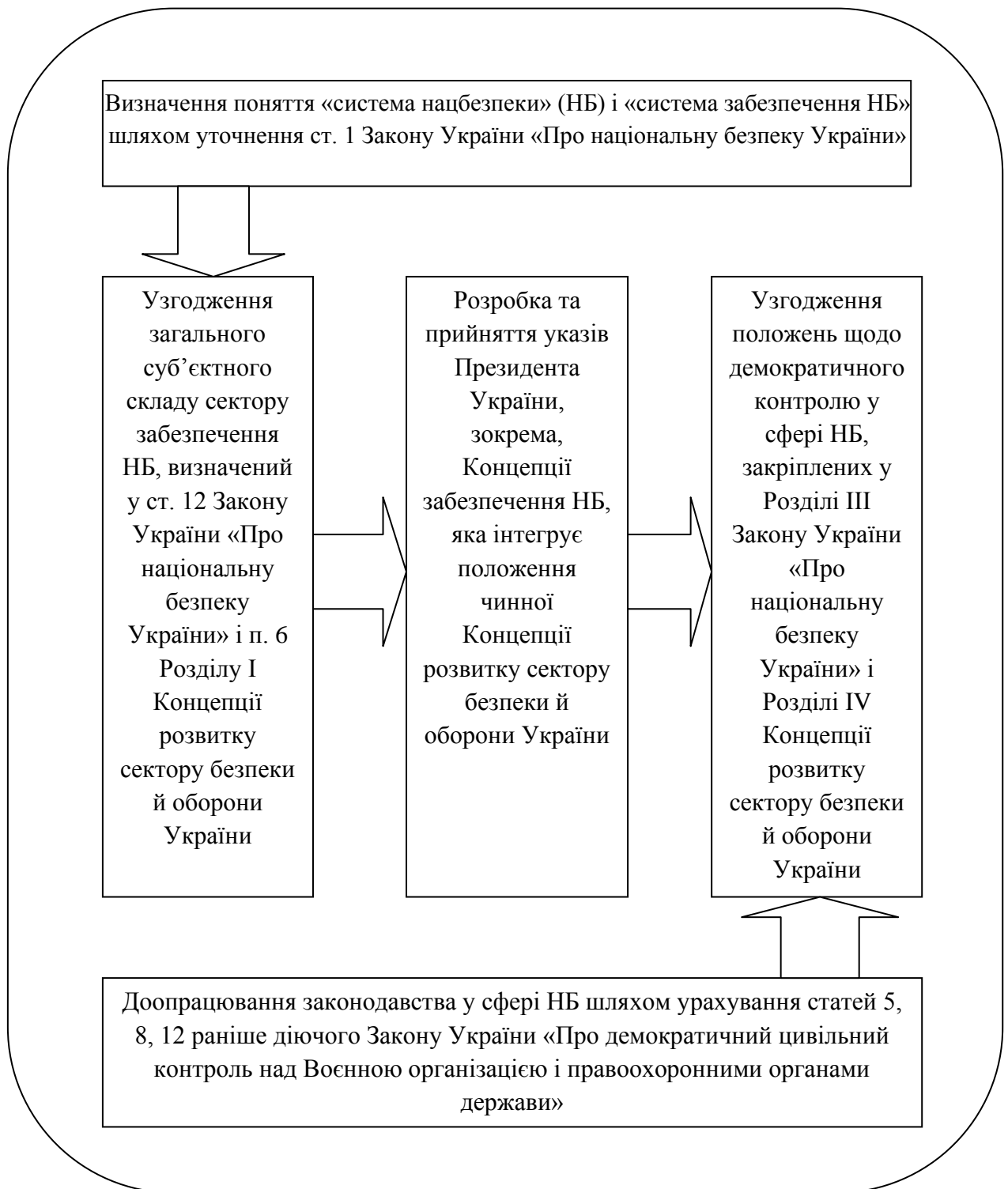


Рис. 5.5. Схематичне зображення перспективного концептуального вдосконалення правових актів у сфері забезпечення національної безпеки в Україні

Джерело: авторська розробка

Разом із тим, ці допоміжні функції успішно можуть реалізовувати також і представники громадськості, залишаючи за державними інституціями обов'язок щодо здійснення загального керівництва у сфері забезпечення національної безпеки. Згідно із Додатком до Концепції розвитку сектору безпеки й оборони країни [195] це керівництво спрямоване на такі об'єкти національної безпеки:

- 1) забезпечення державної безпеки;
- 2) підтримку громадської безпеки;
- 3) підтримку інформаційної безпеки;
- 4) захист суверенітету тощо.

Отже, імплементація в життя механізмів демократичного контролю над системою національної безпеки України може стати ефективним стимулом розвитку громадянського суспільства, просування України в напрямку європейської інтеграції та повноцінного членства в євроатлантичних інституціях. Уважаємо, що допомогти в цьому може також урахування норм статей 5, 8, 12 раніше діючого Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [195].

### **5.3. Інституційний розвиток стратегування державного управління у сфері національної безпеки України**

Реалізації національної ідеї та забезпеченню належного рівня безпеки в Україні заважають низка чинників, а також помилки і прорахунки в реформуванні системи державної влади. Цьому в певній мірі сприяє певна тенденційність засобів масової інформації, низка активність громадянського суспільства та ін.

Нехтування національними інтересами при прийнятті державно-управлінських рішень веде до небажаних негативних наслідків у



забезпеченні національної безпеки. У сьогоденних умовах головне завдання України полягає в тому, щоб зберегти територіальну цілісність і внутрішньополітичну стабільність, забезпечивши добробут усіх соціальних груп, які утворюють населення нашої держави, а також подолати наслідки економічної системної кризи. Комплексний підхід до вирішення цього завдання має становити основу внутрішньої державної безпекової політики, що забезпечує будівництво України як багатонаціональної демократичної унітарної держави. Її політична система суспільства потребує гарантованого дотримання конституційних прав і свобод громадян за допомогою державного механізму їх забезпечення і виваженої підтримки неурядових інститутів.

Загалом інституційна система забезпечення національної безпеки України формується і реалізується в рамках проведеної політики системи безпеки, основними пріоритетами якої є такі: забезпечення сталого економічного становища особистості; зміцнення соціально-економічної і військово-політичної стабільності суспільства; дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина; захист суверенітету і територіальної цілісності держави; вирішення інших суспільно-політичних проблем. Розвиток системи безпеки країни не зводиться до функціонування однієї сфери суспільної життєдіяльності. Щоб ефективно протистояти сучасним негативним тенденціям, безпека повинна забезпечуватися одночасно в усіх напрямках.

Сьогодні принципово важливо створити на основі економічного, політичного і соціального прогнозу загроз національним інтересам дієвий інституційний механізм процедури підготовки та прийняття управлінських рішень, організації їх виконання й ефективного контролю у сфері забезпечення національної безпеки, що, безперечно, ускладнюється низкою факторів. При відсутності чітко визначеного вектору перспективного державного будівництва кількість різних національних проектів, програм і планів в країні не переходить у якість такого будівництва. Разом з тим, сам

характер цих документів має бути не формальний і суперечливий, а відзначатися стратегічністю та задовольняти національні інтереси.

Протягом усього періоду незалежності України її владні структури неодноразово показували свою нездатність ґрунтовно передбачити наслідки розвитку тих чи інших явищ і процесів, у т.ч. тих, що стосуються діяльності цих структур. Тому помилковим є очікування змістовного суттєвого прориву в соціально-економічному розвитку та зростанні, а, відтак, і у формуванні належного рівня національної безпеки. Очевидно, що інституційний механізм державного управління в цій сфері вимагає системного вдосконалення. В умовах, коли державна влада залежить від дійсного ходу подій, «комфортне» прогнозування та планування процесів суспільного та державного життя вже не спрацьовують, більше того, вони зумовлюють згубні наслідки для системи безпеки держави. Свідченням цього можуть служити ситуації дестабілізуючого вияву суспільно-політичного функціонування України (2004 р., 2008 р., 2010 р., 2014 р.).

Зважаючи на вимогу ст. 26 Закону України «Про національну безпеку України» щодо прийняття її стратегії кожні 5 років [222], спробуємо виділити деякі напрями можливого розвитку процесу політичного формування стратегії національної безпеки, що розглядається у вигляді послідовних етапів, які продукуються в сьогоденні попереднім ходом історичних подій.

Перший етап – створення з урахуванням законодавства концептуальної основи забезпечення національної безпеки. Саме на цьому етапі приймаються відповідні нормативно-правові акти і розробляється загальний концепт такої безпеки, що визначає загрози, небезпеки і заходи щодо їх запобігання. Цей етап передбачає співпрацю вищих органів державної влади із залученням провідних науково-дослідних установ країни, зацікавлених експертів. Така співпраця може бути відбуватися в правовому, соціальному, економічному, зовнішньополітичному, оборонному, екологічному, інформаційному та іншому напрямку. Особливості розробки та змістовного

наповнення концепції забезпечення національної безпеки були розглянуті в роботі вище.

Зауважимо, що на другому етапі формується доктрина національної безпеки, що становить площину для забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави. При цьому основні положення зазначеної доктрини мають стосуватися військової, економічної, соціальної, екологічної та іншої стабільності. Законодавчі та виконавчі органи влади розробляють доктрину національної безпеки за участю парламентських комітетів і комісій, з використанням своїх робочих апаратів, наукових установ, аналітичних центрів при координуючій ролі РНБО України, а також представників громадськості-експертів.

Третій етап передбачає формування на основі доктрини національної безпеки стратегій громадської (публічної) безпеки, кібербезпеки, інформаційної безпеки тощо, тобто основної лінії поведінки інститутів держави і суспільства в тій чи іншій сфері. У сукупності зазначені правові документи мають містити відповідь на головне методологічне запитання: як, якими силами і засобами вирішувати завдання із забезпечення національної безпеки загалом й окремих її видів у найближчій і віддаленій перспективі.

Четвертий етап включає розробку різних планів, видання наказів, директив, розпоряджень і прийняття інших управлінських рішень короткочасної дії, а також більш конкретних документів, що представляють собою програми дії різних органів влади щодо забезпечення національної безпеки.

Як відомо, наявні три основні підходи до забезпечення стабільності і безпеки держави, а саме:

– мотиваційний підхід (він зазвичай визначається як охоронний (силовий) і використовується при формуванні закритої системи безпеки;

– діяльнісний (конкурентний) підхід, що розрахований на можливість вчинення активних дій. Однак при цьому визнається небажаність або навіть неприпустимість силового тиску, диктату по відношенню до тих, хто не є в

даний момент ні реальним, ні потенційним противником. За умови відсутності прямого агресора застосовуються засоби конкуренції;

– компромісний підхід, що полягає в прагненні до здобуття безпеки через ненасильство взагалі, через консенсус і процес всеосяжного роззброєння й установами миру. За сучасних умов очевидним є те, що передбачувана цим підходом абсолютна «відкритість» дій навряд чи виправдана в умовах міждержавної та глобалізаційної конкуренції [147; 152].

Особливість сучасної української дійсності така, що внутрішні загрози національній безпеці визначаються не тільки внутрішньополітичною ситуацією в країні, тобто політичною боротьбою партій, рухів і течій, взаємодією різних гілок влади тощо, а й факторами, які впливають на громадянське суспільство, – якість і рівень життя населення, ступінь його захищеності, економічні та фінансові кризи, стан злочинності, наявність міжнаціональних конфліктів тощо. У цьому контексті викликає занепокоєння той факт, що значна кількість громадян через це підпадає під дію впливу соціальної ексклюзіїв [161; 165].

Очевидно, що завдання це важко вирішити через суперечливість заходів державної безпекової політики, особливо в умовах наявності значних соціальних, етнічних, конфесійних та інших відмінностей. Проте, якщо держава у внутрішній безпековій політиці не здатна вирішувати конфлікти й інтегрувати інтереси, вона сама може стати джерелом наростання політичного неблагополуччя і суспільно-політичної нестабільності, створюючи певну загрозу суспільству [190; 351]. Для суспільства завжди становить небезпеку ситуація, коли боротьба політичних партій, груп і політичних лідерів за державну владу веде до ослаблення держави [264]. Історія свідчить, що така боротьба в певних умовах може стати основною причиною руйнування держави [205].

Влада не повинна зловживати наявними у неї адміністративними ресурсами [98]. Вона зобов'язана відкривати все нові можливості для зміцнення в країні інститутів реальної демократії [112]. Державна влада має

комунікувати з народом не командною мовою, а через співробітництво, діалог і формування громадської зацікавленості. Інакше замість планомірного соціально-економічного зростання держава можна кристалізуватися в стані стагнації.

Те, що владні структури є інститутом, призначеним для забезпечення найкращих умов розвитку особистості, суспільства і самої держави в рамках всього спектра наявних можливостей, визначається поки декларативно. Однак реально будь-який державний інститут, у першу чергу, забезпечує безпеку держави [114]. Проте проблема забезпечення національної безпеки – не єдина, яка потребує вирішення державою.

Існує думка, що національна безпека, насамперед, потрібна тим, хто за неї бореться, хто її забезпечує [152]. Суспільство не задоволене тим, як здійснюється захист інтересів особистості і забезпечується безпека громадян. Дослідження виявило неоднозначне ставлення населення до процесів, що відбуваються в системі охорони права [153]. Особливо слід відзначити, що при ранжуванні визначальних критеріїв і ознак справжньої демократії позиція «верховенства закону для всіх» посіла друге місце (90,3% опитаних), поступившись лише традиційній схильності українців до заможної й економічно розвиненої держави (92,8% респондентів) [там само].

Непоодинокими є випадки, коли в державі забезпечується безпека привілейованого кола осіб [157]. При цьому порушуються власне правові передумови щодо забезпечення безпеки особистості щодо більшості громадян, соціальних груп і прошарків, політичних об'єднань [82]. Інакше кажучи, держава, забезпечуючи свою безпеку, може одночасно саме представляти постійну і сильну небезпеку і загрозу для населення країни. Лише в соціально орієнтованій, правовій, демократичній державі інтереси безпеки держави й особистості збігаються, знаходячись у балансі [104].

Разом з тим, суспільство висуває до забезпечення національної безпеки певні моральні вимоги і встановлює межі легітимної допустимості цієї діяльності, тобто описує вимоги щодо «пбажаного стану» такої безпеки, які

повинні бути встановлені і дотримані в процесі виконання соціального замовлення суспільства суб'єктами захисту держави [102].

Питання про встановлення меж контролю з боку державних, громадських, релігійних або економічних інститутів завжди був одним з центральних в історії боротьби за безпеку та свободу [92]. Сутнісно традиційні права, закріплені в конституціях демократичних держав, – свобода совісті, недоторканність житла, звільнення від обов'язку давати свідчення проти себе і інші гарантії – покликані захистити людину від прагнення влади до широкомасштабного державного контролю над особистістю [159]. В умовах демократії держава, забезпечуючи свою безпеку, не повинна втручатися в життя громадянського суспільства. Вона зобов'язана здійснювати соціально орієнтовану політику, зміцнюючу підвалини суспільства, законність і правопорядок [22; 102].

Таким чином, трансформація системи забезпечення національної безпеки України постає в суспільній свідомості як розширення демократичного простору, прагнення до дотримання основних прав людини і використання цивілізованих способів взаємодії соціальних суб'єктів [153]. Однак досягнення позитивного ефекту в цій сфері діяльності багато в чому нейтралізується низкою невирішених проблем організаційно-правового характеру, недостатньою кореляцією реально проведеної в країні політики з декларованими нормами демократичного устрою державної влади [131].

Незважаючи на наявність конституційних гарантій захисту прав і свобод громадян, у тому числі права на особисту безпеку, реалізація цих прав соціально і економічно забезпечена в Україні не в повному обсязі, а що стосується самої держави як перехідного від автократичного до демократичного, то все ще зберігається небезпека не реалізованості цього прагнення. Прикладом цього можуть служити конституційні зміни, внесені Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV [195]. Отже, створені суспільно-правові та політичні інститути, сформована структура органів демократичної влади повинні забезпечити всі необхідні умови і передумови

для широкої участі громадян, політичних партій і громадських об'єднань у системному виробленні підґрунтя державного управління у сфері національної безпеки, а саме:

- концепції, стратегії та доктрині національної безпеки;
- удосконаленні механізмів її реалізації;
- формуванні в масовій свідомості суспільно-політичних орієнтації на консенсусну інтеграційну модель розвитку українського суспільства тощо.

