

УДК 352 (477): 322

Р. Б. Примуш,
к. держ. упр., м. Київ
ORCID ID: 0000-0002-2408-6780

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.11—12.83

ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО Й ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО ПЕРІОДУ

R. Primush,
PhD in Public Administration, Kyiv

FORMATION OF LEGAL AND ORGANIZATIONAL MECHANISMS
OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY
IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF THE WAR PERIOD

У статті визначено особливості та тенденції розвитку правового й організаційного механізмів публічного управління у сфері національної безпеки в Україні в умовах воєнного періоду. Підґрунтя для визначення цих тенденцій становить чинна нормативно-правова база у сфері підтримки національної безпеки, у тому числі інституційної підтримки (органів державної влади, громадськості та інших публічних інституцій). Серед цих тенденцій, насамперед, окреслені такі: 1) удосконалення Стратегії національної безпеки України (2020 р.), адже вона є одним з основних організаційно-правових засобів публічного управління в досліджуваній сфері та має відповідати вимогам часу та суспільства, що змінилися через зовнішню агресію проти України; 2) упровадження системного підходу до формування та реалізації організаційного й правового механізмів публічного управління у сфері національної безпеки в Україні; 3) забезпечення стратегічності та довгостроковості планування в цій сфері. Констатовано, що в загальному контексті одним із пріоритетних завдань організаційного та правового механізмів публічного управління у сфері національної безпеки в Україні є налагодження дієвої інституційної взаємодії за будь яких умов.

It is stated that the state of national security in Ukraine at the present stage requires the formation of new trends towards the formation of its own security system. Of course, for the whole world, this process will also have certain consequences (both positive and negative) for the entire collective security system. Realizing that it is important to ensure the manifestation of positive consequences, some countries provide some assistance to Ukraine. However, it is worth remembering that it is necessary to implement a set of organizational and legal measures aimed at ensuring their own security in the long run. Since 2020, Ukraine has a strategic legal document in this area, entitled: "Human security — national security". This document is designed to ensure the social orientation of public policy. It is enough to look at its preamble, which recognizes the need to develop and adopt a number of strategies in the field of human capital conservation in Ukraine, the formation of its information and other security. Given the importance of ensuring its proper level within the legal field, we will consider in more detail the features of the formation of legal and organizational mechanisms of public administration in the field of national security.

The article identifies features and trends in the development of legal and organizational mechanisms of public administration in the field of national security in Ukraine during the war. The basis for identifying these trends is the current regulatory framework in the field of national security support, including institutional support (public authorities, the public and other public institutions). Among these trends, first of all, the following are outlined: 1) improvement of the National Security Strategy of Ukraine (2020), as it is one of the main organizational and legal tools of public administration in the study area and must meet the requirements of time and society. against Ukraine; 2) introduction of a systematic approach to the formation and implementation of organizational and legal mechanisms of public administration in the field of national security in Ukraine; 3) ensuring strategic and long-term planning in this area. It is stated that in the general context one of the priority tasks of organizational and legal mechanisms of public administration in the field of national security in Ukraine is to establish effective institutional cooperation under any circumstances.

