



## МІСЦЕ І РОЛЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

КОВАЛЬЧУК Алла Юріївна - кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП

УДК 347.73:351.71

*В статті піднімаються проблеми діяльності органів исполнительної влади в сфері забезпечення національної безпеки України. Осуществлен анализ основных направлений государственной политики национальной безопасности на современном этапе и функций органов исполнительной власти по обеспечению ее практической реализации. Особое внимание уделено вопросам мотивации государственных служащих органов исполнительной власти по вопросам обеспечения безопасности. Проанализированы полномочия органов государственной власти в сфере обеспечения национальной безопасности Украины. Предложены перспективные пути совершенствования административно-правовой регламентации деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающих национальную безопасность Украины.*

*Ключевые слова: национальная безопасность, органы государственной исполнительной власти, субъекты обеспечения национальной безопасности, государственная политика национальной безопасности, коллективные и региональные системы безопасности, управления сферой безопасности, контроль.*

### Постановка проблеми

Курс, узятий Україною на побудову правової, соціально орієнтованої держави, поставив вимогу реформування інститутів виконавчої влади. Сучасний стан їх функціонування характеризується тим, що рівень їх впливу на суспільні процеси не відповідає потребам динамічного розвитку громадян-

ського суспільства, формування соціально орієнтованої ринкової економіки. Невизначеність пріоритетів діяльності органів виконавчої влади, у першу чергу, створює перешкоди у реалізації прав та свобод людини і громадянина, породжує зловживання та вчинення корупційних правопорушень державними службовцями. Іншою причиною, яка породжує кризу виконавчої гілки влади, є брак її досконалого правового регулювання, що сягає в минуле.

Своєчасність і необхідність наукового аналізу функціонування виконавчої влади підтверджується й конституційно-правовим реформуванням в Україні, важливим наслідком якого має стати суттєва зміна статусу органів цієї влади.

Актуальність обраної тематики зумовлюється ще й тим, що одним із напрямків свого розвитку Україна визначила входження до європейських структур з метою створення правової європейської держави з високим рівнем життя, культури й демократії. У свою чергу, політична і правова інтеграція до Євросоюзу може бути досягнута лише в результаті набуття нових якісних характеристик, що неможливо без всебічного вдосконалення механізму державної влади взагалі і виконавчої зокрема.

### Ступінь наукової розробки

Аналізу окремих питань функціонування органів виконавчої влади у різні часи та в різних аспектах приділялася певна увага з боку як вітчизняних науковців, так і зару-

біжних дослідників, зокрема таких, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, С.В. Ківалов, В.В. Ковальська, Т.О. Коломоєць, В.П. Петков, О.Ю. Синявська, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценко, Ю.О. Тихомиров, І.Б. Шахов, В.А. Юсупов та ін. Проте, незважаючи на інтенсивність та різноманіття таких досліджень, питання удосконалення діяльності органів виконавчої влади потребують подальшої розробки. Особливим, на наш погляд, є питання концептуального та методологічного характеру.

### Мета статті

Агресія з боку Російської Федерації, анексія Криму, масові протести у різних регіонах України вказали на неналежну організацію діяльності державної влади. У системі органів державної влади в Україні особлива роль належить органам виконавчої влади, адже вони здійснюють виконавчо-розпорядчу та організаційну діяльність, тобто організують реальне виконання, втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів, а також здійснюють заходи із забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки. Враховуючи їх правове положення, необхідним є перегляд організаційно-правових засад діяльності органів виконавчої влади, притому особливе значення слід приділити питанню поєднання елементів безпеки: забезпечення безпеки держави, суспільства, людини. Відповідно, така настанова вимагає змінити концептуальні підходи до організації діяльності органів виконавчої влади з командно-адміністративних до сервісних, соціально спрямованих.

