

Е. В. Щепанський,
д. держ. упр., доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування,
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова
ORCID ID: 0000-0001-7404-3722

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.15—16.81

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ АНТИКРИЗОВОГО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Е. Shchepanskyi,
Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department of Public Management
and Administration, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF MODERNIZATION OF ANTI-CRISIS STATE REGULATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

Національна безпека як ознака сталого стану упорядкованості життя суспільства і держави є ключовим фактором самозбереження українського суспільства за умов воєнного стану в країні через російську військову агресію. В цьому контексті, найважливішим завданням, що стоїть перед державою є питання зміцнення національної безпеки, що переважно залежить від раціонального переосмислення традиційних догм і стереотипів в розумінні цього феномена, а також форм і методів його забезпечення в поточних трансформаційних умовах.

Національна безпека, з одного боку, виступає основою функціонування органів влади, а з іншого боку, вона існує там і тоді, де і коли державна влада в ній зацікавлена. Серед пріоритетних завдань держави є необхідність удосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони.

Необхідність ефективного регулювання відносин щодо розробки відповідного переліку документів стратегічного характеру вимагає чіткого вирішення багатьох практичних та теоретичних проблем, а також створення відповідного нового законодавства. Окрім цього важливим аспектом забезпечення національної безпеки є її функціональна оптимізація та створення ефективною державної системи антикризового регулювання.

Визначено, що для перешкодження виникненню кризових явищ, їх послаблення або подолання має бути розроблений ефективний механізм антикризового державного регулювання, який у сфері національної безпеки передбачає реалізацію наступних етапів: формулювання стратегічних цілей та завдань антикризового державного регулювання; комплексна діагностика стану сфери національної безпеки країни; оцінка потенціалу регіонів країни; удосконалення нормативно-правового механізму; розробка дієвого алгоритму визначення обсягів необхідного фінансування сектору національної безпеки; формування системи управління ризиками та моніторинг стану антикризового державного регулювання в сфері національної безпеки країни.

National security as a sign of a stable state of orderliness in the life of society and the state is a key factor in the self-preservation of Ukrainian society under the conditions of martial law in the country due to Russian military aggression. In this context, the most important task facing the state is the issue of strengthening national security, which mainly depends on the rational rethinking of traditional dogmas and stereotypes in understanding this phenomenon, as well as the forms and methods of its provision in the current transformational conditions.

National security, on the one hand, acts as the basis for the functioning of authorities, and on the other hand, it exists where and when the state authorities are interested in it. Among the priority tasks of the state is the need to improve the state system of strategic planning, create a unified system of monitoring, analysis, forecasting and decision-making in the field of national security and defense.

The need for effective regulation of relations regarding the development of an appropriate list of documents of a strategic nature requires a clear solution to many practical and theoretical problems, as well as the creation of appropriate new legislation. In addition, an important aspect of ensuring national security is its functional optimization and the creation of an effective state system of anti-crisis regulation.

It was determined that in order to prevent the emergence of crisis phenomena, to weaken or overcome them, an effective mechanism of anti-crisis state regulation should be developed, which in the field of national security involves the implementation of the following stages: formulation of strategic goals and objectives of anti-crisis state regulation; comprehensive diagnosis of the state of the country's national security sphere; assessment of the potential of the country's regions; improvement of the regulatory and legal mechanism; development of an effective algorithm for determining the amount of necessary funding for the national security sector; formation of a risk management system and monitoring of the state of anti-crisis state regulation in the field of national security of the country.

Ключові слова: безпека, національна безпека, стратегія, стратегічне планування, механізм, державне управління, антикризове державне регулювання.

Key words: security, national security, strategy, strategic planning, mechanism, state administration, anti-crisis state regulation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Суспільно-політичне й соціально-економічне становище України в останні роки характеризується постійним зростанням ризиків виникнення надзвичайних ситуацій військового, соціального, природного, техногенного походження, що пов'язано з російською військовою агресією, пандемією коронавірусної хвороби COVID-19, глобальним потеплінням, іншими викликами та кризовими явищами сьогодення.