При цьому інституційне забезпечення безпечного розвитку суспільства можна досягти лише при опорі на згуртовану систему національних інтересів і цілей, що задовольняє прагнення переважної більшості населення, отримавши від нього суспільну підтримку, що згуртовує народ і його державу [272].

Як відомо, існує думка, що загрози і дестабілізуючі фактори національній безпеці не виникають стихійно [165]. Навпаки, вони повинні мати причини виникнення, досить тривалий час розвиватися і носити потенційний характер, набираючи силу і готуючись перейти в реальні небезпеки. Це означає, що основні зусилля в забезпеченні національної безпеки слід докладати для раннього виявлення дестабілізуючих факторів і здійснення заходів щодо запобігання їх розвитку. Якщо ж зробити це не вдається, вони набувають активної форми і починають руйнуюче впливати на соціальну систему, перетворюючись в реальну небезпеку для неї [66].

Історичний досвід свідчить, що в небезпечних ситуаціях найбільш ефективною є стратегія боротьби, що має двоєдину мету: або знищення джерела небезпеки, або орієнтація на мінімізацію збитку, що неминуче нею наноситься [19]. Відзначимо, що вирішення завдань із виявлення загроз національній безпеці можливо на більш ранній стадії через попередження розвитку цих загроз, вчасної організації і реалізації заходів нейтралізації небезпеки або ухилення від неї [137]. Усе це вимагає застосування всього арсеналу засобів і методів, що є в розпорядженні суспільства: політичних, економічних, інформаційних, силових, наукових тощо [83].

Загальновідомо, що загрози стабільності держави та суспільства – це дії, націлені на заподіяння їм шкоди, що веде до фізичної і (або) духовної деградації особистості, сім'ї, етносу, суспільства, народу, нації та/або держави. У найзагальнішому вигляді ці загрози можна звести в такі групи:

– загрози для соціальної сфери, що йдуть ззовні, з інших сфер суспільного життя – політики, економіки, ідеології, екології тощо;

– загрози, що впливають із самої національної безпеки, тобто для економіки, політики, екології, ідеології, що мають зворотну дію на державу та соціум;

– загрози, що походять від внутрішніх процесів у сфері національної безпеки, так і від зовнішньої (тобто комбіновані) [165].

Оскільки будь-яка система, у тому числі і безпеки, неминуче піддається внутрішнім і зовнішнім впливам, які мають найрізноманітніші наслідки (як позитивні, так і негативні), найважливішого значення набуває проблема комплексного забезпечення національної безпеки її функціонування. У цьому сенсі, по-перше, важливо, щоб законодавством це було забезпечено. А по-друге, відмінною рисою будь-якої соціально-економічної системи є те, що її безпека може бути досягнута через вплив людини, що, безумовно, розглядається в контексті гармонізації процесів безперервної еволюції його відносин із суспільством і державою. Як відзначають науковці [82; 169], тільки людина містить в собі всі соціальні можливості й обмеження – часові та просторові, включаючи живе протиріччя кінцевого і нескінченного, життя і смерті в соціальному та індивідуальному існуванні, протиріччя між стійкістю, відносною рівновагою, визначеністю особистісних характеристик на різних етапах еволюційного розвитку і їх зміною [159; 334].

Отже, підтримка держави та суспільства в стані рівноваги вимагає приведення в норму постійно виникаючих в системі безпеки збурень і відхилень та проведення демократичного цивільного контролю. Тому він як соціальний інститут і важливий елемент інституційного механізму державного управління у сфері забезпечення національної безпеки



спрямований, перш за все, на виявлення зовнішніх негативних впливів, а також внутрішніх протиріч з метою їх нейтралізації. З допомогою демократичного цивільного контролю формуються необхідні умови відповідності державноуправлінських дій об'єктивній дійсності та створюються передумови незалежності від небажаного впливу можливого впливу випадкових факторів на траєкторію стабільного і безпечного розвитку суспільства та держави. Звідси випливає, що суть стабілізуючої функції демократичного цивільного контролю у сфері забезпечення національної безпеки складається в підтримки певної рівноваги керуючої і керованої підсистем, різних за характером впливів соціального середовища на об'єкт, що захищається, тобто на систему національної безпеки (див. рис. 5.4).

Стабілізуючий аспект демократичного цивільного контролю означає, що він сприяє встановленню впорядкованості, забезпечення стійкості і нормального відтворення системи відносин в суспільстві та державі. Цим визначається прогнозованість основних соціально-економічних дій, що служить гарантом забезпечення можливого рівня національної безпеки у всіх її проявах [83; 102]. Саме демократичний цивільний контроль покликаний забезпечити стійкість розвитку, спадкоємність соціальних відносин і являє собою, по суті, механізм підтримки громадського порядку в широкому сенсі слова. Тому відсутність або ослаблення контролю з боку суспільства і держави веде, як правило, до безладу і соціального хаосу [165]. З урахуванням цієї особливості можна говорити про такі рівні стабільності:

перший рівень складається з реальних закономірностей великомасштабних і довгострокових тенденцій соціально-економічного стану суспільства;

другий – з наявності у людини достатньої та своєчасної інформації про події, явища, процеси, що розвиваються на першому рівні, а також його власного сприйняття того, що відбувається;

третій – з очікувань людини (-ей).

Таким чином, стабільність в контексті об'єктивно-суб'єктивних

взаємодій у сфері національної безпеки можна визначити як динамічний стан інституційної системи державного управління в цій сфері, що включає зв'язки і відносин, за яких відбувається розвиток:

- матеріальних і нематеріальних компонентів системи;
- її суб'єктів та об'єктів – учасників системи знають і розуміють, що відбувається і мають практичну можливість отримати необхідну їм інформацію або знання, не ризикуючи втратити при цьому контроль над ситуацією (див. рис. 5.4).

Загальна спрямованість процесів цих двох рівнів загалом відповідає прогнозам суб'єктів та об'єктів у сфері забезпечення національної безпеки і не викликає у них відчуття дефіциту часу, загрозливого втратою контролю над еволюцією і появою небажаних наслідків.

Іншими словами, стабільність у сфері національної безпеки означає таке:

- об'єктивний, прогнозований і динамічний розвиток життєвих процесів суспільства;
- динаміку цього розвитку, що не викривляється екстремальними проявами зовнішніх або внутрішніх умов життя;
- передбачуваність найістотніших, системоутворюючих параметрів і станів системи безпеки, а також тенденцій їх розвитку;
- можливість суспільства і держави раціонально, своєчасно й ефективно реагувати на зміни, які вносить життя, особливо на потенційні загрози.

При цьому найбільш істотного значення набуває саме остання обставина, адже кількість загроз значно знижується, якщо їх вчасно й об'єктивно прогнозує, і цей прогноз знаходить подальше вдображення в межах планування, зокрема, стратегічного.

На підставі проведеного дослідження можна зазначити, що стабільності досягають соціально-економічні системи, що знаходяться в стійкому стані. Ця аксіома пояснює той факт, що перехідним періодами суспільного та

державного розвитку, як правило, властивий високий ступінь нестабільності. Причому вона має місце і в період, коли суспільство переживає бурхливий розвиток, і коли воно вступає в фазу стрімкого занепаду. Як зазначають учені Е. Афонін, В. Козаков, Е. Лібанова, Л. Усаченко та ін. [11], при рівних умовах протягом тих періодів, коли існуюча культура або система соціальних відносин, або вони обидві переживають рішуче перетворення, внутрішні заворушення у відповідних суспільствах зростають; коли ж культура і система є міцними, внутрішні заворушення мають тенденцію до зменшення і залишаються на низькому рівні.

Стратегічна мета забезпечення національної безпеки вимагає максимального вираховування загроз ній. Відтак, головну мету державної безпекової політики можна сформулювати таким чином: як підтримку динамічної стабільності суспільства та держави, що означає передбачуваність і контрольований хід основних соціально-економічних процесів, з тим, щоб добитися поєднання внутрішніх і зовнішніх умов, сприятливого для еволюційного розвитку країни.

Саме в зв'язку зі зростанням внутрішніх загроз все більшого поширення набуває підхід до проблеми забезпечення національної безпеки України як до забезпечення динамічної рівноваги (стабільності) її складної системи безпеки. За такого підходу поняття безпеки суспільства і держави зближується з поняттям внутрішньополітичної стабільності, під якою розуміється цілісна система зв'язків між державою і суспільством, що забезпечує виконання функцій планування, організації, мотивації та контролю. Стабільність розглядається в даному випадку не як статичний, а як динамічний стан, що передбачає прогнозування та планування змін і в державі, і в суспільстві.

Сталий розвиток і стабільність системи безпеки стають тісно пов'язаними поняттями. Її стабільність забезпечує подальший розвиток держави, суспільства й окремо взятого громадянина, а їх розвиток є визначальною умовою безпеки з боку населення [96; 209]. Основний метод

досягнення державою стабільного становища полягає в концентрації зусиль на основних напрямках життєдіяльності, в які моменти, в якій послідовності і на яких саме її сферах повинні зосереджуватися зусилля держави залежить від аналізу умов і прийнятих державою рішень. Можна виділити такі рівні суспільно-політичної стабільності:

- стабільність керівництва країни, що означає відносну тривалість його функціонування і незмінність основного складу;

- стабільність суспільно-політичного режиму (збереження політичної і соціальної системи, еволюційний характер політичних змін, відсутність політичного насильства);

- стабільність суспільства (збереження територіальної цілісності держави, забезпечення особистої безпеки та добробуту громадян, поліпшення охорони навколишнього середовища, підтримку демографічного балансу тощо).

Аналіз процесів третього рівня становить найбільшу складність, але саме в ньому формуються уявлення про стабільність національної безпеки як про властивість динамічної системи, оскільки можливе збереження стабільності перших двох рівнів при наростаючій дестабілізації і занепаді самого суспільства. Яскравим підтвердженням цьому служить аварія, що сталася в 1986 р на Чорнобильській АЕС. Катастрофа планетарного масштабу, що потрясла світову спільноту, практично не позначилася ні на політичних структурах, ні на особистому благополуччі лідерів держави того часу [23].

Тільки на третьому рівні аналізу з'являються умови для створення системи моніторингу стабільності держави, результати якого можуть служити, у першу чергу, національно-державним інтересам, а не бажанням партій, релігійних конфесій чи політичних режимів. Подібна система не може бути побудована без урахування таких чинників: життєві функції, на яких базується соціальне управління і національна політика; територія, на якій вони здійснюються; політична і громадська організація соціуму.

Загалом можна стверджувати, що стабільність системи безпеки – це динаміка різноманітних процесів, що не змінює відхиленням зовнішніх або внутрішніх умов, особливо екстремальних, які створюються здебільшого штучно, що забезпечує передбачуваність системоутворюючих параметрів і станів цієї системи, напрямків і тенденцій її еволюції, а також можливість раціонально й ефективно реагувати на зміни, у тому числі на різні загрози і небезпеки. При цьому найбільш істотного значення набуває саме останнє, тому стабільність безпосередньо стикається з безпекою як об'єктивним станом і суб'єктивним сприйняттям дійсності.

Стабільність національної безпеки включає в себе стійкість політичної системи держави, захист її від зовнішньої агресії, політичного екстремізму, расової, етнічної, релігійної ненависті і ворожнечі, сепаратизму, економічного ізоляціонізму, масових порушень прав людини, національної та соціальної сегрегації, політики геноциду, апартеїду тощо. Зрозуміло, що не тільки Україна, але й інші держави як соціально й економічно розвинені, так ті, що розвиваються, відчувають загрози для стійкості їх суспільно-політичних систем.

Перехід нашої країни до сталого розвитку в межах сучасної цивілізації передбачає істотну демократизацію всієї життєдіяльності суспільства. Модель сталого розвитку сумісна лише з певними соціально-політичними трансформаціями, які ведуть до формування інститутів відкритого громадянського суспільства і здатні в повній мірі направити розвиток соціальної практики по новому шляху. Вакуум суспільної стабільності покладається заповнити оновленою демократичною інституціональною конструкцією. Проте без координуючої ролі держави процес цей навряд чи можливо завершити приходом до поставлених цілей.

Сучасному стану демократії України з точки зору можливостей переходу до сталого розвитку не можна дати однозначної оцінки [38; 41]. Демократизація суспільного життя дозволила підвищити роль громадян та недержавних організацій в підготовці багатьох рішень, у тому числі і

державного рівня. Здійснювані реформи, звільняючи людини від колишніх ідеологічних догм і стереотипів мислення, створюють передумови для розвитку України в XXI столітті з новою національною ідеєю і стратегією функціонування, що відкриває шлях до гармонізації інтересів особистості, суспільства та держави [там само].

Тим часом, навряд чи можна заперечувати те, що демократичний процес з урахуванням специфіки та сучасної ситуації в Україні не виявився стабілізуючим фактором. Україна, ставши на демократичний шлях, не змогла забезпечити стабільний розвиток, та не убезпечила його економічно, політично, інформаційно й соціально. Перехід до демократії супроводжується внутрішньою нестабільністю, економічним і правовим хаосом, стрімким спадом економіки, зниженням авторитету влади. Частково підтверджується думка, що в Україні перемогла не стільки демократія, скільки бюрократія [37]. Бюрократичні інститути зростають швидше демократичних інститутів. Однак таке зростання бюрократичного апарату не зумовлює підвищення ефективності державноуправлінських рішень і авторитету державної влади. Наслідки слабкості державних структур стають нездоланною перешкодою на шляху модернізації українського суспільства. Сьогодні воно потребує оптимізації участі громадськості в процесі інституціоналізації прогресивних форм функціонування держави-соціуму.

Таким чином, дослідження процесів національної безпеки сучасної України доцільно проводити, з точки зору взаємодії зі структурними ланками публічної влади. Ці взаємозв'язки в значній мірі визначають інституціоналізацію суспільно-політичних поглядів та ідеалів, цілей і програм суспільного розвитку, норм і установок в поведінці людей і в сукупності становлять методологічну основу для розуміння сутності національної безпеки. Слід зазначити, що стрижневим питанням змісту такої безпеки якраз і є питання функціонування державної влади, її стабільності й ефективності в здійсненні прогнозування та планування.

Виключно важливо забезпечити досягнення суспільно-політичної

безпеки і стабільності суспільства. Ймовірно, слід визнати помилковими положення державноуправлінських рішень, за яких має застосовуватися прагматичний підхід до вирішення поставлених перед суспільством і державою проблем. Він може виправдати себе кон'юнктурно і тактично, але не стратегічно. Державі та її громадянам потрібна перспектива, мета, заради якої вони працюють, потрібен ідеал, до досягнення якого слід прагнути. Для забезпечення охоронюваності і розвитку нашої культурної та духовної спадщини слід активізувати створення сприятливих соціально-економічних умов для здійснення заходів щодо зміцнення національної безпеки України.

Для реального забезпечення соціальної захищеності населення, розвитку механізмів колективної відповідальності і демократичного прийняття рішень і контролю за ними, а також для створення умов соціального партнерства держави і населення принципово важливим є пріоритет стратегічних заходів та засобів управління в цій сфері.

Разом з тим, в останні роки все більшого поширення набуває думка про те, що забезпечення національної безпеки будь-якої держави залежить від формування нової парадигми цивілізаційного мислення, що ґрунтується на усвідомленні глобальних небезпек, і ставить головною метою забезпечення розуміння суспільством тієї обставини, що розвиток повинен служити інтересам людини і розширенню його можливостей як учасника процесу державного розвитку [142].

З точки зору нової цієї парадигми важливо тісніше пов'язувати стратегію сталого розвитку до Концепції та Стратегії національної безпеки України, а також інших стратегічних документів. Це пояснюється тим, що концептуально забезпечення національної безпеки розглядається в площині нової моделі розвитку при опорі на систему інституційних державних рішень й активну підтримку недержавних інститутів такої безпеки. Її забезпечення є процесом перманентним і нескінченним. У міру усунення або локалізації одних небезпек і загроз неминуче виникають інші, міняються їх пріоритети, форми і зовнішні прояви. Усе це вимагає безперервного моніторингу

внутрішньополітичної і міжнародної обстановки, ситуативного аналізу та наукового осмислення шляхів забезпечення національної безпеки в сучасних умовах і організації цієї діяльності на різних рівнях (національному, регіональному, глобальному) з урахуванням стратегічних інтересів держави, а також зовнішніх і внутрішніх загроз й реальних можливостей запобігання їх небажаному впливу на державність, добробут населення та його самобутність. Зважаючи на це, уважаємо, що найсуттєвіші відмінності між поки що чинною Стратегією національної безпеки України [227] і новою Стратегією національної безпеки України (прийняття якої має відбутися з огляду на норму ст. 26 Закону України про національну безпеку України» [222]) полягають у наступному.