### Виклад основного матеріалу

Виконавча влада – це самостійна гілка державної влади, головне функціональне призначення якої полягає у виконанні законів. Система і структура виконавчої влади в Україні на сучасному етапі будується відповідно до завдань державотворення в нашій країні, її основоположні параметри започатковані безпосередньо у Конституції України та згідно зі «Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020». Органи державної виконавчої влади порівняно з іншими гілками

влади відрізняються значною різноманітністю [1]. Виконавча влада – влада, що має право безпосереднього управління державою відповідно до її призначення: виконавча діяльність – здійснення тих рішень, що прийняті органами законодавчої влади; розпорядча діяльність – здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій. У механізмі забезпечення безпеки саме органи виконавчої влади виконують основну функцію – виявлення загроз, ризиків, їх аналіз та розробка відповідних контрзаходів. Така діяльність вимагає від суб'єктів державної влади відповідного високого морального та етичного рівня, високого рівня усвідомлення важливості прийняття ефективного рішення.

Виконавча влада діє безупинно і скрізь на території держави (на відміну від законодавчої і судової), спирається на людські, матеріальні та інші ресурси, здійснюється чиновниками, армією, адміністрацією тощо [2]. Ефективність діяльності державної влади залежить від узгодженості її складових. Тому державне управління в Україні має бути реформованим, вивільненим від адміністративно-командних методів минулого, а виконавча влада – не лише декларованою, а й побудованою відповідно до соціальних стандартів, задекларованих Конституцією України.

Основний склад органів виконавчої влади визначений Конституцією України (розділ VI). Виконавча влада є найбільшою за масштабами гілкою влади, вона є самостійним видом реалізації державної влади в Україні, яка, згідно з конституційним принципом поділу державної влади, покликана здійснювати функції, покладені на виконавчу гілку влади [3].

Органи виконавчої влади здійснюють покладені на них управлінські функції у сфері забезпечення безпеки на різних рівнях: загальнодержавний (централізоване керівництво сферою безпеки взагалі), галузевий (управління окремими галузями безпеки) та регіональний (делегування повноважень з центру на відповідні території) рівні. У сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки органи виконавчої влади виконують такі основні функції: а) забезпечують

здійснення комплексного підходу суб'єктів відповідно до наявних і потенційних загроз, небезпек та ризиків; б) підвищують ефективність діяльності суб'єктів забезпечення безпеки, яке досягається шляхом оптимізації їх участі та співпраці під час виконання своїх функцій; в) здійснюють контроль за практичною реалізацією суб'єктів своїх повноважень; г) забезпечують міжнародне співробітництво [3, с. 8]. Фундаментальне значення здійснення управління виконавчою владою мають такі складові: рішення, його реалізація (виконання), контроль (нагляд) за здійсненням рішення (включаючи, в першу чергу, охоронну функцію). Тобто від правильності прийнятого рішення залежать наслідки такого рішення: або вони будуть становити загрозу для системи безпеки, або рішення державного службовця буде ефективним і зміцнюючим для системи безпеки держави. Тому, на наш погляд, яка б не була система органів виконавчої влади, вихідною точкою залишається людина, яка представляє інтереси держави і вчиняє дії на її ж благо.

Розглядаючи питання вдосконалення діяльності органів виконавчої влади з питань забезпечення безпеки, варто відмітити, що, на жаль, на сьогодні має місце незадоволеність суспільства низькою ефективністю виконання своїх функцій урядом та органами виконавчої влади, низька якість надання управлінських послуг тощо. Як наслідок, негативною тенденцією є втрата довіри громадян до органів державної влади в цілому. Відповідно, така негативна тенденція посилює проблему забезпечення безпеки, втрачається принцип єдності елементів державного механізму забезпечення безпеки, фінансово-економічної безпеки у тому числі. А отже, від науки та практики вимагається пошук компромісу інтересів громадян і ефективної діяльності органів виконавчої влади.

Ми хотіли б звернути увагу на таку складову організації здійснення виконавчої влади, як мотивація. Мотивація персоналу, працівників органів виконавчої влади є однією з найважливіших функцій державного управління. Вона вимагає спеціальних вмінь, наполегливості й розуміння людської природи. Адже в основі поведінки кожної

людини лежать певні мотиви: внутрішні прагнення, цінності, які зумовлюють спрямованість їхньої активності та її форми; їх розуміння дає ключ до пояснення поведінки кожної особи і можливостей впливу на неї [4].