Ключові слова: публічне управління, механізми, національна безпека, стратегія, органи влади.
Key words: state administration, mechanisms, national security, strategy, authorities.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Стан забезпечення національної безпеки в Україні на сучасному етапі вимагає формування нових тенденцій в напрямку формування власної системи безпеки. Звісно, для всього світу цей процес також матиме певні наслідки (як позитивні, так і негативні) на всю колективну систему безпеки. Розуміючи, що важливо забезпечити вияв саме позитивних наслідків, деякі країни надають Україні певну допомогу. Проте варто пам'ятати, що необхідно реалізовувати комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямовані на гарантування власної безпеки у віддаленій перспективі. З 2020 року в Україні діє стратегічний правовий документ у цій сфері, що має назву: "Безпека людини — безпека країни" [4]. Цей документ покликаний забезпечити соціальну орієнтованість державної політики. Досить подивитися його преамбулу, в якій визнано необхідність розробки та прийняття низки стратегій у сфері збереження людського капіталу в Україні, формування її інформаційної та іншої безпеки. Зважаючи на важливість забезпечення її належного рівня в межах правового поля, розглянемо більш детально особливості формування правового й організаційного механізмів публічного управління у сфері нацбезпеки.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблема публічного управління у сфері національної безпеки є предметом пильної уваги чисельної групи науковців, до якої належать В. Бакуменко, С. Бєлай, О. Бондаренко, М. Вавринчук, В. Горбулін, С. Домбровська, О. Євсюков, С. Крук, О. Крюков, С. Майстро, Н. Нижник, В. Олуйко, С. Полторак, А. Помаза-Пономаренко, В. Садковий, Г. Ситник, В. Стрельцов та ін. [1; 3; 5; 6; 7; 8]. Разом із тим потребують окремого наукового розгляду тенденції формування правового й організаційного механізмів публічного управління у сфері нацбезпеки в Україні. Ці тенденції формуються, зокрема, за рахунок удосконалення правової бази, що потре-

бує уточнення через зміну вимог часу та суспільства в умовах наявного воєнного періоду.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета дослідження — визначити тенденції формування правового й організаційного механізмів публічного управління у сфері національної безпеки в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Варто відзначити, що такі тенденції у сфері нацбезпеки забезпечує Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки та інші комітети Верховної Ради України. У період з 2019 року по 2022 рік цим комітетом подано 70 проєктів законів і кодексів у сфері національної безпеки. Серед цих проєктів правових документів особливу увагу привертають такі:

1. Проєкт Постанови про Концепцію створення обороноздатної Української держави та суспільства (від 03.10.2019 р.).

2. Проєкт Закону про Національне агентство України з питань подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації (від 11.02.2020 р.).

3. Проєкт Закону про внесення змін до Закону України "Про основи національного спротиву" щодо надання можливості територіальній обороні виконувати завдання в районах ведення воєнних (бойових) дій (від 17.01.2022 р.) та ін. [2].

Слід зауважити, що деякі із законопроєктів покликані відкорегувати норми чинних правових актів, зокрема, Закону України "Про національну безпеку України" і Стратегії нацбезпеки в Україні. На наше переконання, особливої уваги заслуговує, насамперед, удосконалення Стратегії нацбезпеки в Україні (2020 року). Погоджуємося з ученими С. Домбровською, С. Круком, А. Помазою-Пономаренко та ін. [1; 6—8], які стверджують, що чинна та попередні стратегії у сфері національної безпеки суттєво різнилися одна від одної. Свідченням цього є хоча б те, що в кожній стратегії у сфері



Рис. 1. Сектор безпеки й оборони України

Джерело: складено на підставі [4; 6].

нацбезпеки (починаючи з 2007 року) була відкоригована мета, що ставила у верхів'я трикутника загроз національним інтересам то внутрішні, то зовнішні фактори, або ті й ті одночасно. Як результат, маємо ситуацію у дисбалансі забезпечення національних інтересів і відсутності у послідовності формування системи безпеки загалом. Крім того, має місце відсутність у цілому загально визнаного науково обгрунтованого понятійно-категорійного апарату, а також системного підходу при визначенні сутності, структури, змісту, призначення, процедур розробки та затвердження (тобто недосконалість теоретико-методологічних основ розробки) специфічних нормативно-правових документів, які традиційно використовуються розвиненими країнами світу у сфері забезпечення національної безпеки, а саме: концепцій, доктрин та стратегій [5].

У продовження відзначимо, що формування системи безпеки та національної безпеки відбувається у формі надзвичайно важливого державно-управлінського рішення — нормативно-правового акту. Кінцевий результат прийняття та впровадження нормативно-правового акту — це є ніщо інше як приклад дихотомічного поєднання дії організаційного та правового механізмів публічного управління. Відтак, важливо розглянути більш детально, яким чином в Україні налагоджено цей процес.