На наше переконання, запропонована оновлена Стратегія національної безпеки України матиме низку переваг, а саме:

– по-перше – у «новій» Стратегії буде сформовано не лише напрямок діяльності держави в забезпеченні національної безпеки й визначені загрози ній, а й конкретизовані стратегічні національні пріоритети, механізм реалізації спільних зусиль держави та суспільства і надано оцінку їх результативності. Власне кажучи, головною відмінністю «нової» Стратегії є те, що в ній мають бути сформульовані критерії, за якими визначається сучасний і потенційний стан національної безпеки України;

– по-друге – у «новій» Стратегії має бути визначена мета державної безпекової політики України – забезпечення її сталого розвитку, збереження територіальної цілісності та суверенітету, покращення іміджу держави на світовій арені;

– по-третє – у «новій» Стратегії будуть максимально враховуватися напрямки національної безпеки, національна ідея держави, рівень опрацювання правової бази, чіткий розподіл діяльності суб'єктів забезпечення такої безпеки, взаємозв'язок життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави тощо. Неопрацьованість чинної Стратегії національної безпеки України [227] надала їй декларативного характеру і



перешкоджала ефективному вирішенню завдань забезпечення нацбезпеки;

– по-четверте – у «новій» Стратегії має бути чітко окреслено ресурсну базу у сфері забезпечення національної безпеки, оскільки вона перебуває у безпосередньому взаємозв'язку і взаємозалежності зі сталим розвитком;

– по-п'яте – особливістю «нової» Стратегії є її виражена соціально-політична спрямованість: національна безпека забезпечується високим рівнем соціально-економічного розвитку держави, зокрема, підвищенням якості життя громадян, економічним зростанням, розвитком науки, підвищенням якості до освіти, охорони здоров'я та культури, збереженням екології та розвитком раціонального природокористування (табл. 5.2.).

Уважаємо, що прийняття оновленої Стратегії національної безпеки України покликано забезпечити формування системи безпеки, тобто безпеки з боку громадян (громадської безпеки). Вона є пріоритетним напрямком функціонування системи Міністерства внутрішніх справ України. Відповідно до запропонованої Стратегії національної безпеки України громадська безпека має розглядатися крізь призму такого: 1) стратегічних цілей та інтересів; 2) основних джерел загроз; 3) принципів забезпечення національної безпеки у сфері державної та громадської безпеки; 4) збитків для національних інтересів.

Ключовим елементом національної безпеки є інтереси (держави, суспільства й особистості) [48; 190; 281]. Підтримаємо позицію М. Шмітта [346], що під час розробки стратегії національної безпеки варто оцінити пріоритетність цілей її забезпечення, а, відтак, імовірність їх досягнення. Допомогти в цьому може застосування таких критеріїв оцінювання, як інтенсивність, імовірність, актуальність і ступінь реалізації інтересу. Зважаючи на низку наукових напрацювань у сфері оцінювання національних інтересів, загроз і ризиків ним [48; 281; 306; 307], відзначимо, що їх використання дозволить науково визначити «належність» рівня забезпечення національної безпеки, а згодом об'єктивно його оцінити, застосувавши відповідні критерії, про які йшлося вище в роботі (див. підрозділ 5.1).

Таблиця 5.2

Порівняльна таблиця деяких положень чинної та перспективної  
Стратегії національної безпеки України

№ з/п	Чинна Стратегія національної безпеки України, затверджена указом Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015	Перспективна Стратегія національної безпеки України (авторська розробка)
1	<i>Термін дії</i>	
	Понад 5 років [222, ч. 3 ст. 25, ч. 1 ст. 26]	Понад 10 років
2	<i>Визначення</i>	
	Це документ, що визначає актуальні загрози нацбезпеці та цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів, а також є основою для планування і реалізації державної політики національної безпеки [222, абз. 19 ч. 1 ст. 1]	Це базовий документ з планування розвитку системи забезпечення національної безпеки України, що розробляється як основа інституційної взаємодії (органів державної влади, організацій та громадських об'єднань) у сфері захисту національних інтересів і забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави
3	<i>Розділи</i>	
	<p>I. Загальні положення.            II. Цілі Стратегії національної безпеки України.            III. Актуальні загрози національній безпеці України.            IV. Основні напрями державної політики національної безпеки України.            V. Прикінцеві положення [227]</p>	<p>I. Загальні положення.            II. Основні характеристики стану національної безпеки України та загрози їй.            III. Національні інтереси України та стратегічні національні пріоритети.            IV. Забезпечення національної безпеки:            1. Державна і громадська безпека.            2. Оборона.            3. Підвищення якості життя населення.            4. Економічне зростання.            5. Наука, технології й освіта.            6. Охорона здоров'я.            7. Культура.            8. Екологія і раціональне природокористування.            9. Стратегічне партнерство.            V. Організаційні, правові, економічні, інформаційні та інші ресурсні засади реалізації цієї Стратегії.            VI. Очікувані результати.            VII. Прикінцеві положення</p>
4	<i>Спрямованість</i>	
	Стратегія національної безпеки України має визначати основні напрями державної політики в цій сфері, а також актуальні загрози їй [222, абз. 19 ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 26]	Стратегія національної безпеки України має забезпечувати (гарантувати та підтримувати) її на належному рівні. Основний зміст забезпечення нацбезпеки полягає в підтримці правових та інституційних механізмів, а також ресурсних можливостей держави і суспільства на рівні, що відповідає національним інтересам України.

Джерело: складено на підставі [222; 227]

У продовження відзначимо, що наразі Закон України «Про національну безпеку України» [222] містить, насамперед, положення, які стосуються її забезпечення в період суспільно-політичних і військових конфліктів тощо. Проте важливим є забезпечення такої безпеки в надзвичайних ситуаціях, що досягається за рахунок підвищення ефективності реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, оновлення парку технологічного обладнання та технологій виробництва на потенційно небезпечних об'єктах й об'єктах життєзабезпечення, упровадження сучасних технічних засобів інформування та оповіщення населення в місцях їх масового перебування, а також розробки системи превентивних заходів щодо зниження ризику терористичних актів і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій.

З огляду на недосконалість Концепції розвитку сектору безпеки й оборони України та інших правових документів [195], визнаємо, що перспективи розвитку системи МВС України у сфері публічної та національної безпеки мають як раз і стосуватися забезпечення сил ДСНС України необхідними інструментами та ресурсами. Як наслідок, доопрацювання вимагають положення Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року [195], а також План упровадження цієї Стратегії згідно з визначеними пріоритетами.

Забезпечення захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій є однією з найважливіших завдань державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і забезпечення сталого розвитку країни. У цьому дослідженні на конкретних прикладах продемонстровано різноманіття факторів, що впливають на систему безпеки, а також складність формування правової основи, пов'язаної з нею, через перманентно змінювані державноуправлінські практики, зокрема, Стратегію національної безпеки України. Однак зазначена регламентація інституційної діяльності видається політично доцільною на довший період, ніж той, що встановлений наразі у вітчизняному законодавстві (до 5 років). Насправді слід встановити такий період часу, що дозволить підвищити ефективність забезпечення безпеки

життєдіяльності в умовах зростання ризиків і загроз. Даного принципу дотримуються, зокрема, у Республіці Польща (див. наукові роботи [183]).

Відтак, пріоритетними заходами державної політики у сфері забезпечення національної безпеки засобами ДСНС України можуть бути визнані такі:

- розробка і реалізація правових, науково-технічних й економічних норм, пов'язаних з підвищенням стійкості функціонування організацій в умовах небезпеки;

- збір, обробка, обмін та видача інформації з питань попередження і ліквідації кризових і надзвичайних ситуацій;

- прогнозування й оцінювання таких ситуацій, а також вчасне вироблення конкретних заходів щодо їх попередження.

У цьому контексті важливою є розробка міжнародних актів, пов'язаних з оперативним інформуванням про надзвичайні ситуації, напрямками спільної діяльності з моніторингу та зменшення наслідків забруднення навколишнього середовища. З цією метою по тексту дисертації висловлені конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавства у зазначеній сфері.

При цьому визнається важливість забезпечення економічного зростання та розвитку науки, технологій й освіти. Вони є головними стратегічними цілями національної безпеки, що повинні забезпечуватися шляхом розвитку національної інноваційної системи, підвищення продуктивності праці, освоєння нових ресурсних джерел, модернізації пріоритетних секторів національної економіки, удосконалення банківської системи, фінансового сектора послуг і міжбюджетних відносин.

Головні ризики і загрози – збереження експортно-сировинної моделі розвитку національної економіки, зниження конкурентоспроможності, втрата контролю над національними ресурсами, погіршення стану сировинної бази промисловості й енергетики, нерівномірний розвиток регіонів і ріст міграції, низька стійкість і захищеність національної фінансової системи, збереження умов для корупції і криміналізації господарсько-фінансових відносин тощо.

Україна повинна зосередити основні зусилля на розвитку науки, технологій та освіти, удосконаленні національних інвестиційних і фінансових інститутів, а також збереженні енергетичної безпеки в інтересах досягнення необхідного рівня безпеки у військовій, оборонно-промислової та міжнародних сферах. Досягнення поставленої мети повинно вирішуватися шляхом такого: формування системи фундаментальних і прикладних досліджень; створення мережі закладів вищої освіти, що забезпечують підготовку фахівців для роботи у сфері науки й освіти, розробки конкурентоспроможних технологій і наукомісткого виробництва; участі вітчизняних наукових і науково-освітніх організацій у глобальних технологічних і дослідницьких проектах.

Сталому безпечному розвитку України повинна сприяти активна зовнішня політика, зосереджена на пошуку згоди і співпадаючих інтересів з іншими державами на основі системи багатосторонніх взаємовигідних партнерських відносин. З огляду на проведені дослідження наполягаємо, що Україною може бути адаптовано позитивний досвід інституційного розвитку державного управління у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема, Республіки Польща, Норвегії, Фінляндії, Швеції тощо.

## **Висновки до 5 розділу**

1. Установлено, що в Україні визначена важливість урахування на практиці принципу публічності, що охоплює також демократичний цивільний контролю у сфері забезпечення національної безпеки. Дотримання цього принципу передбачається, зокрема, як під час здійснення планування, так і під час реалізації моніторингу у сфері національної безпеки (див. азб. 2 ч. 2 ст. 25, ч. 4 ст. 10 Закону України «Про національну безпеку України»). Досліджено закордонну державно управлінську практику здійснення демократичного цивільного контролю, що дозволило окреслити основні напрями забезпечення дієвості такого контролю у сфері

національної безпеки в Україні. Валсне кажучи, у дисертації доведена необхідність:

1. Завершення формування структури інституційної системи державного управління (тобто сектору національної безпеки як за внутрішньо-, так і за зовнішньополітичним напрямком). При цьому було встановлено, що розвиток сектору національної безпеки має відбуватися в межах відповідної концепції.

2. Оновлення Закону України «Про національну безпеку України» [222], що вимагає закріплення ключових параметрів і характеристик суб'єктів сфери національної безпеки, зокрема, за внутрішньо- і зовнішньополітичним напрямком її забезпечення.

3. Функціонування та підвищення результативності в діяльності Експертної ради з питань національної безпеки України, Державної комісії з питань реформування Збройних Сил України та інших інституцій.

4. Урахування концепту науки «Публічне управління та адміністрування» під час здійснення інституційних перетворень у сфері національної безпеки

5. Упровадження в державноуправлінську практику критеріїв і методик оцінювання результатів діяльності інституційних структур у сфері національної безпеки.

6. Підвищення результативності застосування механізму цивільного контролю (види якого закріплені в Розділі III Закону України «Про національну безпеку України» [222]).

7. Забезпечення прозорості, законності, науковості, системності, послідовності тощо в процесах прийняття державно управлінських (концептуальних і стратегічних) рішень у сфері національної безпеки.

8. Створення Парламентом України умов для розвитку громадянського та безпекового середовища.

9. Залучення та ґрунтовне використання міжнародної технічної допомоги, необхідної для забезпечення національної безпеки України.

10. Завершення реформування системи забезпечення національної безпеки України, а також удосконалення механізму цивільного контролю в цій сфері.

У цьому контексті доведена необхідності внесення змін до ч. 1 ст. 3 та ч. 2 і ч. 3 ст. 4 Закону України «Про національну безпеку України» [222]. Зокрема, слід конкретизувати основні засади і напрями демократичного цивільного контролю у сфері національної безпеки України. З цією метою обстоюється точка зору, за якої необхідним є врахування положень спеціального Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (ст. ст. 5, 8, 12), що діяв до 2018 року.

3. Зважаючи на інтеграційні прагнення України, конституційно закріплені в 2019 році, а також важливість дотримання вимог щодо стратегування у сфері забезпечення національної безпеки, запропоновано й обґрунтовано такі напрями його здійснення:

1. Аплікування в Україні закордонного досвіду щодо темпоральних критеріїв здійснення стратегічного планування у сфері національної безпеки (зокрема, довгострокове планування здійснюється на період понад 10 років, середньострокове – до 10 років, і короткострокове – до 5 років).

2. Законодавче закріплення в Україні вимоги щодо відкритої системи звітності за результатами інституційної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки.

3. Утвердження потсультату персоніфікованості відповідальності посадових осіб за якість виконання управлінських рішень у сфері національної безпеки України.

4. Забезпечення ефективності здійснення бюджетних витрат на її забезпечення.

5. Обґрунтування забезпечення 2-3% застави витрат на забезпечення національної безпеки, що має відбуватися, безперечно, з огляду на ресурсні можливості України.

6. Дотримання принципів системності, послідовності та виваженості при формуванні та реалізації державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України.

7. Забезпечення системної та стратегічної інституційності при плануванні у сфері національної безпеки.

8. Розробка та впровадження в державноуправлінську практику критеріїв і методик стратегування у сфері забезпечення такого виду безпеки.

4. Доведено важливість здійснення комплексного вдосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління у сфері національної безпеки. З'ясовано, що чинне законодавство у сфері національної безпеки України передбачає розробку таких планових документів: Стратегії воєнної безпеки України; Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України тощо.

Установлено, що наразі унеможлиблюється забезпечення послідовності державної політики у сфері національної безпеки (див. абз. 2 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про національну безпеку України» [222]). Відповідно до цього закону Стратегія національної безпеки (як довгостроковий документ) розробляється протягом 6 міс. після вступу Президента України на пост. Однак виникає запитання щодо гарантування дотримання принципів науковості, системності, результативності тощо за такої регулярності розробки та прийняття Стратегії національної безпеки. Зважаючи на це, запропоновано доопрацювати законодавство у сфері планування національної безпеки. Воно має відзначатися системністю та містити уточнені функціональні складові державного управління, зокрема, стратегічного планування.

5. Обґрунтовано необхідність удосконалення інституційних засобів державного управління у сфері національної безпеки України, які повинні передбачати забезпечення його високої ефективності в межах розроблених концепцій, доктрин і стратегій. Вони є тим інструментарієм, який необхідний для отримання системного ефекту у визначенні національних



інтересів, а також побудові їх ієрархії, оцінюванні ризиків, викликів і загроз національній безпеці тощо.

Крім того, наполягається на вдосконаленні сучасного організаційного механізму державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України в таких напрямках:

– усунення розгалуженої інституційної системи органів державної влади щодо виконання функцій із забезпечення такої безпеки, які (органи) можна згрупувати залежно від загальних і спеціальних функцій, а також усунення в цьому зв'язку правових колізій у визначенні суб'єктного складу системи національної безпеки. Ці правові колізії містяться, зокрема, у ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» і в п. 6 Розділу I та Додатку до Концепції розвитку сектору безпеки й оборони України [195; 222];

– законодавчого визначення центрів внутрішньо- і зовнішньо політичного забезпечення національної безпеки. Таке визначення необхідне з огляду на відсутність їхнього закріплення в Законі України «Про національну безпеку України» [222];

– усунення декларативності в реалізації демократичного цивільного контролю у сфері національної безпеки. Для цього запропоновано доопрацювання Розділу III Закону України «Про національну безпеку України» [222] за умови врахування положень, з одного боку, раніше діючого спеціального Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (статей 5, 8, 12). А з другого боку, діючої Концепції розвитку сектору безпеки й оборони України.

