

УДК 35.07:351.86:355.45

С. І. Круккандидат педагогічних наук, начальник
Головного управління Державної служби України
з надзвичайних ситуацій у Рівненській області**ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Обґрунтовано, що у сфері національної безпеки насамперед варто застосовувати правові державноуправлінські інструменти. Визначено, що серед цих інструментів особливе місце займає законодавство. Воно становить підґрунтя для інституційного механізму державного впливу. Уточнено особливості формування такого механізму, а також основні проблеми його суб'єктного складу та взаємодії. Проаналізовано правові засади, необхідні для державно-організаційного забезпечення національної безпеки України.

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

Постановка проблеми. Надзвичайно важливим питанням, що має суспільно-політичне значення і у своєму вирішенні передбачає стабільне функціонування демократичної правової держави, є формування дієвих механізмів державного управління у сфері національної безпеки. Визначальне місце серед них займає правовий механізм державного управління, оскільки він визначає особливості функціонування таких його складників, як суб'єкти державного впливу й об'єкту, на який він чиниться, що у свою чергу становлять інституційне підґрунтя для соціально-економічного розвитку держави, регіонів і їх суспільства. З огляду на це можемо наполягати на необхідності детальної характеристики зазначеного інституційного підґрунтя з позиції його правового визначення, а також відповідних йому методів регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням безпеки держави та забезпечення її розвитку, що охоплює національна безпека, присвячені наукові розробки О. Амоші, В. Бакуменка, С. Белая, С. Домбровської, К. Дубич, О. Євсюкова, О. Іляш, В. Коврегіна, Н. Нижник, Г. Ситника, Г. Савранської, В. Садкового, В. Скуратівського та ін. [1–2].

Мета статті. Не применшуючи здобутків вищевказаних науковців, можемо

відзначити, що існує необхідність у комплексному дослідженні правового механізму державного управління у сфері національної безпеки в Україні, а отже, і його дії. Все це й становить мету нашого дослідження.

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

1) визначення основних напрямів державної політики, напрямів стратегічного планування та прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки;

2) виявлення, попередження й усунення загроз та небезпек цій безпеці, локалізації і нейтралізації наслідків їх прояву;

3) суб'єктної координації (діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування) у сфері забезпечення національної безпеки;

4) визначення ресурсної бази її забезпечення тощо [1].

Усі види відносин, що виникають у сфері національної безпеки, реалізуються з метою протидії органами державної влади різного роду її загрозам і небезпекам.

Виявлення можливих цих загроз та розробка заходів із запобігання ним мають першорядне значення для держави. У сфері національної безпеки виникають такі відносини, що підпадають під сферу дії державного регулювання, зокрема, щодо застосування безпекоорієнтованого державноуправлінського інструментарію, що передбачають дотримання принципів публічності, легітимності, результативності тощо.

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

Характеризуючи ситуацію із системою відносин у сфері національної безпеки, слід відзначити таке: дана сфера в Україні поки що не створює єдиний і злагоджений організаційний механізм, у тому числі необхідний для цього державно-правовий механізм. Ці механізми відзначаються наявністю значної кількості недоліків, пов'язаних із декларативністю деяких положень законодавчої бази у сфері національної безпеки і навіть існуванням прогалів в її правовому регулюванні, недосконалістю організаційної будови системи державного управління цією сферою (див. Закон України «Про національну безпеку України» [4]).

Правовий механізм державного управління у сфері національної безпеки відзначається такою специфікою: 1) реалізується за допомогою загальнообов'язкових норм права, які приймаються органами державної влади; 2) передбачає застосування правових методів впливу (примусу, заохочення тощо); 3) установлює межі впливу на об'єкт державного управління тощо. Аналіз змістовного боку функціонування цього механізму вимагає визначення категорій щодо ефективності його дії. З огляду на це можна виділити такі

ключові елементи правового механізму державного управління у сфері забезпечення національної безпеки: 1) мету й цілі державного управління, його суб'єктів; 2) методи, а також принципи та пріоритети державного управління; 3) його суб'єктно-об'єктні правовідносини; 5) правові процедури щодо формування державного управління в цій сфері тощо [2].