Як відомо, нормативно-правовий акт може бути (залежно від його юридичної сили) відіграє свою роль у розробці та впровадженні державної політики національної безпеки загалом. Цю юридичну силу визначає інституційна спроможність органу влади, що приймає такий правовий документ. Закон України "Про національну безпеку України" [4] визначає перелік суб'єктів, які наділені правом на розробку та прийняття того чи іншого правового документа у сфері нацбезпеки (рис. 1).

Варто погодитися з науковцями Г. Ситником, В. Олуйко, М. Вавринчуком [5], які зауважують, що перелік суб'єктів національної безпеки, визначених чинним законодавством [4], є більш ширшим і сформована практика прийняття та використання таких нормативно-правових актів в означеній сфері:

- Конституція України, конституційні закони;
- загальні та спеціальні закони для правового регулювання певних галузей суспільних відносин;
- декрети, міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України;
- нормативно-правові акти вищих органів державної влади (укази Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України);
- нормативно-правові акти відомчого характеру (міністерств,

інших центральних органів виконавчої влади);

- розпорядження керівників місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів;
- інші нормативно-правові акти (статути, положення, інструкції, правила тощо).

У вищевказаному переліку нормативно-правових актів Стратегія нацбезпеки посідає особливе місце. До речі, поняття "стратегія" ототожнюється з таким термінами, як рішення, цілі, мистецтво тощо. Останнє дозволяє вказати на те, що процес розробки й прийняття управлінських рішень, які спрямовані на практичне розв'язання тих чи інших проблем (політичних, воєнних, соціальних та інших) у сфері суспільних відносин, є нічим іншим, як мистецтвом. Воно вимагає певної довершеності результату, його оптимальності. Відтак, головною метою "стратегії" є подальша деталізація системи поглядів, принципів і настанов, що відображені були попередньо в "доктрині" [там само]. Власне кажучи, має місце ієрархія розвитку організаційно-правового механізму публічного управління у сфері національної безпеки, а саме: спочатку приймається концепція, потім доктрина, і згодом — стратегія.

Прийняття Закону України "Про національну безпеку" зумовило втрату чинності низки нормативно-правових актів, зокрема Закону України "Про організацію оборонного планування" [4]. В останньому законодавчому акті містилося визначення стратегія як узгодженої за метою, завданнями, умовами і засобами довгострокової комплексної програми практичних дій щодо забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Чинне законодавство у сфері нацбезпеки окреслює, що стратегія національної безпеки України — це документ, який визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми за-

хисту національних інтересів України та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки (див. Закон України "Про національну безпеку" [там само]).

На наше переконання, обидва визначення не є досконалыми, але містять ключові положення, які слід урахувати, а саме:

1. Стратегія, дійсно, є довгостроковим правовим документом, а не програмою (що певною мірою узгоджено у ст. 26 Закону України "Про національну безпеку").

2. Стратегія повинна прийматися на довготривалій період (строком понад на 10 років). До речі, Закон України "Про організацію оборонного планування" визначив строк дії стратегії в цій сфері — 12 років [4].

3. Стратегія національної безпеки України розробляється за дорученням Президента України протягом 6 місяців після його вступу на пост. Проте акцент робиться не на прийнятті, а на важливості насамперед розробки стратегії. До речі, чинне законодавство визначає, що стратегія національної безпеки України схвалюється рішенням Ради національної безпеки і оборони України і затверджується указом Президента України [там само]. Проте ще в Законі України "Про організацію оборонного планування" [4] було визначено, що Президент України, звертаючись до Верховної Ради України з посланням про внутрішнє і зовнішнє становище, визначає (а не затверджує) Стратегію національної безпеки України.

Відзначимо, що законодавець розрізняє планувальні документи у сфері нацбезпеки залежно від терміну їхньої дії (див. ст. 25 Закон України "Про національну безпеку" [4]). При цьому виокремлюються документи довго-, середньо- і короткострокового планування (табл. 1).