6. Аргументовано, що інституційний розвиток системи державного управління у сфері національної безпеки має охоплювати функціональну компетентність силового сектору, який наразі по-різному визначається у вітчизняному законодавстві. Рекомендовано до сектору національної безпеки України включити також такі органи: МЗС України; Мінюст України;

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Міністерство енергетики та вугільної промисловості України; Міністерства інфраструктури України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство соціальної політики України; Міністерство екології та природних ресурсів України тощо. Для цього слід внести зміни до ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» і до п. 6 Розділу I Концепції розвитку сектору безпеки й оборони України [195; 222].

## ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі запропоновано розв'язання наукової проблеми теоретико-методологічного обґрунтування та розробки практичних рекомендацій щодо інституційного розвитку державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Отримані в процесі дослідження результати підтверджують загальну методологію, що покладена в його основу, і представлені у вигляді таких висновків:

1. Розкрито сутність категорії «національна безпека» і її місце в системі державного управління, зокрема через представлення такої безпеки з позиції організаційної, функціональної та правової приналежності інституційних структур, які беруть участь у гарантуванні та підтримці, зокрема безпеки держави, суспільства й особистості. Установлено, що така безпека вимагає зміцнення державності, формування громадської безпеки та забезпечення сталого розвитку суспільства, а також охоплює ґрунтовне дослідження суспільно-політичних процесів та явищ, що впливають на національну безпеку, структури інституційних взаємодій в її межах, системи національних інтересів і цінностей, які виступають в якості об'єктів захисту. Деталізовано, що забезпечення національної безпеки вимагає систематизації відповідної нормативно-правової бази в напрямку визначення державно-управлінських заходів уповноважуючого, зобов'язуючого, забороняючого, попереджувального (профілактичного), прогностного, охоронного, відновлювального та іншого характеру.

2. Досліджено інституційні сили й інструменти державного управління у сфері забезпечення національної безпеки, які в сукупності утворюють багаторівневу, багатогранну та багатофункціональну систему державного управління в цій сфері. При цьому доведена необхідність комплексного визначення її елементів, до яких віднесені такі: 1) об'єкти безпеки і їх цінності (матеріальні і духовні явища навколишнього світу, які необхідні

людині і суспільству для комфортного життя; певні блага, які забезпечують задоволення різних потреб людини); 2) виклики і загрози їм; 3) суб'єкти, які володіють необхідними засобами і ресурсами державного управління для впливу на зміни станів системи; 4) цілі як відображення об'єктивної потреби в надійній захищеності національних інтересів і мотиви; 5) правові та інші норми, якими вони керуються; 6) практичні заходи й дії суб'єктів державного управління щодо забезпечення національної безпеки тощо. Під ними запропоновано розуміти державні органи, установи, служби й організації, їх посадових осіб, інститути та структури громадянського суспільства, бізнес-спільноти, а також окремих громадян, які залучаються до виконання заходів із забезпечення національної безпеки, оскільки воно не є вузьковідомчим завданням спеціально створених для цього структур.

3. Обґрунтовано, що методологія дослідження інституційних механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки передбачає їх визначення з позиції функціонування. Установлено, що воно відбувається у двох напрямках державно-управлінської діяльності. Перший напрямок охоплює основну управлінську діяльність (це висхідний канал державно-управлінського впливу), а другий – регулюючу діяльність (це низхідний канал державно-управлінського впливу або канал зворотного зв'язку). Доведено, що основна державно-управлінська діяльність у такій сфері здійснюється в межах діючих інституційних державних механізмів, що реалізуються відповідними структурами (силами) за допомогою класичних функцій і методів державного управління. Регулююча ж державно-управлінська діяльність у сфері національної безпеки пов'язана із її забезпеченням, що відзначається такими характеристиками, як захищеність і розвиток. Дана регулююча діяльність вимагає здійснення стратегування у сфері національної безпеки, яке охоплює управління проблемами захищеності й розвитку держави, суспільства й особистості, для чого необхідні розробка і прийняття коригувальних державно-управлінських рішень на підставі отриманої інформації в межах зворотного зв'язку.

Аргументовано, що значний інтерес для науки «Публічне управління та адміністрування» представляє зміст і структура інституційних механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки, які складаються із декількох блоків елементів, а саме: науково-методологічного; правового; організаційного; інформаційно-комунікативного; технологічного.

4. Окреслено методологічні підходи до характеристики сучасних викликів національній безпеці та процесів її інституціоналізації, які передбачають визначення за допомогою СВОТ-аналізу та депривації їх узаємозумовлюючої причинності і наслідковості, а також виокремлення зовнішніх викликів цій безпеці, до яких віднесено такі: незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону; затягування часу в регулюванні питань щодо дотримання режиму дружніх відносин сусідніх держав; протиправне збільшення військової присутності інших держав; низький рівень глобальної стабільності тощо. Крім того, визначено внутрішні виклики національній безпеці, а саме: повільність реалізації інтеграційних прагнень і здійснення соціально-економічних реформ; зниження серед населення довіри до органів державної влади; можливість захоплення приміщень таких органів, а також здійснення рейдерських атак на об'єкти приватного сектору; послаблення контролю над фінансовою безпекою держави; висока корупційність її інституцій та ін. При цьому з'ясовано, що депривація дозволяє встановлювати розбіжність між очікуваннями суспільних груп і можливостями їх задоволення, для чого слід методологічно використовувати параметри «згода – незгода», «пасивність – активність».

5. За допомогою контент-аналізу охарактеризовано сучасний стан правового й організаційного забезпечення державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Установлено, що негативно на результативність державного управління в цій сфері впливає таке: 1) декларативність положень оновленого безпекового законодавства України щодо визначення сектору і сил національної безпеки; 2) неточності у формулюванні особливостей демократичного цивільного контролю, що

позначається на повсюдності його впровадження; 3) відсутність застосування системного підходу до здійснення стратегічного планування в цій сфері; 4) низька результативність політико-дипломатичних та інших інституційних заходів у забезпеченні національної безпеки через недооцінку ролі відповідних служб у цьому процесі; 5) низька ефективність антикризового управління державних інституцій; 6) недостатнє залучення недержавних організацій та громадськості як експертів у визначенні безпекових заходів з актуальних питань внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності України тощо.

6. Проаналізовано інституційну структуру національної безпеки України та механізм цивільного контролю її функціонування, що представлена, по-перше, на рівні «первинної інституціоналізації», яка здійснюється органами законодавчої, виконавчої та судової влади відповідно до принципу її поділу, по-друге, на рівні «вторинної інституціоналізації» через функціонування міністерств, державних служб, агенцій тощо, по-третє, спеціальним напрямком інституціоналізації – охороно-забезпечувальною діяльністю, яка вчиняється створеними в цих відомствах спеціальними структурними підрозділами, і по-четверте, стратегічним напрямком інституціоналізації в даній сфері, який реалізується публічними інституціями як координаційними суб'єктами з підтримки національної безпеки (органами місцевого самоврядування, громадськими радами, центрами й офісами реформ, ЗМІ, політичними партіями та ін.). Визначено, що інституційний розвиток державного управління у сфері забезпечення національної безпеки в Україні вимагає активізації цивільного контролю. Установлено, що вітчизняне законодавство потребує доопрацювання в частині конкретизації шляхів здійснення такого контролю.

7. Удосконалено наукові засади інституційного розвитку державного управління у сфері національної безпеки, які дозволяють концептуалізувати бачення його комплексного вдосконалення. Аргументовано, що воно повинно забезпечувати розвиток і підвищення результативності внутрішньо-

і зовнішньополітичної діяльності держави у сфері національної безпеки. У цьому контексті уточнено пріоритети такої діяльності, які згруповано у два основних блоки, зважаючи на її суб'єктів і спрямованість їх роботи (об'єкт захисту). Перший блок пріоритетів інституційної діяльності у сфері національної безпеки України визначає напрямки забезпечення її державними інституціями в межах формування та дії організаційного та правового механізмів державного управління в цій сфері. Воно охоплює діяльність структурних підрозділів державних інституцій у системі загального та спеціального управління у сфері національної безпеки відносно такого: налагодження взаємодії «центр – регіони», «Україна – світ» у безпековій сфері; правового визначення викликів і загроз у сфері національної безпеки, а також пріоритетних заходів щодо їх прогнозування, протидії ним, локалізації та нейтралізації тощо. У цьому контексті визначена необхідність розроблення проекту указу президента України «Про Концепцію забезпечення національної безпеки». Другий блок пріоритетів інституційної діяльності у сфері національної безпеки України запропоновано розглядати крізь призму функціонування недержавних інституцій, зокрема під час розробки, реалізації та контролю державної політики в цій сфері. Акцентовано, що функціонування недержавних інституцій в означеному напрямку вимагає формування відповідної мотивації у громадськості й її активізації шляхом легітимації організаційно-виконавської та іншої управлінської діяльності державних інституцій у сфері забезпечення національної безпеки. Перспективним напрямком у цьому контексті визнано активізацію роботи Експертної ради з питань національної безпеки України.

8. Визначено базис здійснення планування у сфері забезпечення національної безпеки, що передбачає здійснення на системній основі інституційної діяльності органів державного управління щодо цілепокладання, прогнозування, планування і програмування у цій сфері, яке спрямоване на вирішення цілої низки завдань, зокрема щодо сталого

соціально-економічного, екологічного, інформаційного та іншого розвитку держави, її регіонів і суспільства. На підставі цього й ураховуючи недосконалість вітчизняного законодавчого визначення особливостей здійснення планування у сфері забезпечення національної безпеки, запропоновано внести відповідні зміни, закріпивши у ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» уточнююче поняття «стратегічне планування у сфері забезпечення національної безпеки». Здійснення такого планування має дозволити максимально унеможливити появу непередбачуваних викликів і загроз національній безпеці України, комплексно забезпечивши їх прогнозування та моніторинг.

9. Запропоновано шляхи інституційного розвитку механізму цивільного контролю та стратегування у сфері забезпечення національної безпеки України, що враховують формування як позитивних, так і негативних тенденцій через визначальний вплив, зокрема, законодавчих змін на процеси інституціоналізації у сфері національної безпеки. Власне, обґрунтована необхідність деталізації положень Розділу III Закону України «Про національну безпеку України». Доведено, що допомогти в цьому може врахування норм статей 5, 8, 12 раніше діючого Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». З метою позитивного спрямування інституціональної діяльності державних і недержавних суб'єктів забезпечення такої безпеки, а також реалізації інтеграційних прагнень України до ЄС і НАТО акцентовано на важливості повсюдного та постійного дотримання нею принципу публічності, насамперед, у реалізації демократичного цивільного контролю у сфері національної безпеки. Крім того, аргументовано забезпечення систематичності, послідовності, прозорості, законності тощо в процесах прийняття концептуальних і стратегічних рішень у сфері національної безпеки України, удосконалення організаційно-правового забезпечення її державного управління, зокрема, шляхом упровадження в державно-управлінську практику критеріїв і



методик стратегування й оцінювання результатів функціональної діяльності всіх структур сфери національної безпеки України з урахуванням закордонного досвіду.

10. Сформовано практичні рекомендації щодо вдосконалення інституційних засобів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України, які реалізуються у внутрішньо- і зовнішньополітичному напрямках під час розробки та реалізації відповідних концепцій, доктрин і стратегій. Вони, у свою чергу, передбачають забезпечення високої результативності державних і недержавних інституцій, отримання системного ефекту у визначенні національних інтересів і цінностей, побудові їх ієрархії, оцінюванні ризиків, викликів і загроз національній безпеці, унеможливленні ситуацій кристалізації інституційних проблем державного управління нею та набуття ними системних ознак. У цьому контексті обґрунтовано прийняття низки державно-управлінських рішень, спрямованих на забезпечення національної безпеки України, а саме:

– ВРУ: внести зміни до Закону України «Про національну безпеку України» (до статей 1, 10, 12, 14, 26, 27 тощо) з метою підвищення ефективності інституційного механізму державного управління у сфері забезпечення такої безпеки, а також усунення правових колізій і прогалин, наявних у цьому правовому документі, які стосуються системи національної безпеки, системи її забезпечення, інституційного сектору такої безпеки, застосування системного підходу до здійснення стратегічного планування та моніторингу в цій сфері тощо;

– Президенту України: по-перше, розробити та прийняти низку указів, зокрема, Концепцію національної безпеки України (вона має акумулювати положення чинної Концепції розвитку сектору безпеки й оборони України та визначити роль і місце суспільства в забезпеченні такої безпеки), а по-друге, оновити Стратегію національної безпеки України (2015 р.), забезпечивши при цьому дотримання державно-управлінських принципів системності, науковості, послідовності, результативності тощо;

– КМУ спільно з іншими органами виконавчої влади (загальної та спеціальної компетенції, центрального та регіонального рівня) із залученням представників громадськості-експертів: внести зміни до підзаконних актів, зокрема, до Стратегії та Плану розвитку системи МВС України до 2020 р.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 112.ua [Electronic resource]. – Access mode: <https://ua.112.ua/statji/zakon-pro-natsionalnu-bezpeku-shcho-vin-miniaie-i-navishcho-tse-ukraini-433470.html>.
2. 18 вересня 2018 р. у штаб-квартирі ООН у Нью-Йорку відкрилася 73-я сесія Генеральної Асамблеї ООН [Електронний ресурс] // Міністерство закордонних справ України. – Режим доступу: <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/67254-18-veresnya-2018-r-u-shtab-kvartiri-oon-u-nyju-jorku-vidkrijetysya-73-ja-sesija-generalynoji-asambleji-oon>.
3. Абрамов В. Філософія і концептуальні засади наукового вивчення війни : монографія / В. Абрамов [та ін.] ; Науково-дослідний центр гуманітарних проблем ЗСУ України. – К. : НАОУ, 2007. – 236 с.
4. Абуржейла С. Політичний компроміс як засіб подолання конфліктних і кризових ситуацій: автореф. дис. канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / С. Абуржейла. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2017. – 20 с.
5. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.
6. Аверин А.Н. Социальное управление: опыт философского анализа А.Н. Аверин. – М. : Мысль, 1984. – 232 с.
7. Аналітична записка : Щодо перспектив реформування системи реалізації зовнішньої та внутрішньої політики ЄС [Електронний ресурс]. – Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1470/>.
8. Атаманчук Г. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособ. / Г. Атаманчук. – М. : Экономика, 2000. – 302 с.
9. Атаманчук Г. Теория государственного управления : учеб. / Г. В. Атаманчук. – 3-е изд., стереотип. – М. : Омега-Л, 2013. – 528 с.

10. Атаманчук Г. Управление: сущность, ценность, эффективность / Г. В. Атаманчук. – М. : Культура, 2006. – 543 с.
11. Афонін Е. А.. Інституціональні особливості та технології сучасних політичних процесів : курс лекцій і метод. матеріалів до модуля навч. дисципліни / [уклад.: Е. А. Афонін, В. М. Козаков, Л. М. Усаченко]. – К. : НАДУ, 2008. – 108 с.
12. Бакуменко В. Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко. – К. : НАДУ. – 41 с.
13. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія / Ю. Г. Барабаш / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Харків : Право, 2008. – 218 с.
14. Барановський Ф. Демократична інституціалізація в Україні: євроінтеграційний контекст / Ф. Барановський // Політичний менеджмент. – 2006. – № 1. – С. 152-158.
15. Батрименко О. Особливості сучасних збройно-політичних конфліктів: автореф. дис. канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / О. Батрименко. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2006. – 18 с.
16. Беглиця В. П. Місце публічних консультацій у прийнятті політичних рішень / В. П. Беглиця, В. М. Ярошенко // Наукові праці. Політологія. – 2014. – № 248 (236).
17. Беглиця В. П. Corruption and economic development: the role of the state / В. П. Беглиця, О. О.Ципліцька // Scientific Bulletin of Polissia. – 2018.– № 1. – Том 13.
18. Безпека України : Геополітичний вимір / за ред. В. П. Горбуліна, А. М. Зленко, Г. В. Крючкова, В. П. Семиноженка. – К., 2007. – 123 с.
19. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / пер. с нем. В. Седельника, Н. Федоровой; послесл. А. Филиппова. – М. : Прогресс-традиция, 2000. – 384 с.

