

# АНАЛІЗ СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

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

ANALYSIS OF THE STATUS OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF ENSURING NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

**Визначено, що розвиток державного управління у сфері національної безпеки можливий у межах використання інструментів інституційного підходу в цій сфері. Воно можливе за умови прийняття відповідного закону. Установлено, що такий закон було прийнято Верховною Радою України 21 червня 2018 року. Визначено, що Президент України, Верховна Рада України, Державна надзвичайна служба України, Міністерство внутрішніх справ України та інші інституції формують сили національної безпеки, які мають право визначати глибину участі у забезпеченні цієї безпеки. З огляду на зазначене, обстоюється позиція, що національна безпека відзначається процесами інституціоналізації організаційно-правових механізмів. Вони, у свою чергу, забезпечуються такими прийнятими законами, як Декларація про державний суверенітет України, Конституція України тощо.**

**It is determined that the development of public administration in the sphere of national security is possible within the framework of using the instruments of the institutional approach in this sphere. The use of these tools within an institutional approach in this field is possible under the condition of entering into adoption of the relevant law. It was established that such a law was passed by the Verkhovna Rada of Ukraine on June 21, 2018. It was determined that the President of Ukraine, Parliament of Ukraine, State Emergency Service of Ukraine, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, etc. shall forces of national security, which are entitled to determine the depth of participation in ensuring this security. Taking into account the indicated above, the viewpoint that the national security is determined by the processes of institutionalization of organizational and legal mechanisms is defended. They, in turn, are ensured by such relevant laws as The Declaration on the State Sovereignty of Ukraine, the Constitution of Ukraine, etc.**

*Ключові слова: державне управління, система, інституційна діяльність, національна безпека, організаційно-правові механізми.*

*Key words: public administration, system, institutional activity, national security, organizational and legal mechanisms.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У вітчизняному законодавстві нещодавно відбулися суттєві зміни — прийнято Закон України "Про національну безпеку України" і Стратегію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року [2;

3]. Їх прийняттю передували ряд причин. Зважаючи на це, потребують аналізу ці причини, а, відтак, організаційно-правове підґрунтя й інституційні напрямки функціонування системи державного управління у сфері забезпечення національної безпеки.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

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

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Разом із тим, необхідно провести комплексне дослідження організаційно-правових механізмів реалізації державного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Усе це й становить мету нашого дослідження.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

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

Основними правовими актами, що визначають засади безпеки, зовнішньої політики та повноваження державних органів України у цій сфері, є такі:

1. "Декларація про державний суверенітет України", яка прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. № 55-XII [1]. Із Декларація випливає, що Україна як суверенна національна держава розвивається в існуючих кордонах на основі здійснення українською нацією свого невід'ємного права на самовизначення, здійснює захист й охорону національної державності українського народу.

2. Постанова Верховної Ради Української РСР "Про проголошення незалежності України" 24 серпня 1991 року № 1427-XII [1]. Із цієї постанови випливає, що Україна оголосила про свою незалежність, виходячи з права на самовизначення, передбаченого Статутом ООН та іншими міжнародно-правовими документами.

3. Конституція України [1], визначальне значення в якій для нашого дослідження має ст. 18.

4. "Заява про без'ядерний статус України", яка прийнята Верховною Радою України 24 жовтня 1991 р. № 1697-XII [1], де зазначено, що наявність на території України ядерної зброї колишнього союзу РСР є тимчасовою.

5. Основні напрями зовнішньої політики України, схвалені Верховною Радою України 2 липня 1993 р. [1]. У цьому документі зазначено, Україн буде демократичну правову державу, першочерговою метою якої є забезпечення прав та свобод людини.

6. Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 р. № 964-IV [1]. Цей За-

кон визначав засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності.

Важливо, що в цьому Законі визначено основні реальні та потенційні загрози національній безпеці України, стабільності в суспільстві:

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

2) у сфері державної безпеки це розвідувально-підбивна діяльність іноземних спеціальних служб; поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності; загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України; спроби створення і функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань тощо;

3) у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України.

Слід зазначити, що у війнах нового покоління (гібридних війнах) значно зростає роль правової, економічної, гуманітарної, інформаційної і психологічної складових боротьби. У законодавчо визначеному переліку мають бути конкретизовані інформаційні, інформаційно-інструментальні загрози та загрози психологічні дії з території інших країн, спрямовані на порушення нормального функціонування систем державного і військового управління. Некоректним є визначення в якості загроз воєнній безпеці прорахунків та бездіяльності органів влади, зокрема таких, як "небезпечне зниження рівня забезпечення військовою та спеціальною технікою та озброєнням нового покоління Збройних Сил України; повільність у здійсненні та недостатнє фінансове забезпечення програм реформування Воєнної організації та оборонно-промислового комплексу України; накопичення великої кількості застарілої та не потрібної для Збройних Сил України військової техніки, озброєння, вибухових речовин". Відпрацьовування цих питань є безпосередніми функціями самих органів державної влади.