Об'єктивною умовою наукової концепції національної безпеки виступає змістовна характеристика динаміки процесів, пов'язаних із модернізацією системи державного управління в сфері національної безпеки країни. Особливо ця потреба стала актуальною в умовах руйнування цивільної та критичної інфраструктури, масової міграції, падіння рівня життя населення, значного збільшення кількості надзвичайних ситуацій різних видів.

Важливою складовою Стратегії національної безпеки України "БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ — БЕЗПЕКА КРАЇНИ" визначено пріоритет національних інтересів України, а саме: "Україна прагне миру. Мир — запорука розвитку України. Встановлення миру, відновлення суверенітету і територіальної цілісності України у межах її

міжнародно визнаного державного кордону — найвищий пріоритет держави" [1].

Усе це актуалізує питання забезпечення ефективного функціонування механізмів антикризового державного регулювання в сфері національної безпеки України.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Науково-практичні аспекти державного управління у сфері національної безпеки висвітлюються такими українськими ученими як А. Дегтяр, С. Домбровська, Д. Карамішев, Птахіна О., Резнікова О. та інші. Однак питання модернізації антикризового державного регулювання у зазначеній сфері поки що не систематизовані і розроблені не в повному обсязі.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає у тому, що на основі концептуально-теоретичного аналізу сучасних загроз національній безпеці визначити механізми антикризового державного регулювання, реалізація яких зможе забезпечити ефективну протидію кризовим явищам в сфері національної безпеки України.

Таблиця 1. Зміст поняття "національна безпека"

Автор, джерело	Визначення національної безпеки
Антонов В. [2]	Національна безпека України що являє собою стан захищеності життєво важливих інтересів людини та громадянина, суспільства й держави, за якого забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання реальним і потенційним загрозам і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам Української держави.
Беззубов Д. [3]	Визначає три види категорії національної безпеки в соціумі: 1. Пасивна категорія національної безпеки, тобто національна безпека в собі як певний стан оточуючого середовища, за якого відсутня небезпека. Водночас втручання суб'єктів не є обов'язковим або необхідним, система апіорі передбачає відсутність небезпеки, загрози чи ризику. 2. Активна категорія національної безпеки, тобто національна безпека, виявляється у взаємодії з антагоністичними поняттями «небезпека», «загроза» або «ризик» і характеризується діями суб'єктів соціуму для досягнення безпечного стану чи управління системою з метою уникнення виникнення ситуації небезпек, загроз і ризиків. 3. Нейтральна категорія національної безпеки передбачає встановлення одночасного стану безпеки суспільства з діяльністю щодо моніторингу стану загроз і небезпек у майбутньому періоді
Лемак О. [4]	Національна безпека – це безпека всіх і кожної особи, які проживають на території України. Автор характеризує національну безпеку через поняття «нація», а саме усвідомлення й розуміння національної ідеї, утілення в життя якої спрямовується національними інтересами, а усунення загроз щодо останніх і проявляється в забезпеченні національної безпеки.
Мосейко А. [5]	Під національною безпекою слід розуміти захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави, національних цінностей, способу життя від широкого спектра зовнішніх і внутрішніх загроз, різних за своєю природою.
Швед І. [6]	Національна безпека – це закріплене в нормах національного законодавства стабільне правове становище населення тієї чи іншої держави, що полягає в його здатності задовольняти потреби, необхідні для існування та розвитку, з мінімальним ризиком для базових конституційних цінностей, що гарантується наявністю реального механізму захисту їхніх прав і законних інтересів осіб органами державної влади від потенційно можливих і реально наявних внутрішніх і зовнішніх небезпек, які можуть завдати шкоди їхнім життєво важливим інтересам.
Закон України «Про національну безпеку України» [7]	Національна безпека України - захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У періоди загроз й ризиків основне навантаження та відповідальність за забезпечення національної безпеки країни лягають на органи державного управління, так як державні антикризові заходи лежать в основі виживання та виходу з кризи для усіх суб'єктів господарювання, населення, держави в цілому. Політика уряду спрямована на їх захист, запобігання банкрутствам та зниження рівня й якості життя населення, на підтримку споживчого та інвестиційного попиту, на усунення адміністративних бар'єрів для підприємництва. У періоди криз роль держави в управлінні соціально-економічними процесами значно зростає. Держава грає роль організатора та координатора правових, фінансових, організаційних, управлінських заходів, що проводяться на всіх рівнях. Держава бере на себе значну частину витрат направлених на антикризові заходи, що розширює державний сектор економіки для виконання стратегічних та соціально значущих функцій.