Зважаючи на викладене вище та позицію вчених, вважаємо, що оновлена Стратегія національної безпеки України повинна:

— по-перше — бути розроблена з комплексним урахуванням мети, завдань, умов, засобів практичних дій терміном понад на 10 років. Щодо швидкоплинних змін у геополітичному просторі та внутрішньо економічному стані, то до них додаються суспільно-політичні зміни та воєнний період в Україні, які не дозволяють зреалізувати стратегічність нацбезпеки, але вимагають перегляду стратегії в означеній сфері кожні 3—5 років — не більше;

— по-друге — кожен новий Президент України (якщо не переобрали попереднього) звертається до Верховної Ради України з посланням про внутрішнє і зовнішнє становище щорічно, тобто з одного боку Стратегія у сфері нацбезпеки має розроблятися на 10 років, а з іншого — Президент має визначати уточнюючі завдання щодо цієї стратегії щорічно;

— по-третє — визначене на законодавчому рівні поняття стратегії у сфері нацбезпеки має фактично отожднюватися з поняттям "правовий документ", а не програма, план, документ (без юридичної сили), що далеко не так.

Слід зауважити, що реалізація міжнародно-правової відповідальності держави-агресора має здійснюватися на більш системній інституційній та правовій основі.

Таблиця 1. Види планування у сфері національної безпеки України

№ з/п	Назва виду планування	Назва документа планування
1	Довгострокове планування (понад 5 років)	Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України, Національна розвідувальна програма
2	Середньострокове планування (до 5 років)	Інші стратегічні документи, програми щодо розвитку складових сектору безпеки і оборони, зокрема оснащення їх сучасним озброєнням і військовою технікою, створення необхідних запасів матеріально-технічних засобів та необхідних для цього потужностей оборонно-промислового комплексу, реалізація інших заходів з посилення обороноздатності держави
3	Короткострокове планування (до 3 років)	Щорічне розроблення планів утримання та розвитку (діяльності) складових сектору безпеки і оборони, основних показників здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення за закритими закупівлями (на трирічний період), у яких визначаються завдання щодо реалізації документів довгострокового і середньострокового планування

Джерело: складено на підставі Закону України "Про національну безпеку" [4].

З цією метою розроблено проект Закону про Національне агентство України з питань подолання наслідків збройної агресії РФ. Поки він залишається на рівні законопроекту та передбачає таке:

1) створення нового центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Статтею 24 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" встановлено, що "інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України" [2]. Створення окремих центральних органів виконавчої влади має відбуватися не шляхом прийняття закону, як це зазначено в проекті про Нацагенство. Інакше це є втручанням у конституційну компетенцію Уряду. Відтак, йому має бути підзвітне та підконтрольне це агентство (ч. 2 ст. 21 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" [2]);

2) створення нового центрального органу виконавчої влади має усунути дублювання повноважень. Наразі окремі повноваження, наприклад, формування доказової бази, що підтверджує факт збройної агресії РФ проти України, яка розпочалась 20.02.2014 р., здійснюються:

— Міністерством у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України;

— Міністерством юстиції України;

— Міністерством закордонних справ України;

— Генеральною прокуратурою України;

— Службою безпеки України;

— Національною поліцією;

— Державною прикордонною службою України;

— Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;

— Генеральним штабом Збройних Сил України та іншими органами державної влади.

Крім того, відповідно до ч. 4 ст. 6 Закону України "Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях", постанови Верховної Ради України "Про комплекс невідкладних заходів щодо практичної реалізації міжнародно-правової відповідальності Російської Федерації за збройну агресію проти України" від 20.08.2018 р. № 2356-VIII Кабінетом Міністрів України створено міжвідомчий координаційний орган з метою узагальнення правової позиції держави у питанні відсічі та стримування збройної агресії РФ. Отже, актуальність оптимізації будови організаційної системи та правової бази в зазначеній сфері шляхом створення нового органу може викликати дискусію, але процесом є неминучим. Адже це має унеможливити появу нових і кристалізацію наявних проблем та загроз.