Ці елементи правового механізму державного управління у сфері забезпечення національної безпеки певною мірою визначені в Законі України «Про національну безпеку України» [4]. Власне кажучи, виділені ключові суб'єкти такого управління й основні напрямки їхньої діяльності в цій сфері. Принагідно відзначимо, що згідно з останнім законодавчим нововведенням окремим напрямком такої діяльності є демократичний цивільний контроль. Разом із тим конструктивні елементи цього контролю не визначені належним чином на законодавчому рівні, хоча вони виступають як засоби комплексного впливу (забезпечення) національної безпеки.

Розглядаючи *інституційне підґрунтя національної безпеки України* (рис. 1), визначене у ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» [там само], можемо виокремити такі основні органи в її забезпеченні: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державну спеціальну службу транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національну гвардію України, Національну поліцію України, Державну прикордонну службу України, Державну міграційну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Службу безпеки України, Управління державної охорони України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику.

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

– Міністерства закордонних справ України;

- Міністерства юстиції України;
- Міністерства економічного розвитку і торгівлі України;
- Міністерства енергетики та вугільної промисловості України;
- Міністерства інфраструктури України;
- Міністерства охорони здоров'я України;
- Міністерства соціальної політики України;

– Міністерства екології та природних ресурсів України тощо, а отже, і підпорядкованих їм органів (див. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [3]).

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



Рис. 1. Структура організаційного механізму державного управління у сфері національної безпеки України

Джерело: складено на підставі [4]

Таблиця 1

Основні нормативно-правові акти, що визначають інституційні 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»

№ з/п	Назва нормативно-правового акту у сфері національної безпеки 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 ЦОБВ 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 [4]

Разом із тим можемо наполягати на необхідності внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» [4], зокрема, щодо доповнення в ньому переліку інституцій, що також формують склад сектору безпеки й оборони України. Усі вищевказані органи, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки України, є державними інституціями. Однак слід мати на увазі, що поряд із державною інституційною системою національної безпеки в нашій країні продовжує формуватися *недержавна система цивільного (загальногромадянського) контролю*. Підґрунтя цієї системи становлять громадські структури безпеки різного рівня, які здійснюють усе більший вплив на структуру організаційного механізму національної безпеки і типологізацію його інститутів. Отже, вважаємо, що недержавна система цивільного (загальногромадянського) контролю є перспективним напрямком подальших наукових досліджень.

Висновки і пропозиції. Таким чином, на підставі проведеного аналізу правового механізму державного управління у сфері національної безпеки було визначено, що він підпорядковується специфіці предмета державного регулювання та відзначається легітимністю. Акцентуючи увагу на цій специфіці, аргументовано, 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 правового підґрунтя діяльності державних органів із забезпечення національної безпеки переконує в тому, що в Україні основним недоліком існуючої організаційної системи

все ж таки залишається нерозвиненість її основних інституційних елементів. З усіх перерахованих у Законі України «Про національну безпеку України» 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 у різних сферах національної безпеки, визначення ступеня адекватності їм вжитих заходів захисту і введення державою для цих цілей правових обмежень і заборон. У цьому контексті важливим є уточнення інституційного сектору національної безпеки України. На цій підставі запропоновано внести відповідні зміни до Закону України «Про національну безпеку України», а також доповнити суб'єктний склад організаційного механізму державного управління у сфері національної безпеки України.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ: Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2010. 820 с.
2. Домбровська С.М., Помаза-Пономаренко А.Л., Лукиша Р.Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків. Харків: НУЦЗУ, 2018. 216 с.
3. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України / Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>
4. Законодавство України / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>

Крук С. И. Правовой механизм государственного управления в сфере обеспечения национальной безопасности Украины

Обосновано, что в сфере национальной безопасности следует применять, прежде всего, организационные государственные управленческие инструменты. Определено, что среди этих инструментов особое место занимает законодательство. Оно составляет основу для институционального механизма государственного воздействия. Уточнены особенности формирования такого механизма, а также основные проблемы его субъектного состава. Проанализированы правовые основы, необходимые для государственно-организационного обеспечения национальной безопасности Украины.

Ключевые слова: государственное управление, система, институциональная деятельность, национальная безопасность, законодательство, органы государственной власти.

Kruk S. The legal mechanism of public administration in the sphere of ensuring of national security of Ukraine

It was proved that in the field of national security, it is necessary to apply the following state legal instruments. It was determined that among these instruments in the field of national security legislation is a special place. It was defined that legislation make up the foundation for the relevant institutional state mechanism. The main peculiarities of formation of this mechanism were specified, as well as the main problems of its subjective composition. The domestic legal frameworks of state organizational necessary for national security of Ukraine were analyzed.

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