Національна безпека держави — це головний аспект її існування не тільки як учасника міжнародних відносин, а і як захисника прав і свобод своїх громадян. Відповідно до Указу Президента України від 14 верес-

ня 2020 р. № 392 було затверджено Стратегію національної безпеки України "БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ — БЕЗПЕКА КРАЇНИ" [1], яка визначила пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі та основні напрями державної політики у сфері національної безпеки, поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України, основні напрями зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів та безпеки, завдання реформування й розвитку сектору безпеки та оборони.

Аналізуючи понятійно-категоріальний апарат національної безпеки держави можемо констатувати відсутність єдиного підходу до розуміння змісту даного поняття, тому розглянемо цей термін більш детально (таблиця 1).

Отже, пропонуємо розглядати національну безпеку України у двох аспектах: військово-оборонному, тобто дії держави щодо захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, конституційного ладу, основ демократії та інших національних інтересів України від дійсних та потенційних загроз; цивільному — як діяльність держави щодо захисту прав і свобод людини



Рис. 1. Комплексне стратегічне планування у сфері національної безпеки України

і громадянина на національній території і на міжнародному рівні.

У більшості держав система національної безпеки представлена тими заданими параметрами, у яких реалізуються основні імперативи оборонного, політичного, економічного та соціального характеру. Система національної безпеки держави — це ідеальна статична (інституційна) вкрай складна та багаторівнева система, що організаційно складається з наступних компонентів (підсистем): об'єктів забезпечення національної безпеки; суб'єктів забезпечення національної безпеки; національних інтересів, що формуються на основі національних цінностей (духовних та матеріальних) та цілей держави; деструктивних сил у вигляді ризиків, викликів, небезпек та загроз національним інтересам; сукупної могутності держави (його потенціалу національної безпеки) у вигляді органів, сил та засобів, що забезпечують реалізацію національних інтересів та захист національного надбання від можливої шкоди; нормативно-правової бази (системи правового регулювання), що закріплює офіційно принципи, форми та методи забезпечення національної безпеки. Громадяни та суспільство загалом, будучи суб'єктами безпеки, надають усе можливе необхідне сприяння відповідним державним органам при подоланні ними загроз національній безпеці, а держава у свою чергу забезпечує їм весь необхідний правовий та соціальний захист відповідно до національного законодавства та норм міжнародного права.

В сучасних умовах важливого значення набуває практика використання в сфері національної безпеки засад державного стратегічного планування, що в свою чергу вимагає комплексного перегляду підходів до розроблення й реалізації відповідної державної політики. Це дає можливість, з одного боку, надати безпековій політиці держави більшу гнучкість, адаптивність щодо швидких змін безпекового середовища, а з іншого — забезпечити належну готовність держави та суспільства до реагування на загрози широкого спектру [8, с. 8].

Загалом, незважаючи на відмінності у підходах, у закордонних поглядах та концепціях забезпечення національної безпеки є одна ключова загальна ланка: державна політика в галузі забезпечення національної без-

пеки ґрунтується на стратегічному плануванні. Саме через цей інструментарій державою визначаються цілі, завдання, найважливіші напрями та орієнтири розвитку та забезпечення безпеки. Зокрема, це пріоритетні напрями зосередження зусиль суспільства та влади по протидії викликам і загрозам, орієнтири, які перспективні технології найбільш потрібні для забезпечення конкурентоспроможності, технологічного та військового лідерства, які ринки матимуть пріоритетне значення, а також які недержавні та громадські структури доцільно підтримувати та на яких умовах.