Цікавою, на наш погляд, є думка А. Дроньє, який зазначив, що визначна роль у формуванні свідомих зусиль належить потребам, їх усвідомленню на основі вироблення уявлень про цінності, властивості предметів і явищ, породжує індивідуальні, групові, колективні інтереси, які проявляються у вигляді уваги і намагання до задоволення нових матеріальних і духовних потреб, що є основою формування мотивів поведінки людей. Знання мотивів дій (чи бездіяльності) людини дозволяє виявити його ставлення до праці, організації. Стимулювання до певної діяльності є сукупністю мотивів, з яких одному чи декільком належить вирішальна роль. У процесі управління важливо визначити основні засади і взаємозв'язок мотивів, виділити головні для того, щоб створити необхідні умови для їх реалізації чи формування нових зусиль до дій [4, с. 34-38]. Перша проблема мотивації співробітників до ефективної праці полягає у площині загальноновизначеної державної моделі управління. Так, у пострадянських країнах з плановою економікою в умовах командно-адміністративної системи відбувалася неузгодженість мотивів «на себе» і «на інших», тому що в ній працівник віддає суспільству суттєво більше, ніж одержує за свою працю. Відповідною реакцією на це було систематичне зниження якості праці. Ринкова економіка через механізм конкуренції гармонізує таку мотивацію. Так виділяються кілька груп мотивів праці, які утворюють у сукупності єдину систему. Це мотиви змістовності праці, її суспільної корисності, статусні мотиви, пов'язані із суспільним визнанням плідності трудової діяльності, мотиви одержання матеріальних благ, а також мотиви, орієнтовані на визначену інтенсивність роботи. З вищенаведеного випливає, що стимулами, що спонукають до трудової активності, можуть бути будь-які блага, котрі задовольняють значимі потреби людини, якщо їхнє одержання припускає трудову діяльність. Ін-

шими словами, благо стає стимулом праці, якщо воно формує мотив праці.

Стимулювання праці припускає створення умов, при яких активна трудова діяльність, що дає певні результати, стає необхідною і достатньою умовою задоволення значимих і соціально обумовлених потреб працівника, формування в нього мотивів праці [5]. Ще з давніх часів відомо, що можна вмисно впливати на людей для успішного виконання поставлених завдань. Одним з мотивів є потреби людини. Потреби в безпеці і впевненості в майбутньому, потреби в захисті від фізичних і психологічних небезпек з боку навколишнього світу і впевненості в тому, що фізіологічні потреби будуть задоволені в майбутньому, є тією рушійною силою у підвищенні власної ефективності діяльності кожного співробітника, посадовця тощо. Саме такий мотив у своїй найнегативнішій формі породжує корупцію, зловживання та інші негативні наслідки. Тому завданням сьогодення є створення умов реальної гармонізації мотивів діяльності посадовця «на себе» і «на державу». Кожен державний службовець повинен відчувати безпеку і захищеність з боку керівництва установи, організації тощо. Постійні реформування будь-якого органу зводять нанівець питання забезпечення власної безпеки, у тому числі фінансово-економічної і, відповідно, людина, відчуючи небезпеку, умисно йде на вчинення протизаконних дій. Саме така мотивація лежить в основі корупції, зловживань, вчиненні інших дій, що, у свою чергу, становлять загрозу національній безпеці, у тому числі фінансово-економічній.