20. Бергер П. Л. Що таке інституція? Випадок мови [Електронний ресурс] / П. Л. Бергер, Б. Бергер // Незалежний культурологічний часопис «І». – 2004. – № 35. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n35texts/berger.htm2004>.
21. Белей С. В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія / С. В. Белей. – Х. : Нац. акад.. НГУ, 2015. – 349 с.
22. Бельська Т. В. Співвідношення понять “державна політика” та «державне управління» Державне будівництво. – 2016. – № 2. – URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-2/doc/1/03.pdf>.
23. Бельська Т. В. Держава і громадянське суспільство в концепті універсального епохального циклу / Т. В. Бельська // Публічне урядування. – 2016. – № 2. – С. 59-68.
24. Бельська Т. В. Суспільні цінності як фактор впливу на державну екологічну політику в умовах сучасних цивілізаційних викликів / Т. В. Бельська // Публічне урядування. – 2016. – № 3 (4). – С. 30-39.
25. Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и её геостратегические императивы / З. Бжезинский. – М.: Междунар. отношения, 2005. – 256 с.
26. Богданович В. Ю. Методика реагування на виклики, небезпеки та загрози національній безпеці держави: навч. посіб / В. Ю. Богданович, А. І. Семенченко, Д. Я. Кучма, А. В. Дацюк. – К.: НАДУ, 2009. – 40 с.
27. Боднар В. Політичні конфлікти і кризи в суспільному житті / В. Боднар // Політологія. Підручник (За ред. М. Вегеша). – К. : «Знання», 2008. – С. 137–149.
28. Бондаренко О. Г. Модель оцінювання діяльності органів управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці / О. Г. Бондаренко, В. П. Василенко // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне

управління. – 2018. – Т. 29(68), № 5. – С. 228-236.

29. Братко Б. Е. Порівняльний аналіз державного регулювання іпотечних інститутів кредитування житла [Електронний ресурс] / Б.Е. Братко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : елек. наук. фах. вид. Херсон. нац. техн. ун-ту. – 2018. – № 2. – Режим доступу: <http://el-zbirn-du.at.ua/>.

30. Будник М. А. Концептуально-методологічні аспекти реформування системи державного управління в Україні / М. А. Будник // Державне управління. – 2007. – № 2 (6). – С. 50–58.

31. Булавин А. В. Основы стратегического планирования в области национальной безопасности Японии: сравнительный анализ / А. В. Булавин, В. И. Аникин, И. И. Беляев // Национальная безопасность / nota bene. – 2017. – № 3. – С. 1-20. DOI: 10.7256/2454-0668.2017.3.22884. – Режим доста: [http://e-notabene.ru/pnb/article\\_22884.html](http://e-notabene.ru/pnb/article_22884.html).

32. Бунецький Л. Суспільно-політичні інститути в Україні: від авторитаризму до демократії. [Електронний ресурс] // Вісник СевНТУ. – Вип. 136/2012. Серія: Політологія, 2012. – Режим доступу: [http://fsn.fhum.info/pdf/136/136\\_20.pdf](http://fsn.fhum.info/pdf/136/136_20.pdf) – С. 105.

33. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К. : Перун. – 2001. – 1440 с.

34. Вербицький О. В. Характеристика соціальної напруженості та децентралізації як об'єктів державного управління / О. В. Вербицький, С. А. Вавренюк // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»). – 2017. – № 2 (7). – С. 8–13 (фахове видання в галузі «Державне управління»).

35. Верховна Рада України ратифікувала угоду з Литвою і Польщею про створення спільної військової бригади. – 4 лют. 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://ukr.lb.ua/news/2015/02/04/294395\\_rada\\_shvalila\\_stvorennya\\_spilnoi.html](http://ukr.lb.ua/news/2015/02/04/294395_rada_shvalila_stvorennya_spilnoi.html).

36. Вичалківський І. В. Пріоритетні напрями розвитку

демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів України // Наукові розвідки з державного та муніципального управління, 2015, № 1. – С. 250–257.

37. Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики : Вибр. наук. праці / О. С. Власюк. – К. : НІСД, 2016. – 528 с.

38. Волвенко Н. М. Інституціалізація політичного дискурсу в перехідному суспільстві (український контекст) / Н. М. Волвенко // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – 2008. – № 825. – С. 51-57.

39. Гада О. Б. Нормативно-правове забезпечення державного управління системою підготовки фахівців сфери цивільного захисту в Республіці Польща / О. Б. Гада // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 18. – С. 124–126.

40. Генсек ООН Гі Мун. Вирішити кризу в Україні можна лише дипломатичним шляхом [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zik.ua/ua/news/2014/09/02/gensek\\_oon\\_vyryshyty\\_kryzu\\_v\\_ukraini\\_mozhna\\_lyshe\\_dyplomatychnym\\_shlyahom\\_519640](http://zik.ua/ua/news/2014/09/02/gensek_oon_vyryshyty_kryzu_v_ukraini_mozhna_lyshe_dyplomatychnym_shlyahom_519640).

41. Гірман О. С. Держава та громадянське суспільство : особливості взаємодії / О. С. Гірман // Публічне управління XXI століття : форсайтинг успіху : зб. тез XVI Міжнар. наук. конгресу, 21 квітня 2016 р., м. Харків. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. – С. 155 – 158.

42. Гончаренко О. М. Методологічні засади розробки нової редакції концепції національної безпеки України / О. М. Гончаренко, Е. М. Лисицина. – Київ, НІСД, 2001. – 48 с.

43. Голуб А. Міністерство ветеранів. Чого очікувати від нового відомства [Електронний ресурс] / А. Голуб // Тиждень.ua. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/213127>.

44. Гонюкова Л.В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л.В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К. :

Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. – 219 с.

45. Горбатенко В. П. Модернізація українського суспільства у контексті сучасних цивілізаційних процесів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора політ. наук : спец. 23.00.02 / В. П. Горбатенко. – К., 1999. – 38 с.

46. Горбулін В. П. Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. – К. : НІСД, 2017. – 496 с.

47. Горбулін В. П. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К., 2007. – 592 с.

48. Горбулін В. П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.

49. Государственное управление в сфере национальной безопасности : словарь-справочник / [состав.: Г.П. Сытник, В.И. Абрамов, В.Ф. Смолянюк и др.]. – К. : НАДУ, 2012. – 496 с.

50. Грицяк І. Європейська інтеграція / І. Грицяк, Д. Дзвінчук. – Івано-Франківськ: Видавництво «Місто НВ», 2013. – 344 с.

51. Грищенко К. И. За пределами шахматной доски: прагматичная повестка дня украинской политики / К. И. Грищенко // Зеркало недели. – 2010. - № 27(807), 17 июля-6 августа.

52. Група “Інформаційний спротив” [Електронний ресурс] / Аналітичні матеріали військових експертів Центру військово-політичних досліджень. – Режим доступу: <http://sprotiv.org/46474#.VG2ZGDSsVc0>.

53. Гулиев А. Д. Международно-правовой контекст внешних отношений в условиях глобализации : монографія / А. Д. Гулиев. – К.: Изд.-во Нак. авиац. ун-та “НАУ-друк”, 2011. – 464 с.

54. Гуменюк Б. І. Нова ситуація у світі і дипломатія / Б. І. Гуменюк, О. В. Щерба // Наук. вісн. Дипломатичної академії України. – К., 2001. – Вип. 5. – С. 16–25.



55. Гусаров К. О. Some features of state regulation of pendulum migrations in Ukraine / К. О. Гусаров // Вісник національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління, 2018. – Вип. 1 (9). – С. 120–124.

56. Декларація про державний суверенітет України [Електронний ресурс] : (прийнята Верховною Радою УСР від 16 лип. 1990 р. № 55-ХІІ) – Режим доступу: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).

57. Демчук Д. В. Концепція «суспільства ризику» як фундаментальний підхід до аналізу політичного ризику / Д. В. Демчук // Актуальні проблеми політики. – 2014. – Вип. 51. – С. 64.

58. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : навч. посіб. / Кол. авт.; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. – К. : УАДУ, 2000. – 232 с.

59. Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dsvv.gov.ua/>.

60. Державне управління в Україні : наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Л. : Львів. політехніка, 2002. – 352 с.

61. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.

62. Державне управління : слов.-довід. / [за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

63. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

64. Державний механізм забезпечення інформатизації : монографія / Ларіна Р. Р., Владзимирський А. В., Балусева О. В. – Під заг. ред. В. В. Дорофійенко. – Донецьк : ТОВ “Цифрова типографія”, 2008. – 252 с.

65. Дегтяр А. Державне та регіональне управління в соціальній

сфері : монографія / О. Дегтяр, В. Ковальчук, В. Степанов та ін. ; за заг. ред. А. Дегтяра. – Х. : С.А.М., 2015. – 552 с.

66. Дегтяр О. А. Напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком / О. А. Дегтяр, О. М. Непомнящий // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 1–9.

67. Джангужин Р. Гражданский контроль и система национальной безопасности Украины [Электронный ресурс] / А. Гончаренко, Р. Джангужин, Э. Лисицын. – Режим доступа: [https://zn.ua/POLITICS/grazhdanskiy\\_kontrol\\_i\\_sistema\\_natsionalnoy\\_bezopasnosti\\_ukrainy.html](https://zn.ua/POLITICS/grazhdanskiy_kontrol_i_sistema_natsionalnoy_bezopasnosti_ukrainy.html).

68. Джиоев О. И. Природа исторической необходимости / О. И. Джиоев. – Тбилиси : Мицнеереба, 1967. – 136 с.

69. Дипломатия иностранных государств : учеб. пособ. / Под ред. Т. Зоновой. – М., 2004.

70. Діденко Н. Г. Державна політика підтримки зайнятості внутрішньо переміщених осіб в місцевих співтовариствах / Н. Г. Діденко // Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (19–20.04.2018 р., м. Харків). – Х. : НУЦЗУ, 2018. – С. 97–100.

71. Дікон Б. Глобальна соціальна політика. Міжнародні організації й майбутнє соціального добробуту / Б. Дікон, М. Халс, П. Станс ; [пер. з англ. А. Олійник та інші]. – К. : Основи, 1999. – 346 с.

72. Дмитрук П. Особливості зарубіжної практики забезпечення безпеки в соціально-економічній сфері / П. Дмитрук. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10dpmses.pdf>.

73. Довгий С. В. Особливості інституалізації політичної влади в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / С. В. Довгий. – Одеса, 2007. – 18 с.

74. Договір між Україною і Російською Федерацією про

співробітництво у використанні Азовського моря та Керченської протоки від 24.12.2003 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/643\\_205](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/643_205).

75. Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31.05.1997 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643\\_006](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_006).

76. Домбровська С. М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія / С. М. Домбровська, В. В. Коврегін, А. Л. Помаза-Пономаренко, О. М. Колєнов, – Х. : НУЦЗУ, 2017. – 244 с.

77. 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.

78. Домбровська С. М. Механізми формування безпеки держави [Електронний ресурс] / С. М. Домбровська, С. Т. Полторак // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 1. – Режим доступу: <http://el-zbirn-du.at.ua/>.

79. Домбровська С. М. Напрями державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні/ С. М. Домбровська // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління), 2017. – № 1 (6). – С. 114–119.

80. Домбровська С. М. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків : монографія / С. М. Домбровська, А. Л. Помаза-Пономаренко, Р.Т. Лукиша, Харків: НУЦЗУ, 2018. – 216 с.

81. Доповідь Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, у тому числі Резолюція ПАРЄ №1466 та Рекомендація ПАРЄ № 1722 від 05.10.2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/6782>.

82. Древаль Ю. Д. Безпека особистості як фактор сучасних державно-управлінських відносин [Електронний ресурс] / Ю. Д. Древаль // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – С. 123–127. – Режим доступу: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=72940>.
83. Дяченко Н. П. Прогнозування в органах державної влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... к.держ.упр. 25.00.02. – К. : НАДУ, 2018. – 20 с.
84. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, О. Б. Коротич та ін.]. К. : Вид-во Професіонал, 2008. – 288 с.
85. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.
86. Європейський Союз : слов.-довід. – 3-є вид. – К. : К.І.С., 2006. – 138 с.
87. Євсюков О. П. Концепція уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України / О. П. Євсюков // Вісник національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління, 2018. – Вип. 1 (9). – С. 124–130.
88. Євсюков О. П. Науково-теоретичні визначення сутності та змісту безпеки держави / О. П. Євсюков // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – 2017. – Вип. 2 (7). – С. 22–28.
89. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/catalog>.
90. Єлагін В. П. Моделювання процесів синергитичної взаємодії головних інститутів / В.П. Єлагін // Державне будівництво. – 2011. – № 2. –

Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2011\\_2\\_56](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2011_2_56).

91. Заява про без'ядерний статус України [Електронний ресурс] : (прийнята ВРУ від 24.11.1991 р. № 1697-XII). – Режим доступу: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).

92. Зеленько Г. І. Інституціоналізація громадянського суспільства у постсоціалістичних країнах (на прикладі країн Вишеградської групи та України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. політ. наук: спец. 23.00.02 / Г. І. Зеленько. – Київ, 2007. – 32 с.

93. Зленко А. М. Дипломатія і політика. Україна в процесі динамічних геополітичних змін / А. М. Зленко. – Х. : Фолио, 2004. – 559 с.

94. Зозуля О. С. Інституційна система державного управління інформаційною безпекою України: сучасний стан та шляхи удосконалення / О. С. Зозуля // Інвестиції: практика та досвід. – К., 2015. – №6. – С. 147-153.

95. Ипполитов К. Особенности реализации национальной безопасности [Электронный ресурс] / К. Ипполитов. – М., 2003. – Режим доступа: <http://daily.sec.ru/2003/03/28/KIppolitov-VLepskiy-Podhodi-k-formirovaniu-kontseptsii-i-doktrini-natsionalnoy-bezopasnosti-Rossii.html>.

96. Ляш О. І. Трансформації системи соціальної безпеки України: регіональний вимір : монографія / О.І. Ляш; Львівська комерційна академія, 2012. – 592 с.

97. Інавгураційна промова Президента України П. Порошенко від 6 черв. 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/political/208411.html>.

98. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь / За ред. д. політ. н., професора Г. І. Зеленько. – К. : ІПіЕНД ім. І. Кураса НАН України, 2014. – 164 с.

99. Капсамун І. Перший результат [Електронний ресурс] / І. Капсамун, Д. Кривцун // Газета “День”. – 2015. – 24 берез. – № 50. – Режим доступу: [day.kiev.ua](http://day.kiev.ua).

100. Кармазіна М. «Інститут» та «інституція»: проблема розрізнення понять / М. Кармазіна, О. Шурбована // Політичний менеджмент. – 2006. – № 4. – С. 10-19.
101. Кирдина С. Г. Институциональные матрицы в развитии страны / С. Г. Кирдина. – М., 2000. – С. 24.
102. Коваль О. П. Соціальна безпека: сутність та вимір : наук. доп. / О. П. Коваль. – К. : НІСД, 2016. – 34 с.
103. Ковбасюк Ю. Наука державного управління в умовах системних державно-управлінських реформ і суспільних трансформацій / Ю. Ковбасюк // Вісн. НАДУ. – 2012. – Вип. 1. – С. 5-20.
104. Коврегін В. В. Механізми забезпечення національних економічних інтересів в системі вищої освіти України / В.В. Коврегін / Науковий вісник Академії муніципального управління Серія «Управління» .- 2016.- №4.- С.78-84.
105. Козлов В. А. Проблемы предмета и методологии общей теории права / В. А. Козлов. – Л., 1989. – С. 88.
106. Колесник В. Т. Розвиток та удосконалення організаційно-правових механізмів управління у сфері забезпечення національної безпеки України [Електронний ресурс] / В. Т. Колесник // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 2. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1006>.
107. Коморовський Б. Польща зобов'язалася сприяти модернізації української армії [Електронний ресурс] / Б. Коморовський // Газета «Українська Правда». – 2014. – 19 верес. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/09/19/7038361/>.
108. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
109. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 16.01.1997. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/3/97-вр](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3/97-вр).

110. Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування: навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко; за ред. Л. В. Губерського. – К. : Знання, 2009. – 751 с.

111. Коротич О. Б. Класифікація та зміст механізмів управління державою / О. Б. Коротич // Актуальні проблеми державного управління, 2006. – Вип. 2 (26). – С. 122–128.

112. Крет О. В. Інституалізація транспарентності державної влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / О. В. Крет. – Чернівці, 2010. – 20 с.

113. Криштанович М. Ф. Реалізація механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України щодо національної безпеки / М. Ф. Криштанович // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 341–347.