Незважаючи на це, питання щодо повноти та ефективності імплементації Стратегії національної безпеки України залишається актуальним. Для досягнення визначених у документі амбітних цілей важливо, щоб відповідні завдання не залишилися черговою декларацією. На сьогодні комплексне стратегічне планування у сфері національної безпеки України повинно включати наступні стратегічні документи (рис. 1).

Сьогодні, за умов, в яких опинилась Україна через повномасштабну війну проти російського агресора, важливе значення для розробки документів стратегічного планування у сфері національної безпеки та оборони має проведення комплексного аналізу і прогнозування безпекової ситуації, оцінка усієї сукупності ризиків та викликів, а також аналіз наявних можливостей тощо. На нашу думку, це є можливим через оновлення доктринальних та концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, функціональна оптимізація та створення ефективної державної системи антикризового регулювання.

У дослідженнях сучасного стану державного управління мало уваги приділяється антикризовим технологіям державного управління. Отже, актуальним завданням сучасної управлінської науки є розробка теоретико-методичних та практичних рекомендацій щодо попередження та мінімізації наслідків кризових явищ, удосконалення механізмів державного антикризового управління в різних сферах суспільної діяльності. Особливої уваги ці завдання набувають стосовно сфери національної безпеки.

Вивчення теоретичних засад антикризового управління свідчить, що формування ефективних стратегій ан-



Рис. 2. Етапи реалізації механізму антикризового державного регулювання в сфері національної безпеки

тикризового управління дає змогу: аналізувати та виявляти потенційні релевантні зміни як зовнішнього, так і внутрішнього середовища; змінювати ділове спрямування форми з пасивного реагування на вплив факторів на активні дії; формулювати довгостроково орієнтовані цілі, визначати переваги, оцінювати можливості для зосередження уваги на найперспективніших напрямках розвитку.

Антикризове державне регулювання — це частина загальної системи державного управління, що включає прогнозування та своєчасну діагностику кризових ситуацій, аналіз причин їх виникнення, визначення першочергових заходів щодо стримування кризових явищ, а також розробку комплексної програми з виходу з кризової ситуації та відновлення стійкого соціально-економічного зростання. Ефективність антикризового державного регулювання залежить від реалізації комплексного системного наукового підходу.

Прогнозування розвитку зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на соціально-економічний розвиток держави, рання діагностика кризи, розробка методів, спеціальних програм та заходів щодо його пом'якшення та подолання, системна підготовка кадрів для сфери антикризового управління здатні ефективно протистояти кризовим явищам. Безліч нових проблем, з якими стикаються особа, суспільство і держава, вимагають прийняття спільних узгоджених рішень на основі постійної оперативної взаємодії і чіткої координації зусиль. Вирішення цієї проблеми дозволить забезпечити:

- своєчасне і адекватне реагування на реальні та потенційні загрози національній безпеці;
- узгодження програм реформування та розвитку органів сектору безпеки і оборони та оборонної промисловості за єдиним задумом;
- максимально ефективного використання можливостей і ресурсів суб'єктів сектору безпеки і оборони щодо захисту національних цінностей і реалізації національних інтересів;

- ефективну координацію дій органів і сил сектору безпеки і оборони та функціонування єдиної системи ситуаційних центрів;

- раціональний розподіл фінансових і матеріально-технічних ресурсів, необхідних для ефективного функціонування органів сектору безпеки і оборони та оборонної промисловості.

Отже, необхідність формування механізму антикризового державного регулювання в сфері національної безпеки обумовлена комплексним характером сучасних загроз і докорінними змінами безпекового середовища.

Під механізмом антикризового державного регулювання в сфері національної безпеки пропонуємо розуміти систему послідовних етапів, структурних елементів, які є взаємопов'язаними і взаємодіють один з одним, визначають порядок, особливості, методи й інструменти цілеспрямованого управлінського впливу органів державної влади та місцевого самоврядування на процеси, які виникають в сфері національної безпеки на державному і регіональному рівнях з метою перешкоджання виникненню кризових явищ, їх послаблення або подолання. Реалізація механізму антикризового державного регулювання в сфері національної безпеки передбачає здійснення декількох етапів (рис. 2).