ВИСНОВКИ

Таким чином, кінцевий результат прийняття та впровадження нормативно-правового акту — це є ніщо інше як приклад дихотомічного поєднання формування та дії правового й організаційного механізмів публічного управління у сфері нацбезпеки. Одне з найбільш вагомих значень у сфері національної безпеки відіграє такий нормативно-правовий акт, як стратегія, що покликана гарантувати систему безпеки за будь яких умов, у т.ч. у воєнний період. Крім того, з'ясовано, що стратегія у сфері національної безпеки України — це адміністративно-політична основа повсякденної діяльності системи органів публічного управління в межах правового поля, спрямованої на досягнення національних цілей, ефективним організаційно-правовим інструментом вказаної системи. Тому розробка стратегії у сфері національної безпеки України передбачає всебічний аналіз ситуації (позитивні і негативні ефекти, наявні та ймовірні можливості для сил безпеки й оборони, засоби ресурси тощо). Реалізація цих заходів відбувається з урахуванням попередньо сформованих доктринальних установок щодо захисту та реалізації національних інтересів і уточнення на цій основі національних цілей та їх пріоритетності (ієрархії), що має відбуватися на довгостроковій основі. Зважаючи на протиріччя, наявні у чинному законодавстві щодо забезпечення стратегічності та довгостроковості, зовнішню агресію проти України, що зумовила зміну вимог суспільства до системи її безпеки та вітчизняної правової бази, вважаємо, що остання відзначається парадигмальністю розвитку, тобто новими інтенціями формування, дослідженню яких будуть присвячені наші подальші наукові розвідки.

Література:

1. Домбровська С.М., Полторак С.Т. Механізми формування безпеки держави // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2015. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_1_21.
2. Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current_main?id=&pid069=239.

3. Нижник Н. Национальная безопасность: концептуальные основания и феноменологическая характеристика. 1991. URL: http://window.edu.ru/resource/162/59162/files/ass_part_1.pdf

4. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>

5. Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П. Національна безпека України: теорія і практика: Монографія. За заг. ред. Г.П. Ситника. Хмельницький-Київ.: Вид-во "Кондор", 2007. 669 с.

6. Крук С. І. Поняття та сутність механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України // Держава та регіони, 2018. № 4. С. 87—90.

7. Помаза-Пономаренко А.Л. "Національна безпека", [in:] Законодавство України: монографія. Х.: НУЦ-ЗУ. 2018. 168 с.

8. Akimova L., Litvinova I., Ilchenko H., Pomaza-Ponomarenko A. The negative impact of corruption on the economic security of states. Scientific journal "International Journal of Management". 2020. № 11 (5). P. 1058—1071.

References:

1. Dombrovskaya, S.M. and Poltorak, S.T. (2015), "Mechanisms of state security formation", Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya [Online], vol. 1, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_1_21 (Accessed 4 June 2022).

2. Committee on National Security, Defense and Intelligence of the Verkhovna Rada of Ukraine (2022), available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current_main?id=&pid069=239 (Accessed 4 June 2022).

3. Nizhnik, N. (1991), "National security: conceptual foundations and phenomenological characteristics", [Online], available at: http://window.edu.ru/resource/162/59162/files/ass_part_1.pdf (Accessed 4 June 2022).

4. Official web site of the Verkhovna Rada of Ukraine (2022), available at: <http://rada.gov.ua/> (Accessed 4 June 2022).

5. Sitnik, G.P., Oluyko, V.M. and Vavrinchuk, M.P. (2007), Natsional'na bezpeka Ukrayiny: teoriya i praktyka [National Security of Ukraine: Theory and Practice], Vydvo "Kondor", Khmelnytsky-Kyiv, Ukraine.

6. Kruk, S.I. (2018), "The concept and essence of mechanisms of public administration in the field of national security of Ukraine", Derzhava ta rehiony, vol. 4, pp. 87—90.

7. Pomaza-Ponomarenko, A.L. (2018), "National Security", Zakonodavstvo Ukrayiny [Legislation of Ukraine], NUCZU, Kharkiv, Ukraine.

8. Akimova, L., Litvinova, I., Ilchenko, H. and Pomaza-Ponomarenko, A. (2020), "The negative impact of corruption on the economic security of states", Scientific journal "International Journal of Management", vol. 11 (5), pp. 1058—1071.

Стаття надійшла до редакції 12.06.2022 р.