Тому, у першу чергу, в уряд повинні призначатися особи, які мають чітку політичну програму дій щодо певного сектора державного управління, ініціативність та достатню мужність для відстоювання своїх поглядів і впровадження їх у життя. Важливо також запровадити ефективний механізм як заохочення урядовців, так і можливість притягнення до юридичної відповідальності членів уряду, що не досягли позитивних результатів у своїй діяльності. Цей же принцип слід покласти в основу діяльності державних службовців, але при тому слід створити умови для плідної праці та фор-

мування відчуття безпеки у державного службовця. Реформи, що змушують змінювати кожні півроку-рік склад співробітників будь-якого державного органу, у результаті, безперечно, призведе до негативних наслідків. Державний службовець, відчуючи небезпеку бути звільненим, відповідно розуміє втрату свого матеріального забезпечення і, як наслідок, намагається стрімко незаконно збагатитися. Розробка системи заохочування державних службовців, на наш погляд, дасть більш позитивні наслідки. І знову ж слід враховувати мотивацію кожного співробітника.

У більш масштабному значенні органи виконавчої влади повинні забезпечувати здійснення як внутрішньодержавної безпеки, так і особистої безпеки співробітників. Невиконання цієї вимоги створює для державного службовця ризик перетворитися з суб'єкта забезпечення безпеки на носія ризику, небезпеки. На підставі аналізу основних сфер державної політики національної безпеки, визначених Законом України «Про основи національної безпеки України», ми пропонуємо виділити окремо сферу особистої безпеки людини. Зазначена сфера стосується проблеми забезпечення безпеки кожної окремої людини як фізичної особи та включає комплекс основних напрямів державної політики щодо захисту її фізичного і морального здоров'я, створення належних умов життя (зокрема, праці і відпочинку), а також соціального захисту.

Також слід розглянути питання щодо доповнення положень Закону України «Про основи національної безпеки України» окремими нормами, що регламентують діяльність суб'єктів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки щодо гарантування безпеки особистості.

Таку позицію підтримує Кременовська І.В., яка вказує на наявність прогалин у праві та управлінні з питань гарантування особистої безпеки суб'єктів, забезпечення фінансово-економічної безпеки та національної безпеки взагалі [6, с. 58-60]. Так, Кременовська І. В. зазначає, що функціональна інтегрованість у діяльність суб'єктів виконавчої влади з метою досягнення внутрішньої узгодженості стану захищеності життєво важливих

інтересів особи як першооснови і головно-го об'єкта, а відповідно – суспільства і держави як консолідованої нації від наявних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз, визначає зміст національної безпеки України як адміністративно-правової категорії, основною складовою якої є особиста безпека людини. Кременовська І. В. пропонує у ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» напрями державної політики національної безпеки у соціальній та гуманітарній сферах, які стосуються збереження та зміцнення демографічного та трудових ресурсного потенціалу країни; подолання кризових демографічних процесів; створення ефективної системи соціального захисту людини, охорони та відновлення її фізичного і духовного здоров'я, ліквідації алкоголізму, наркоманії та інших негативних явищ. Для вирішення цих питань необхідно виділити окрему складову – сферу особистої безпеки людини. Вона вказує на доцільність внесення змін до Закону України «Про основи національної безпеки України», з доповненням визначеного у ст. 8 переліку основних напрямів державної політики відповідно до зазначених сфер суспільного життя внесенням до нього окремої складової – сфери особистої безпеки людини, яка належатиме до внутрішньополітичної галузі національної безпеки. Зокрема, в цій частині пропонується до слів: „у соціальній та гуманітарній сферах...” додати слова: поліпшення системи соціального захисту людини, забезпечення належних умов для її праці та відпочинку; реалізація заходів щодо зміцнення моральності населення, виховання сучасного та майбутніх поколінь українців у дусі поваги до духовних, історичних, матеріальних та інтелектуальних цінностей українського народу, утвердження в суспільстві ідеологічних засад єдності, взаємодопомоги, поваги до прав та інтересів інших людей тощо [7, с. 18].