114. Крицкалюк Н. І. Інституціоналізація громадянського суспільства як чинник становлення демократії в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Н. І. Крицкалюк. – Київ, 2016. – 20 с.

115. Круглов М. И. Стратегическое управление компанией / М. И. Круглов. – М. : Русская деловая литература, 1998. – С. 111.

116. Крук С. І. Аналіз стану організаційно-правових механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Інвестиції: практика та досвід, 2018. – № 20. – С. 76–78.

117. Крук С. І. Аналіз сучасних викликів національній безпеці та процесів її інституціоналізації в Україні / С. І. Крук // Публічне управління і адміністрування, 2019. – № 9. – С. 7–11.

118. Крук С. І. Висхідні державноуправлінські функціонали у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Становлення та розвиток публічного адміністрування: матеріали X конф. студентів та молодих вчених за міжнародною участю (10 травня 2019 р., м. Дніпро). –

Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. – С. 154–156.

119. Крук С. І. Генезис інституційного забезпечення державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Публічне управління і адміністрування, 2018. – № 6. – С. 15–17.

120. Крук С. І. Змістовна диференціація понять у сфері національної безпеки в контексті розвитку публічного управління / С. І. Крук // Актуальні проблеми економіки, управління та фінансів : матеріали Міжнар. наук.-прак. конф. (19 квітня 2019 р., м. Дніпро). – Дніпро : Ун-тет мит. справи та фінансів, 2019. – С. 364–366.

121. Крук С. І. Інституційний базис державного управління щодо забезпечення національної безпеки України [Електронний ресурс] / С. І. Крук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : елек. фах. видан., 2018. – № 2. – Режим доступу: [http://el-zbirn-du.at.ua/2018\\_2/6.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/6.pdf).

122. Крук С. І. Інституційний та правовий механізми державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Публічне управління та митне адміністрування, 2018. – № 2 (19). – С. 70–73.

123. Крук С. І. Інституційні сили й інструменти державного управління у сфері забезпечення національної безпеки / С. І. Крук // Інвестиції: практика та досвід, 2018. – № 19. – С. 103–105.

124. Крук С. І. Інституціоналізація національної безпеки у системі державного управління / С. І. Крук // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління, 2018. – Том 29 (68). – № 5. – С. 34–37.

125. Крук С. І. Методологічні засади реалізації інституційних механізмів державного управління у сфері національної безпеки / С. І. Крук // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління, 2019. – Том 30 (69). – № 1. – С. 7–11.

126. Крук С. І. Методологія побудови інституційних механізмів



державного управління у сфері національної безпеки / С. І. Крук // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління, 2018. – Том 29 (68). – № 6. – С. 8–11.

127. Крук С. І. Наукові засади вдосконалення системи державного управління у сфері національної безпеки та її забезпечення / В. П. Садковий, С. І. Крук // Держава та регіони, 2019. – № 1 (65). – С. 4–8.

128. Крук С. І. Наукові засади інституційного забезпечення державного управління у сфері національної безпеки / С. І. Крук // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»). – 2018. – № 2 (9). – С. 209–214.

129. Крук С. І. Національна безпека як пріоритет правоохоронної та іншої інституційної діяльності / С. І. Крук // Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах : матеріали VII Всеукр. науч.-практ. конф. (16.11.2018 р., м. Харків). – Х. : ХНУВС, 2018. – С. 317–319.

130. Крук С. І. Організаційний механізм державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Держава та регіони, 2018. – № 3 (63). – С. 105–108.

131. Крук С. І. Організаційно-правові засади державного управління національною безпекою України / С. І. Крук // Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (30 листопада 2018 р., м. Київ). – К. : ФОП Кандиба Т.П., 2018. – С. 315–317.

132. Крук С. І. Пріоритети підвищення результативності державного управління у сфері національної безпеки / С. І. Крук // Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (19–20 травня 2019 р., м. Харків). – Х., 2019. – С. 94–96.

133. Крук С. І. Поняття «державна безпека» vs. «національна безпека» / С. І. Крук // Публічне управління і адміністрування, 2018. – № 7. – С. 10–13.

134. Крук С. І. Планування у сфері національної безпеки України [Електронний ресурс] / С. І. Крук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : елек. фах. видан., 2019. – № 1. – Режим доступу: [http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist\\_2019\\_1/0-39](http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2019_1/0-39).

135. Крук С. І. Поняття та сутність механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Держава та регіони, 2018. – № 4. – С. 87–90.

136. Крук С. І. Правовий механізм державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Право та державне управління, 2018. – № 4. – С. 163–167.

137. Крук С. І. Прогнозування як державноуправлінська функція із забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»). – 2019. – № 1 (10). – С. 36–40.

138. Крук С. Состояние институционального функционирования механизмов государственного управления в сфере национальной безопасности Украины [Электронный ресурс] / С. Крук // East Journal of Security Studies, 2018. – № 1 (3). – Режим доступа: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/7462/1/Kruk.pdf>.

139. Крук С. І. Теоретичні питання адаптації безпекового законодавства України до відповідного законодавства ЄС / С. І. Крук // Адаптація правової системи України до права європейського союзу: теоретичні та практичні аспекти : матеріали III Всеукр. за міжнародною участю наук.-прак. конф. (25-26.10.2018 р., м. Полтава). – Полтава, 2018. – С. 87–89.

140. Крук С. І. Характеристика нацбезпеки у контексті пріоритетів інституційно-політичної діяльності держави / С. І. Крук // Право та державне управління, 2018. – Вип. 3 (32). – Том 1. – С. 138–142.

141. Крук С. І. Формування інституційних механізмів державного управління у сфері національної безпеки / С. І. Крук // Формування

ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (30 листопада 2018 р., м. Запоріжжя). – Запоріжжя : КПУ, 2018. – С. 89–92.

142. Кудряченко А. Геополітика : підруч. / А. Кудряченко. – К. : МАУП, 2004. – 293 с.

143. Кудряченко А. І. Зовнішньополітичні засади незалежної України / А. І. Кудряченко // Віче. – 1996. – № 8. – С. 133–144.

144. Кузьмін О. Є. Оцінка рівня розвитку людського капіталу України в умовах глобалізації [Електронний ресурс] / О. Є. Кузьмін, А. Ю. Шахно. – Режим доступу: [http://www.economy.in.ua/pdf/4\\_2018/4.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/4_2018/4.pdf)

145. Куковский А. Национальная безопасность: теоретико-правовое исследование [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – Режим доступа: <http://diss.seluk.ru/av-istoriya/>.

146. Кулакова Е. Национальная безопасность: исторический анализ [Электронный ресурс] / Е. Кулакова. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/>.

147. Кулініч М. А. Нейтралітет для України: статус, гасло й реалії / М. А. Кулініч // Україна дипломатична. – К., 2005. – Вип. VI. – С. 68–73.

148. Кулішенко Т. Ю. Інституціоналізація виконавчої влади в Україні в контексті децентралізації (політологічний аспект) [Електронний ресурс] : дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Т. Ю. Кулішенко. – Харків, 2016. – Режим доступу : <http://nauka.hnpu.edu.ua/дисертаціякулішенко-тю.html>.

149. Кучик О. С. Зовнішня політика України : навч. посіб. / О. С. Кучик, О. А. Заяць. – К. : Знання, 2010. – 572 с.

150. Лазор О. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування : монографія / О. Лазор, І. Шелепницька. К. : Дакор, 2008. – 172 с.

151. Лисак П. П. Характеристика механізмів державного управління безпекою українсько-російського кордону / П. П. Лисак // Інвестиції:

практика та досвід. – 2014. – № 19. – С. 162–166.

152. Литвин М. М. Методичні аспекти прийняття рішень на охорону держави / М. М. Литвин // Хмельницький: Вид-во Нац. акад. ДПСУ, 2003. – С. 18–22.

153. Майборода О. М. Влада, суспільство, громадянин: проблеми взаємодії в сучасній Україні: аналітична доповідь / за ред. О. М. Майбороди. – К.: ІПіЕНД ім. І. Кураса НАН України, 2013. – 64 с.

154. Малик Я. Національна безпека : навч. посіб. / Я. Малик, О. Береза, М. Криштанович ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 280 с.

155. Малиновський В. Я. Державне управління / В. Я. Малиновський. – К. : Вид-во Атіка, 2006. – 572 с.

156. Мамонов В. Конституционные основы национальной безопасности [Электронный ресурс] / В. Мамонов. – Саратов, 2002. – Режим доступа: <http://lawtheses.com/konstitutsionnye-osnovy-natsionalnoy-bezopasnosti>.

157. Манилов В. Л. Безопасность в эпоху партнерства / В. Л. Манилов. – М. : Терра, 1999. – 368 с.

158. Марутян Р. Р. Рекомендації щодо вдосконалення політики забезпечення інформаційної безпеки України [Електронний ресурс] / Р. Р. Марутян. – Режим доступу: <http://www.dsaua.org/index>.

159. Мельник П. В. Правознавство : навч. посіб. / П. В. Мельник. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. – 309 с.

160. Мельников О. Г. Актуальні питання державного управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції / О. Г. Мельников // Вісник Державної служби України. – 2009. – № 1. – С. 41–46.

161. Мельниченко А. А. Социальная эксклюзия: вопросы методологии и использования в сфере государственного управления [Электронный ресурс] / А. А. Мельниченко. – Режим доступа:

<https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnaya-eksklyuziya-voprosy-metodologii-i-ispolzovaniya-v-sfere-gosudarstvennogo-upravleniya>.

162. Мельниченко О. А. Про співвідношення категорій «запобігання бідності» і «подолання бідності» та їх використання у межах державної політики боротьби з бідністю / О. А. Мельниченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2 ч. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – № 2. – Ч. 1. – С. 339–347.

163. Мельниченко О. А. Соціальні індикатори рівня та якості життя населення як результат регуляторного впливу держави / О. А. Мельниченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – № 2. – С. 218–226.

164. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 05.12.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/998\\_158](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/998_158).

165. Мерзляк А. В. Державна політика у сфері управління соціальними ризиками: сутність, формування та реалізація [Електронний ресурс] / А. В. Мерзляк, Т. В. Кравченко // Наук.-виробн. журнал «Держава та регіони». Серія «Державне управління». – 2011. – № 1. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_du/2010\\_4/files/DU410\\_40.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_4/files/DU410_40.pdf). – Назва з екрану.

166. Микієвич М. М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки / М. М. Микієвич. – Львів, 2005. – 416 с.

167. Министерство по делам ветеранов: что это такое и зачем оно Украине // 112.ua [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://112.ua/statji/ministerstvo-po-delam-veteranov-chto-eto-takoe-i-zachem-ono-ukraine-450642.html>.

168. Мирний План Президента України П. Порошенка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.trust.ua/news/96667-14->

punktov-mirnogo-plana-poroshenko-spisok.html.

169. Михальченко М. Трансформація політичних інститутів України: новітні проблеми й тенденції [Електронний ресурс] / М. Михальченко, О. Михальченко // Віче. – березень 2013. – № 6. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3578/>.

170. Михальченко М. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М. Михальченко. – Дрогобич, Київ: Відродження, 2004. – 488 с.

171. Міжеї К. Дорадча місія ЄС: безпековий сектор треба будувати навіть не з нуля [Електронний ресурс] / К. Міжеї. – Режим доступу: <http://www.euointegration.com.ua/news/2014/11/17/7027860/>.

172. Міжнародні відносини і євроатлантична інтеграція України : підруч. / за заг. ред. О. Пошедіна. – 2-ге вид., доп. та вип. – К. : НАОУ, 2009. – 273 с.

173. Міжнародні санкції щодо Росії (2014–2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>.

174. Могеріні Ф. Інтерв'ю американському телеканалу CNN [Електронний ресурс] / Ф. Могеріні. – Режим доступу: <http://publicist.in.ua/3858-federka-mogern-vvazhayе-scho-potrбно-posiliti-poltichniy-ta-diplomatichniy-tisk-zahodu-na-rosyu.html>.

175. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – 120 с.

176. Мороз В. М. Результативність використання трудового потенціалу державою в контексті взаємозв'язку системи підготовки кадрів з потребами ринку праці: порівняльний аналіз стану в Україні, Латвії та Фінляндії [Електронний ресурс] / В. М. Мороз. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-2/doc/5/02.pdf>.

177. Москалець Н. Досвід і проблеми реформування політичної

системи в Україні на сучасному етапі [Електронний ресурс] / Н. Москалець // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 7. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=437>.

178. Нижник Н. Национальная безопасность: концептуальные основания и феноменологическая характеристика [Электронный ресурс] / Н. Нижник. – СПб, 1991. – Режим доступа: [http://window.edu.ru/resource/162/59162/files/ass\\_part\\_1.pdf](http://window.edu.ru/resource/162/59162/files/ass_part_1.pdf).

179. Нижник Н. Правоохранительная система как субъект обеспечения безопасности личности, общества и государства / Н. Нижник, Ч. Ахмедов. – СПб, 2001. – 158 с.

180. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка – Львів : Вид-во Нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.

181. Нижник Н. Р., Машкова О. А. Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машкова. – К. : Вид-во УПДУ, 1998. – 160 с.

182. Нікіпелова Є. М. Державне управління безпековою політикою Республіки Польща: досвід для України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/spetsializovani-vcheni-rady/Aref\\_Nikipelova.pdf](http://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/spetsializovani-vcheni-rady/Aref_Nikipelova.pdf).

183. Нікіпелова Є. М. Історико-правові засади Європейської політики безпеки й оборони / Є. М. Нікіпелова, О. О. Труш // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. ХарРІ НАДУ, 2016. – Вип. 3 (54). – С. 30–37.

184. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт / [Пер. з англ. І. Дзюб]. – К. : Основи, 2002. – 198 с.

185. Нуреева Р. М. Постсоветский институционализм / [под ред. Р. М. Нуреева, В. В. Дементьева]. – Донецк: Каштан, 2005. – 480 с.

186. Обґрунтування концептуальних та організаційно-правових засад

розробки паспортів загроз національній безпеці України: навч.-метод. посібник / За заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : НАДУ при Президентові України, 2012. – 52 с.

187. Оболенський О. Ю. Державна служба : підруч. / О. Ю. Оболенський. – К., 2006. – 472 с.

188. Одінцева Г. С. Теорія і історія державного управління. Опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять / Г. С. Одінцева, Н. М. Мельтюхова. – Х. : УАДУ (ХФ), 2001. – С. 13.

189. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – [6-е изд. стер.]. – М. – 1964.

190. Олейников Е. Экономическая и национальная безопасность / Е. Олейников. – М., 2005.– 253 с.

191. Олуйко В. М. Організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України / В. М. Олуйко, Г. П. Ситник. – Хмельницький, 2005. – 236 с.

192. ООН повинна виконувати те, для чого створена [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ukrainian.voanews.com](http://ukrainian.voanews.com).

193. Опалев А. О некоторых базовых категориях теории обеспечения национальной безопасности / А. Опалев // Вестник Академии естественных наук. – 2004. – № 3. – С. 3–7.

194. Основні напрями зовнішньої політики України на сучасному етапі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pidruchniki.com/17720813/istoriya/osnovni\\_napryami\\_zovnishnoyi\\_politiki\\_ukrayini\\_suchasnomu\\_etapi](http://pidruchniki.com/17720813/istoriya/osnovni_napryami_zovnishnoyi_politiki_ukrayini_suchasnomu_etapi).

195. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.

196. Павленко С. Безопасность как политическая проблема [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dslib.net/polit-instituty/bezopasnost-kak-politicheskaja-problema.html>.

197. Пантелейчук І. В. Теоретико-методологічні засади формування



позитивного іміджу органів державної влади: автореф. дис. д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Пантелейчук І. В. // Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2014. – 36 с.

198. Пантелейчук І. В. Формування позитивного іміджу органів державної влади: теорія, методологія, практика: монографія / І. В. Пантелейчук. – К. : Альтерпрес, 2011. – 316 с.

199. Пилипишин В. П. Щодо сутності мети та завдань державного управління в Україні / В. П. Пилипишин // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 377–381.

200. Півторак О. І. Становлення демократичних інститутів і особливості їх функціонування в умовах реформування перехідних суспільств: автореф. дис. на здобут. канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / О. І. Півторак. – Одеса, 2005. – 18 с

201. Пилипчук В. Еволюція наукових поглядів стосовно поняття «державна безпека» / В. Пилипчук // Стратегічна панорама. – 2006. – № 2. – С. 17-21.