7. Варто відзначити, що у червні 2018 року був прийнятий Закон України "Про національну безпеку України" [1]. Як і нова Воєнна доктрина України, він визначає сили безпеки й оборони. До них входять такі інституції:

- Міноборони;
- ЗСУ;
- МВС;
- Нацгвардія;
- Нацполіція;
- Держприкордонслужба;
- Державна міграційна служба;
- Державна служба з надзвичайних ситуацій;
- СБУ;
- Управління держохорони;
- Держслужба спецв'язку та захисту інформації;
- Державна спеціальна служба транспорту;
- Апарат РНБО;

- розвідувальні органи;
- центральний орган виконавчої влади щодо військово-промислової політики та інші органи.

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

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

Щодо Міністерства оборони України, то відповідно до нового Закону України "Про національну безпеку України" [1] новації 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 [там само], зокрема міститься норма, за якою міністр оборони України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням президента України з числа цивільних осіб. Перший заступник міністра оборони України та заступники міністра оборони України також призначаються з числа цивільних осіб [там само, ст. 15]. У прикінцевих положеннях [там само] зазначено, що цей закон набирає чинності з наступного дня його опублікування, окрім статті 15 про призначення цивільного міністра оборони та його заступників, останні положення набирають чинності з 1 січня 2019 року.

Щодо Міністерства внутрішніх справ України, то останні зміни у законодавство про нацбезпеку й оборону не суперечать прямим законам, які стосуються правоохоронних органів, а також документам щодо розвитку системи МВС України. Разом із тим, потребують узгодження положення Закону України "Про національну безпеку України" із Стратегією розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2020 року, зокрема в частині пріоритетів такого розвитку (забезпечення охорони прав людини і основних свобод, інтересів суспільства і держави; підтримання публічної безпеки і порядку; організація цивільного захисту, запобігання виникненню НС і ліквідація їх наслідків тощо) [1].

Вітчизняне законодавство про безпеку має чітко розмежовувати повноваження державних органів, насамперед, органів сектору безпеки, забезпечувати міжвідомчу координацію, зокрема за умов тривалої агресії проти України, яка частково здійснюється у, так званих, "гібридних" проявах. При цьому слід конкретизувати аспекти "цивільного контролю". Новий Закон

України "Про національну безпеку України" [1] має усунути невиправдане розділення Законів України "Про основи національної безпеки України" і "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави", оскільки забезпечення цивільного демократичного контролю є невід'ємною складовою реалізації державної політики у сфері національної безпеки.

У продовження відзначимо, що Закон України "Про національну безпеку України" [там само] передбачає комплексне стратегічне управління в означеній сфері, що включає й планування. Свого часу планування у сфері оборони відбувалося з урахуванням положень, зокрема Закону України "Про організацію оборонного планування". Водночас існує необхідність комплексного законодавчого врегулювання планування у сфері цивільної безпеки та його узгодження з процесами планування у сфері оборони. Потребують правового закріплення зв'язок між рішеннями вищих органів державної влади у сфері національної безпеки, діяльністю органів сектору безпеки, спрямованих на їх реалізацію, виділенням відповідних ресурсів для забезпечення такої діяльності, спеціальні процедури парламентського контролю за процесами планування у сфері національної безпеки тощо. Крім того, важливим є уточнення ролі та місця органів державної влади, які здійснюють державну політику у сфері зовнішньополітичної діяльності з метою підтримки необхідного рівня безпеки України й її позитивного іміджу на міжнародній арені. Усе це покликані врегулювати новий Закон України "Про національну безпеку України" [там само], аналізу положень якого й присвячена дана наукова праця.

## ВИСНОВКИ

Актуальною проблемою, що має важливе суспільно-політичне значення для стабільного функціонування демократичної правової державності, є формування компетентних, адекватних механізмів державного управління у сфері зовнішньополітичної діяльності держави, а також підвищення їх ефективності. Від цього багато в чому залежить успішна реалізація зовнішньополітичного курсу України на міжнародній арені. Тому детальний аналіз нормативно-правової бази з питань організації державного управління у сфері зовнішньополітичної діяльності України щодо забезпечення національної безпеки держави та правова регламентація діяльності кожного державного органу, які беруть участь у зовнішньополітичному процесі на основі покладених на них законом повноважень, об'єктивно необхідні й обґрунтовані з правових позицій в цілях узгодження діяльності державних органів України у сфері міжнародних відносин.

### Література:

1. Законодавство [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

### References:

1. Verhovna Rada of Ukraine. The Law of Ukraine. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> (Accessed 15 September 2018).

*Стаття надійшла до редакції 19.09.2018 р.*