Державний службовець є елементом системи управління ризиками, у тому числі фінансово-економічними. Основною складовою цього процесу є накопичення й використання позитивного й негативного досвіду, одержаного в результаті оперативної діяльності. Під час видання будь-якого при-

пису державним службовцем виникає природний ризик його порушення, який має бути попередньо встановлений, може бути вивчений і кваліфікований (визначений) за допомогою аналізу ризиків. Прийняття правильного рішення посадовцем служить запорукою успіху його діяльності, тому що знижує ступінь ризику й дає можливість одержати високий кінцевий результат. Але, як ми вже зазначали, на прийняття управлінського рішення, з метою нейтралізації, зменшення впливу загроз та ризиків, великий вплив виявляє мотивація державного службовця, ступінь забезпеченості його власної безпеки.

Сьогодні в Україні триває процес пошуку досконалої політико-правової моделі розбудови державності, яка б відповідала цінностям, визнаним в усьому світі, сприяла б поширенню демократичних принципів в органах публічної влади. Виконавча влада в Україні здійснюється відповідною системою органів, це обумовлено тим, що в Україні її утворює цілісна, єдина впорядкована система. Сучасне реформування державного управління має перетворювати систему центральних органів виконавчої влади на узгоджений та чіткий механізм з розподілом повноважень та відповідальності, пристосованим за змістом та переліком державних функцій, обґрунтованою штатною чисельністю та спрямований на задоволення потреб народу України. Для того, щоб домогтися максимального використання потенціалу державного службовця, керівники повинні враховувати питання, що пов'язані з управлінням персоналу на етапі розробки планів розвитку всієї організації, тобто на етапі створення реформи слід передбачити певні критерії оцінки ефективності діяльності державного службовця. У широкому сенсі під цим розуміється визначення перспективних цілей розвитку державного органу, методів і часу їхнього досягнення, а також системи оцінки ступеня реалізації цих цілей, при тому значну увагу слід приділити саме забезпеченості державного службовця.

### АНОТАЦІЯ

У статті піднімаються проблеми діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки України. Здійснено аналіз основних напрямів державної політики національної безпеки на сучасному етапі та функцій органів виконавчої влади щодо забезпечення її практичної реалізації. Особливу увагу приділено питанням мотивації державного службовця. Проаналізовано повноваження органів державної виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки України. Запропоновано перспективні шляхи вдосконалення адміністративно-правової регламентації діяльності органів виконавчої влади, які забезпечують національну безпеку України.

Ключові слова: національна безпека, органи державної виконавчої влади, суб'єкти забезпечення національної безпеки, державна політика національної безпеки, колективні та регіональні системи безпеки, управління сферою національної безпеки.

### SUMMARY

The article raises problems of activity of executive authorities in the sphere of providing national security of Ukraine. The analysis of the main directions of the state policy of national security at the present stage and the functions of the executive authorities for ensuring its practical implementation is carried out. Particular attention is paid to motivating civil servants of executive bodies for security issues. The author has analyzed the powers of state executive authorities in the sphere of ensuring national security of Ukraine. Proposed ways of improving the administrative and legal regulation of the executive authorities' activities, which ensure the national security of Ukraine are proposed.

Key words: national security, state executive bodies, subjects of national security, state policy of national security, collective and regional security systems, national security management, coordination, control, interaction of subjects of national security.

### Література

1. Стратегія розвитку «Україна -2020» Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U005\\_15.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U005_15.html)

2. Державне управління: теорія і практика / Під ред. В.Б.Авер'янова. -К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

3. Дерещ В. А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання: авт. дис. канд. юрид. наук.: 12.00.07./ НАНУ Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2006. 20 с.

4. Дроньє А. Основні принципи успішного керівництва установою. Методичні рекомендації. К.: Вид во УАДУ. 1995. С 51.

5. Устіловська А.С. Мотивація персоналу як один з основних інструментів успішного управління персоналом. «Молодий вчений» Харків. № 4.4 (44.4), 2017. С. 112-115

6. Кременовська І.В. Конституційні засади правового регулювання сфери національної безпеки України. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2006. – № 3. – С. 55 – 66.

7. Кременовська І.В. Правові та організаційні засади діяльності суб'єктів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки України. Автореферат дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук 12.00.07. / Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2010. 20с.

8. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. К. : Преса України, 1997 . 80 с.