202. Пирожков С.. Національна та регіональна безпека : погляд України / С. Пірожков // Нова безпека. – 2003.– № 2. – С. 9–16.

203. Плешко В. Регіональні аспекти державного управління прикордонною безпекою / В. Плешко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 12. [Електронний ресурс] –Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/>.

204. Поздняков А. Система основных понятий теории национальной безопасности с позиций ценностного подхода / А. Поздняков // Безопасность, 2006. – № 1.

205. Політико-правові інститути сучасності: структура, функції, ефективність: монографія / за заг. ред. М. І. Панова, Л. М. Герасіної. – К. : Ін Юре, 2005. – 424 с.

206. Полторак С. Т. Громадський контроль над військово-промисловим комплексом: інституційні аспекти функціонування

[Електронний ресурс] / С. Т. Полторак // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – Режим доступу: [http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/2425/1/Zb%D1%96rnik\\_NUC\\_ZU\\_2017\\_1%286%29.pdf](http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/2425/1/Zb%D1%96rnik_NUC_ZU_2017_1%286%29.pdf).

207. Помаза-Пономаренко А. Л. Анализ государственно-правового обеспечения в сфере национальной и публичной безопасности Украины // А. Л. Помаза-Пономаренко, С. Г. Порока // East Journal of Security Studies, 2018. – 1 (3). – Режим доступа: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/7491/1/Pomaza-Poroka.pdf>.

208. Помаза-Пономаренко А. Л. Державне управління територією та регіоном у сучасних умовах: особливості диференціації / А. Л. Помаза-Пономаренко // Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління». – 2015. – № 1 (12). – С. 102–107.

209. Помаза-Пономаренко А. Л. «Національна безпека», [in:] Законодавство України / А. Л. Помаза-Пономаренко. – Х. : НУЦЗУ, 2018. – 168 с.

210. Помаза-Пономаренко А. Л. Роль інституту президентської влади у сфері забезпечення національної безпеки / А. Л. Помаза-Пономаренко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : електр. зб. наук. пр. Херсонського нац. техн. ун-ту. – 2019. – № 1. – Режим доступу: [http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist\\_2019\\_1/0-39](http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2019_1/0-39).

211. Пояркова Т. Кризовий синдром модернізації незалежної України: причини виникнення та засоби подолання: монографія / Т. Пояркова. – Суми: Університетська книга, 2015. – 351 с.

212. Прибутько П. Інформаційні впливи: роль у суспільстві та сучасних воєнних конфліктах / П. Прибутько, І. Лук'янець. – К. : Вид-во Паливода А.В., 2007. – 252 с.

213. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави [Електронний ресурс] : Закон України від 2003 р. № 975-IV. – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.

214. Про Державну прикордонну службу України : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 27. – ст. 208.

215. Про дипломатичну службу : Закон України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 42. – С. 1881.

216. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua/go/2411-17](http://www.zakon.rada.gov.ua/go/2411-17).

217. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248608057>.

218. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 671. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF>.

219. Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 р. № 671. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2006-%D0%BF>.

220. Про Міністерство закордонних справ України [Електронний ресурс] : Закон України від 06.04.2011 р. № 381/2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/381/2011>.

221. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 49. – Ст. 420.

222. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>.

223. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. – Режим доступу:

<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

224. Про Положення про Державну комісію з питань реформування, розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань, озброєння та військової техніки [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 02.12.2005 № 1691/2005. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319/2003>.

225. Про проголошення незалежності України [Електронний ресурс]: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.09.1991 р. № 1427-ХІІ. – Режим доступу: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).

226. Про Раду національної безпеки і оборони України [Електронний ресурс]: Закон України від 5 берез. 1998 р. № 183/98-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.

227. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони від 06.05.2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015 – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

228. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 01.03.2014 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 02.03.2014 р. № 189. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U189\\_14.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U189_14.html).

229. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 черв. 2014 р. «Про План Президента України з мирного врегулювання ситуації у східних регіонах України» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 20 черн. 2014 р. № 548 – Режим доступу: <http://24ua.me/poroshenko-p-dpisav-ukaz-pro-real-zac-yu-mirnogo-planu>.

230. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18.02.2015 року «Про додаткові заходи щодо зміцнення національної безпеки України» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 18.02.2015 р. № 139/2015. – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/389.html>.

231. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2012 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 29.12.2012 р. № 771/2012. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/771/2012>.

232. Про Стратегію розвитку системи МВС України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт МВС України. – режим доступу: [http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya\\_2020.htm](http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm).

233. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

234. Пухкало О. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : монографія / О. Пухкало. – К., 2010. – 287 с.

235. Рада Європи представила висновки щодо України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://tvi.ua/new/2014/06/24/rada\\_yevropy\\_predstavyla\\_vysnovky\\_schodo\\_ukrayini\\_povnyu\\_tekst](http://tvi.ua/new/2014/06/24/rada_yevropy_predstavyla_vysnovky_schodo_ukrayini_povnyu_tekst).

236. Радченко О. Україна в пошуках аксіологічного підґрунтя національної ідеї / О. Радченко // Актуальні проблеми державного управління : Зб. ОРНАДУ, 2008. – Вип. 3 (35). – С. 48–54.

237. Рахманін С. Війна світів / С. Рахманін // Дзеркало тижня. Україна. – 2013. – 19 лип. – № 27.

238. Рєзнік В. В. Поняття принципу стратегічного державного управління / В. В. Рєзнік // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4 (24). – С. 453–459.

239. Ребкало В. А. Політичні інститути в процесі реформування системи влади / В. А. Ребкало, Л. Є. Шкляр. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 172 с.

240. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / [відп. ред. І. А. Грицяк]. – К. : К.І.С., 2009. – 240 с.

241. Рингач Н. О. Громадське здоров'я як чинник національної безпеки: монографія / Н. О. Рингач. – К. : НАДУ, 2009. – 296 с.

242. Розумний М. М. Виклики національного самовизначення : монографія / М. М. Розумний. – К. : НІСД, 2016. – 196 с.

243. Романенко Є. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції / Є. Романенко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2014. – Вип. 14. – С. 17-31.

244. Романенко Є. О. Виконання Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки / Є. О. Романенко // Науковий збірник Інституту державного управління у сфері цивільного захисту. – 2017. – № 5. – С. 75-87.

245. Романенко Є. Інституційні форми оптимізації державної комунікативної політики в Україні / Є. Романенко // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. - Вип. 3. – С. 73-79.

246. Романенко Є. О. Концептуальні засади реформування державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ / Є. О. Романенко // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 3. – С. 38-46.

247. Романенко Є. О. Моделі комунікативної політики держави та інструментальне забезпечення взаємодії органів державної влади та громадськості [Електронний ресурс] / Є. О. Романенко. // Демократичне врядування. – 2014. – Вип. 14. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2014\\_14\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_11).

248. Романенко Є. О. Оцінювання ефективності і результативності євроатлантичної політики України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Романенко Євген Олександрович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2009. – 20 с.

249. Романенко Є. О. Правовий статус отримувачів бюджетних коштів [Електронний ресурс] / Є. О. Романенко // Часопис Київського

університету права. – 2013. – № 3. – С. 156-159.

250. Романенко Є. О. Реформування Збройних сил України за стандартами НАТО / Є. О. Романенко // Публічне урядування. – 2016. – № 3. – С. 142-150.

251. Романов І. В. Державне управління сектором безпеки і оборони: теорія, практика, стратегія : монографія / І. В. Романов, О. А. Ільяшов, Ф. В. Саганюк. – К. : ННДЦ ОТ і ВБ України, 2007. – 218 с.

252. Савицкий А. Национальная безопасность : учеб. / А. Савицкий. – М. : Юнити-Дана, 2012. – 463 с.

253. Садковий В. П. Механізми управління та вдосконалення професійної освіти в сучасному українському суспільстві [Електронний ресурс] / В. П. Садковий // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 3. – С. 190–194. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2013\\_3\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2013_3_28).

254. Семенченко А. І. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою : дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Семенченко А. І. // НАДУ при Президентіві України. – К., 2008. – С. 536.

255. Сидорчук Т. В. До питань методу та методології державного управління / Т. В. Сидорчук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 6 (9). – С. 190–196.

256. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України (теорія і практика) : монографія / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2004. – 408 с.

257. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : автореф. дис.... д-ра держ. упр. за спец. 25.00.01 – теорія та історія державного управління / Григорій Петрович Ситник ; НАДУ при Президентіві України, К., 2004. – 30 с.

258. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: моногр./ Г.П. Ситник. – К.: вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.

259. Ситник Г.П. Державний суверенітет та державні інтереси в

контексті забезпечення національної безпеки / Г.П. Ситник // Актуальні проблеми внутрішньої політики. – 2004. – № 1. – С. 95-102.

260. Ситник Г.П. Методологічні аспекти формування понятійно-категорійного апарату національної безпеки / Г.П. Ситник // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 19-27.

261. Ситник Г. П. Моделювання зародження та врегулювання політичного конфлікту у процесі державного управління національною безпекою / Г. П.Ситник, С. М. Сітарський // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2013. – № 4. – С. 61-68.

262. Сицинский А. О содержательных и организационных аспектах управления процессом подготовки к проведению международных переговоров / А. Сицинский, Д. Юрковский // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 13-14. – С. 78–81.

263. Сітарський С. М. Інституціоналізація діяльності органів державної влади щодо врегулювання політичних конфліктів у контексті національної безпеки України : дис ... к.держ.упр. / Сітарський Сергій Миколайович. – Київ : НАДУ, 2018. – 201 с.

264. Сітарський С. М. Інституалізація діяльності органів державної влади в контексті врегулювання політичних конфліктів / С. М. Сітарський // Економіка та держава. – 2014. – № 9. – С. 117-123.

265. Сітарський С. М. Участь громадянського суспільства у врегулюванні політичних конфліктів / С. М. Сітарський // Європейський політико-правовий дискурс. – 2015. – № 2. – С. 229-236.

266. Сіцінська М. В. Система демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України / М. В. Сіцінська // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 21. – С. 110–112.

267. Скакунов Э. И. Всеобъемлющая безопасность: модель перестройки международных отношений / Э. И. Скакунов // Советское государство и право. – 1987. – № 5.– С. 28–33.

268. Скребець О. В. Інститут парламентаризму в контексті досвіду



демократичної трансформації сучасних суспільств: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 “Політичні інститути і процеси” / О. В. Скребець. – Сімферополь, 2005. – 19 с.

269. Снігова О. Ю. Механізм державного та регіонального управління соціальною безпекою : автореферат дис. к.е.н. 08.02.03 / О. Ю. Снігова ; Інститут економіки промисловості НАН України ; Донецьк, 2006. – 24 с.

270. Солових В. Синергетична модель державного управління / В. Солових // Теорія та практика державного управління. 2015. – Вип. 1. – С. 3–8.

271. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації [Електронний ресурс] // Центр Разумкова. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf>.

272. Степанова Н. Політична конфліктність і кризовість у сучасному українському суспільстві / Н. Степанова // Наукові записки. Серія «Політичні науки»: «Демократичний транзит в Україні: підсумки електорального циклу 2004-2007 рр.». – Вип. 3. – 2008. – С. 162-170.

273. Стойко О. М. Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах: монографія / О. М. Стойко. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2016. – 416 с. – С. 277-350.

274. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012. [Електронний ресурс].–Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

275. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya\\_2020.htm](http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm).

276. Стукалін Т. А. Еволюція теорії державного управління у сфері безпеки й оборони [Електронний ресурс] / Т. А. Стукалін. – Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/svr.htm>.

277. Султанов Ш. Региональные конфликты и глобальная безопасность / Ш. Султанов. – М., 1990. – 64 с.

278. Сунгуровський М. В. Методологічний підхід до формування системи національної безпеки України / М. В. Сунгуровський // Стратегічна панорама. – 2001. – № 3. – С. 43–53.

279. Сурмін Ю. П. Методологія державного управління як галузь науки : наук. розробка / Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук. – К. : НАДУ, 2010. – 32 с.

280. Суший О. Теоретичні засади інституційної теорії державної політики / О. Суший // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2 (6). – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/3/03.pdf>.

281. Сытник Г. Вызов национальной безопасности / Г. П. Сытник // Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь справочник / под общ. редакцией Г. Сытника. – К. : НАДУ, 2012. – 496 с.

282. Телешун С.О. Сутність публічної політики: контекст політики та публічного управління / С.О. Телешун, С.В. Ситник, І.В. Рейтерович // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. Серія : Політичні науки. – 2015. – №4. – С. 23-30.

283. Теоретичні основи національної безпеки України : навч. посіб. / О. Дзьобань, О. Соснін. – К. : Освіта України, 2009. – 384 с.

284. Тоцький С. В. Теоретичні засади державного регулювання економічної безпеки / С. В. Тоцький // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 22. – С. 130–133.

285. Трансформація політичних інститутів України: проблеми теорії і практики / Авт. колектив: М. І. Михальченко та ін. – К. : ІПіЕНД ім. І. Кураса НАН України, 2016. – 440 с.

286. Трутенко А. О. Зовнішньополітичний механізм України: структурно-функціональний вимір міжінституційної взаємодії : дис. ... канд. політ. н. : 23.00.04 / Трутенко Андрій Олександрович. – Д., 2014. – 208 с.

287. Угода щодо створення спільної литовсько-польсько-української бригади. – [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://www.mil.gov.ua/news/2014/09/19/pidpisano-ugodu-shhodo-stvorennya-spilnoi-litovsko-polsko-ukrainskoi-brigadi/>.

288. Удовенко Г. Й. Успішна зовнішня політика – це оптимальне поєднання економічної міці та інтелектуального потенціалу нації // Політика і час. – 2007. № 1. – С. 7–8.

289. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління / О. В. Федорчак // Демократичне врядування. – 2008. – № 1. – Електронне наукове фахове видання. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).

290. Федуняк С. Кінець ілюзорній позаблоковості [Електронний ресурс] / С. Федуняк. – Режим доступу: [www.buk-visnyk.cv.ua](http://www.buk-visnyk.cv.ua).

291. Философский энциклопедический словарь / [редкол.: С. С. Аверенцев и др.]. – 2-е изд. – М. : Советская энциклопедия, 1989. – 815 с.

292. Философский энциклопедический словарь. – М. : Инфра-М, 1999. – 576 с.

293. Фонд підтримки реформ в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://fsr.org.ua/>.

294. Француз А. Й. Поняття демократичної політичної системи: співвідношення нормативного, інституційного та процедурного підходів у сучасній політико-правовій науці / А. Й. Француз // Держава і право. – 2005. – Вип. 27. – С. 186-193.

295. Халецька А. А. Соціальна політика як ключовий чинник у діяльності соціально орієнтованої держави / А. А. Халецька // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 5. – С. 71–74.

296. Хачатурян Х. В. Переорієнтація державного управління на потреби громадян: нова європейська модель та Україна [Електронний ресурс] / Х. В. Хачатурян // Вісник Київського міжнародного університету. Серія: міжнародні відносини, 2009. – № 8. – Режим доступу : <http://www.kyumu.edu.ua/vmv/v/08/khachaturian.htm>

297. Храбан І. А. Конфігурація європейської безпеки в контексті реалізації національних інтересів України (воєнно-політичний аспект) / І. А. Храбан. – К. : ОІ НАОУ, 2007.

298. Цветков В. Державне управління : теорія, методологія, практика / В. Цветков // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2–3. – С. 254–272.

299. Цегольник П. А. Актуальні напрями використання науково-практичних здобутків менеджменту в інституціях державного управління / П. А. Цегольник // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 86.

300. Ціватий В. Г. Інституціонально-історичні особливості європейської регіональної політики / В. Г. Ціватий // Наук. вісн. Дипломатичної академії України. – К., 2009. – Вип. 15. – С. 445–452.

301. Цілі сталого розвитку 2016-2030 [Електронний ресурс] // Представництво ООН в Україні. – Режим доступу : <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.

302. Червінська Н. В. Ефективність законодавства: сутнісні характеристики та напрями підвищення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. В. Червінська ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. Корецького. – К., 2015. – 19 с.

303. Чихарев І. А. Национальная безопасность и современная цивилизация / І. А. Чихарев // Вестник Московского университета. Сер.: Полит, науки. – 1999. – № 4. – С. 88–96.

304. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления : учеб. / Ф. Шамхалов. – М., 2003. – 518 с.

305. Шаповалова О. І. Нормативна сила Європейського Союзу в Східній Європі / О. І. Шаповалова // Науковий вісник Дипломатичної академії України. – К., 2009. – Вип. 15. – С. 187–194.

306. Шевченко М. Методологічні засади аналізу міждержавного протиробства / М. Шевченко // Нова парадигма. – Вип. 68 / Гол. ред. В. Бех. – К. : Вид-во НПУ ім. М. Драгоманова, 2007. – С. 125–133.

307. Шевченко М. М. Система критеріїв та показників оцінки ефективності стратегічного планування у сфері національної безпеки / М. М. Шевченко, З. К. Бондар, О. М. Житник // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 17. – С. 110–114.

308. Шипілова Л. М. Загрози національним інтересам України: спроба класифікації / Л. М. Шипілова // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К. : Укр. центр політ. менеджменту, 2010. – Вип. 20. – С. 114-122.

309. Шемшученко Ю. С. Державний суверенітет і права держава / Ю. С. Шемшученко. – К. : Віче, 2010. – 16 (277) – С. 2–3.

310. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма / Л. П. Юзьков. – К.: Вища школа, 1983. – С. 57–61.

311. Юрковський Д. Ю. Безпекові пріоритети сучасної зовнішньополітичної діяльності України / Д. Ю. Юрковський // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 23. – С. 132–136.

312. Юрковский Д. Об особенностях государственного управления в сфере европейской интеграции Украины / Д. Юрковский // Вестник университета «Туран». – 2015. – Вып. 4 (64). – С. 112–118.

313. Юрковський Д. Ю. Світовий досвід формування ефективних механізмів здійснення зовнішньополітичної діяльності / Д. Ю. Юрковський // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. – 2015. – Вип. 1. – С. 184–192.

314. Якимчук А. Публічне адміністрування : навч. посіб. / А. Якимчук, О. Корецький. – Донецьк : го-Восток, 2014. – 224 с.

315. «Active measures» of the USSR against USA: preface to hybrid war. Analytical Report (2018) // National Institute for Strategic Studies. – URL: <http://en.niss.gov.ua/>.

316. American National Security / J. Schlesinger (Ed.). – Published by: Johns Hopkins University Press. – 2009. – 663 p.

317. Blondel J. Political Leadership: Towards a General Analysis /

J. Blondel. – London: SAGE Publications, 2002. – 132 c.

318. Caudle S. L., de Spiegeleire S. A New Generation of National Security Strategies: Early Findings from the Netherlands and the United Kingdom / Sharon L. Caudle and Stephan de Spiegeleire // Journal of Homeland Security and Emergency Management. 2010. – Vol. 7., Issue 1. – pp. 1–24.

319. Commons J. Institutional economics / J. Commons. – New York. – 1934. – 634 p.

320. Conceptual framework for development of the national security system of Ukraine. Analytical Report (2015) // National Institute for Strategic Studies. – URL: <http://en.niss.gov.ua/>.

321. Corber R. J. In the Name of National Security / R. J. Corber. – 1993. – 272 p.

322. European agenda for Ukraine (2014) // National Institute for Strategic Studies. – URL: <http://en.niss.gov.ua/>.

323. Esman M. Political and Psychological Factors in Conflicts / M. Esman. – New York: Lexington Books, 2011. – 63 p.

324. International experience in combating separatism: conclusions for ukraine. Analytical Report (2016) // National Institute for Strategic Studies. – URL: <http://en.niss.gov.ua/>.

325. Ishcheikin K. Factors of effective implementation of the direct democracy`s instruments / K. Ishcheikin // European political and discourse. – 2017. – Vol. 4. – Issue 3. – pp. 124–131.

326. Homo institutus – Человек институциональный : монография / Под ред. д-ра эконом. наук О. Иншакова. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. – 854 с.

327. Husarov K. The evolution of economic processes as a factor of state security of Ukraine / K. Husarov, A. Pomaza-Ponomarenko // East Journal of Security Studies, 2019. – 2 (4). – Режим доступа: <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/7>.

328. Kelman H. Interactive Problem-Solving: a Social-Psychological

Approach to Conflict Resolution. – London : Macmillan, 2007. –203 p.

329. Kruk S. Aspects of institutional provision of state administration in the sphere of national security in Ukraine / С. І. Крук // Власть и общество – 2018 : материалы XII Междунар. науч. конф. опубликованные в рамках Научного журнала «Власть и общество (история, теория, практика)» № 4 (48) (ноябрь 2018г., г. Тбилиси, Грузия), 2018. – С. 165–166.

330. Kruk S. Institutional and legal principles of state management in the sphere of software of national security of Ukraine / S. Kruk // Scientific discussion, 2018. – Vol. 1. –№ 23. – pp. 65–67.

331. Kruk S. Development of Public Administration in the field of National Security: Global standards and Ukrainian reality / S. Kruk // East Journal of Security Studies, 2019. – № 1 (4). – Режим доступа: <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/13>.

332. Kruk S. Ways of institutional development of the mechanism of civil control in the field of national security of Ukraine / S. Kruk // East Journal of Security Studies, 2019. – № 2 (5). – Режим доступа: <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/19>.

333. Howorth J. Decision-making in security and defense policy: Towards supranational inter-governmentalism? / J. Howorth // Cooperation and Conflict. – 2012. – Vol. 47 (4). – Pp. 433–453.

334. Malcolm N. and Show Q. C. International law. – Fifth edition. – Cambridge university press, 2003. –687 p.

335. Military budget of Ukraine. – URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Військовий\\_бюджет\\_України](https://uk.wikipedia.org/wiki/Військовий_бюджет_України).

336. Minimum wage statistics published by Eurostat refer to monthly national minimum wages [Electronic resource]. – Access to: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=...=en&pcode=tps00155>.

337. Munich Security Conference [Electronic resource]. – Access to: <https://www.securityconference.de/>.

338. National Security Space Defense and Protection. Public

Report (2016). – URL: <https://www.nap.edu/catalog/23594/national-security-space-defense-and-protection-public-report>.

339. Negotiations without defeat: Harvard method / Roger Fisher, William Ury, Bruce Patton. Harvard University. 2012 – 272 p.

340. OECD Factbook 2016: Economic, Environmental and Social Statistics, 2016, OECD, Paris, [http://www.iberglobal.com/files/2016/oecd\\_factbook\\_15\\_16.pdf](http://www.iberglobal.com/files/2016/oecd_factbook_15_16.pdf) [31.03.2017].

341. Providing for National Security A Comparative Analysis / Edited by Andrew M. Dorman and Joyce P. Kaufman. 2014. – 340 p.

342. Recommendation 1402 (1999): Control of internal security services in Council of Europe member states. – Official Gazette of the Council of Europe.– 1999. – April.

343. Takahashi M. The Influence of Sub-state Actors on National Security Using Military Bases to Forge Autonomy / Editors: Takahashi Minori (Ed.), 2019. – Publisher: Springer International Publishing. – DOI: 10.1007/978-3-030-01677-7. – 140 p.

344. Sarotori G. Political Development and Political Engineering., Public Policy / G. Sarotori. – Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2011. – 273 p.

345. Secretary General's Annual Report: "NATO: fit for the future". URL: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_164519.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_164519.htm?selectedLocale=en).

346. Schmitt, M. Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach. – 1997, Vol. 25 (1). – pp. 24–37.

347. Snow D. M. National security / D. M. Snow. – 6 ed. Publisher: Routledge. – 2016. – 426 p.

348. Sobczyk K., Pietrzak P. W drodze do szczytu NATO w Warszawie – wydatki obronne państw Sojuszu / K. Sobczyk, P. Pietrzak // Bezpieczeństwo Narodowe. – 2015. – Vol. 2 (34). – S. 35–55.

349. Stuard D. T. Creating the national security state a history of the law that transformed America / D. T. Stuard. – Paperback, 2012. – 360 p.



350. The Performance of the EU in International Institutions. Ed. by: Sebastian Oberthur, Knud Erik Jorgensen, Jamal Shahin. – 2012. – 330 p.

351. Thomas Crombie Schelling. The Strategy of Conflict / T. Schelling / New York City: The New York Times Company, 2016. – 356 p.

352. Uncertainty in Risk Assessment, Risk Management, and Decision Making / Editors V.T. Covello, Lester B. Lave, A. Alan Moghissi, V.R.R. Uppuluri. – 1987. – Publisher: Springer US. – 548 p.

## ДОДАТКИ



**У К Р А І Н А**  
**РІВНЕНСЬКА ОБЛАСНА РАДА**

*Майдан Просвіти, 1, м.Рівне, 33013, тел. (036-2) 695-202, факс (036-2) 62-00-64. E-mail: obrada@rada.rv.ua*

*19.08.2019 № 01/08 - 270/r*

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

**ДОВІДКА**

**про використання результатів дисертаційного дослідження  
Крука Сергія Івановича на тему:  
«Інституційний розвиток державного управління у сфері забезпечення  
національної безпеки України»**

Сталий загальнодержавний, регіональний і місцевий розвиток України, який відбувається в соціальному, економічному й екологічному напрямках, вимагає ефективної взаємодії інституцій усіх рівнів управління та видів компетенцій. Це важливо в контексті системного забезпечення національної безпеки, яку формують як державні, так і суспільні інтереси. Зважаючи на збільшення проявів впливу зовнішніх і внутрішніх викликів на забезпечення такої безпеки та важливість завершення реформування в Україні, необхідним є науково обґрунтоване, ефективне та взаємодоповнююче впровадження державного управління, зокрема, регіонального, що, у свою чергу, охоплює мезо- і мікрорівні.

Варто відзначити, що практична цінність дисертаційної роботи Крука С.І. полягає в тому, що він визначає й обґрунтовує напрями інституційної взаємодії у сфері забезпечення національної безпеки та соціально-економічного розвитку України в умовах сучасної її трансформації. Серед цих напрямків визначено забезпечення стратегування у сфері національної безпеки (у соціально-економічному та екологічному векторах), підвищення якості життя населення, розвиток науки й освітньої сфери, а також охорони здоров'я, культури, стратегічного та транскордонного партнерства. Реалізація цих напрямків вимагає дієвої взаємодії інституційних сил державного управління на регіональному рівні.

Зважаючи на це, Рівненською обласною радою визнано перспективність використання авторських рекомендацій Крука С.І., які враховано під час розробки Програми підвищення ефективності виконання повноважень органами виконавчої влади щодо реалізації державної регіональної політики та

## Продовження додатку А

впровадження реформ у Рівненській області на 2018–2020 роки. Це має сприяти посиленню інституційної спроможності державної системи в забезпеченні системи безпеки, що включає національну, соціальну, економічну складову та ін.

Заступник голови  
обласної ради



О.А. Бучинський



УКРАЇНА

## РІВНЕНСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

Майдан Просвіти, 1, м. Рівне, 33028, тел. (036-2) 26-47-88, факс (036-2) 26-08-35  
 E-mail: [roda@rv.gov.ua](mailto:roda@rv.gov.ua), [www.rv.gov.ua](http://www.rv.gov.ua) Код ЄДРПОУ 13986712

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

## ДОВІДКА

про використання результатів дисертаційного дослідження  
 Крука Сергія Івановича

«ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ  
 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ»

Сьогодні по мірі соціально-економічного розвитку України та її регіонів, зокрема, Рівненського, а також інформаційних, глобалізаційних та інших викликів, неухильно зростає роль і вплив держави у забезпеченні системи безпеки, базис якої становить національна.

Автор дисертаційної роботи Крук С.І. обґрунтовує напрямки стратегування у сфері забезпечення національної безпеки України. Серед цих напрямків визначені: державна і громадська безпека; підвищення якості життя населення; економічне зростання; наука, технології й освіта; охорона здоров'я; культура; екологія і раціональне природокористування; стратегічне партнерство. Реалізація таких напрямків вимагає комплексного застосування інституційних інструментів державного управління, а саме: стимулювання підвищення рівня соціально-економічної та цивільної безпеки; здійснення достатнього ресурсного її забезпечення та систематичного моніторингу; підготовки населення, спрямованої на усвідомлення небезпек тощо.

Запропоновані Круком С.І. у дисертації інституційні інструменти передбачають реалізацію певної послідовності дій зі стратегічного забезпечення координації цілеспрямованої діяльності органів регіональної влади за основними напрямками національної безпеки з метою зниження впливу на неї загроз. На цій підставі авторські рекомендації використані в організаційно-управлінській діяльності Рівненської обласної державної адміністрації під час участі в розробці регіональних програм, а саме:

Рівненська обласна державна адміністрація  
 №вих-5894/0/01-43/19 від 19.08.2019 16:20:12



## Продовження додатку Б

Програмі економічного та соціального розвитку Рівненської області на 2019 рік й Обласної програми розвитку міжнародного співробітництва на 2019-2021 роки. Це покликано сприяти посиленню організаційно-інституційної й соціально-економічної спроможності державної системи для забезпечення національної безпеки.

Довідка видана без фінансових зобов'язань перед автором дослідження.

В.о. голови адміністрації



Ігор ТИМОШЕНКО







ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

01601, м. Київ, вул. О. Гончара, 55а, тел.(044) 247-30-26, тел./факс: (044) 202-32-11, факс: (044) 247-31-44  
 www.dsns.gov.ua СДРІОУ 38516849 oper@mns.gov.ua

20.08.2019 № 01-11891/171 На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

**ДОВІДКА**

**щодо використання результатів дисертаційного дослідження  
 Крука Сергія Івановича на тему  
 «Інституційний розвиток державного управління  
 у сфері забезпечення національної безпеки України»**

Сьогодні для України актуальним є впровадження механізмів підвищення ефективності регіонального рівня національної безпеки засобами попередження й вчасного реагування на кризові та надзвичайні ситуації. Це зумовлено суттєвим збільшенням кількості ризиків виникнення різнохарактерних цих ситуацій як загальнодержавного, так і місцевого значення. З цією метою в дисертації Крука С.І. запропоновано вирішення актуальної науково-практичної проблеми, що пов'язана з розробкою та впровадженням інституційних механізмів і засобів державної політики у сфері національної та цивільної безпеки.

Дисертаційне дослідження Крука С.І. має практичну значущість у контексті визначення комплексу інституційних заходів державної політики у сфері забезпечення національної та цивільної безпеки засобами ДСНС України. До них можуть бути віднесені такі:

- розробка і реалізація організаційно-правових, науково-технічних й економічних норм, пов'язаних з підвищенням стійкості функціонування системи попередження й вчасного реагування на кризові та надзвичайні ситуації;
- збір, обробка, аналіз і надання інформації з питань попередження та ліквідації цих ситуацій;
- стратегування у сфері національної та цивільної безпеки тощо.

На особливу увагу заслуговують рекомендації автора щодо розробки організаційно-правових документів, пов'язаних з оперативним інформуванням про надзвичайні ситуації, напрямками спільної діяльності з моніторингу та зменшення наслідків забруднення навколишнього середовища. У цьому контексті обґрунтовані конкретні пропозиції, викладені в розділі 5 дисертації. Варто відзначити, що їх актуальність і змістовність засвідчують перспективність застосування цих пропозицій у діяльності ДСНС України.

Голова  
182240

Микола ЧЕЧОТКІН



## ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з навчальної та методичної  
роботи Національного університету  
цивільного захисту України

О. О. Назаров  
"29" \_\_\_\_\_ 2019 р.

А К Т № 3



про впровадження результатів дисертаційного дослідження докторанта навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України Крука Сергія Івановича на тему: «Інституційний розвиток державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку.

Комісія у складі:

Голова – начальник навчально-науково-виробничого центру, д.держ.упр., проф., заслужений працівник освіти України Домбровська С.М.

Члени комісії – завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, д.держ.упр., проф. Майстро С.В.; начальник наукового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту навчально-науково-виробничого центру, к.техн.н., доц. Гусаров О.О.

цим актом засвідчують, що результати дисертаційного дослідження Крука Сергія Івановича на тему: «Інституційний розвиток державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України» (поглиблення змістовно-понятійної бази, розробка та впровадження інституційних механізмів державного управління національною безпекою України на основі застосування положень антикризового управління) використовуються при викладанні навчальних дисциплін «Стратегічне планування», «Концептуальні засади взаємодії політики й управління» і «Державна політика у сфері безпеки» за програмою підготовки магістрів державного управління в Національному університеті цивільного захисту України.

Голова комісії

д.держ.упр., професор

С.М. Домбровська

Члени комісії

д.держ.упр., професор  
к.техн.н., доцент

С.В. Майстро

О.О. Гусаров