Перший етап передбачає визначення стратегічних цілей, які надають антикризовому державному регулюванню цілеспрямованості й визначають бажаний та можливий стан сфери національної безпеки, що має бути досягнутий, а також завдань регулювання, що визначають комплекс дій і передбачають необхідність переведення об'єкту регулювання в якісно або кількісно інший стан, спрямовують його розвиток у певному напрямі через управлінський вплив.

На другому етапі важливо провести комплексну діагностику сучасного стану сфери національної безпеки країни. На основі отриманих результатів досліджень важливо правильно визначити концептуальні засади та

розробити відповідні стратегічні пріоритети розвитку сфери національної безпеки держави.

Третій етап передбачає оцінку потенціалу (можливостей) регіонів країни. Для здійснення ефективного антикризового державного регулювання вагоме значення має об'єктивна, повна, комплексна та релевантна інформація про соціально-економічний стан на державному та регіональному рівнях, про ступінь реалізації пріоритетних національних інтересів у соціально-економічній, екологічній та інших сферах, визначених на законодавчому рівні. Це передбачає здійснення аналізу соціо-еколого-економічної ситуації, виявлення тенденцій сталого розвитку регіонів.

На четвертому етапі важливим аспектом є проведення порівняльної оцінки відповідності законодавчої бази сучасним вимогам та викликам в рамках нормативно-правової складової механізму антикризового державного регулювання в сфері національної безпеки.

П'ятий етап — це пошук джерел фінансування. В умовах кризи повинен бути розроблений дієвий алгоритм визначення обсягів необхідного фінансування сектору національної безпеки та узгодження процесу планування його розвитку з процесом бюджетного планування.

На шостому етапі здійснюється формування системи управління ризиками. Цей етап передбачає визначення основних принципів управління ризиками у механізмі антикризового державного регулювання та чинників, що впливають на успішність управління ризиками, аналізі методів управління ризиками.

Сьомий етап передбачає моніторинг стану антикризового державного регулювання в сфері національної безпеки. Заключним етапом управління є контроль, який має забезпечувати порівняння фактичного стану із бажаним, своєчасне виявлення відхилень та їх причин; встановлення недоліків, помилок управлінської діяльності; спостереження та реагування на зміни тощо. Одночасно контроль повинен набувати форми зворотного зв'язку, на засадах якого можливо здійснювати координацію управління. Необхідність поточного спостереження, контролю, оцінювання та аналізу тенденцій обумовлює потребу створення й запровадження постійного моніторингу за результатами процесу антикризового державного управління в сфері національної безпеки.

ВИСНОВКИ

В сучасних умовах функціонування системи публічного управління основний орієнтир має бути спрямований не лише на подолання криз та впровадження механізмів антикризового державного регулювання, але й на попередження криз, що дозволить своєчасно визначити шляхи їх вирішення. Це висуває певні вимоги до процесу прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, які спрямовані на розробку системи комплексного антикризового алгоритму, основним призначенням якого є не лише уникнення криз, але й наявність інструментів контролювання кризових явищ в сфері національної безпеки.

Література:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України": Указ Президента Украї-

ни від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення 13.07.2020).

2. Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України: монографія / наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: ТALKOM, 2017. 576 с.

3. Беззубов Д. О. Проблеми теорії публічного адміністрування в сфері забезпечення національної безпеки. Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право. 2018. Вип. 5. С. 45—49.

4. Лемак О.В. Українська нація і національна безпека: аспекти співвідношення. Науковий вісник УжНУ. Серія "Право". 2014. Випуск 27. Том 3. С. 40—44.

5. Мосейко А. Г. Національна безпека України як об'єкт публічного адміністрування. Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка. 2019. Вип. 2 (86). С. 42—52.

6. Швед І.І. Місце органів прокуратури в механізмі забезпечення конституційної безпеки держави: дис.... канд. юрид. наук. Ужгород, 2018. 205 с.

7. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 31, ст. 241.

8. Резнікова О. О. Проблеми планування у сфері національної безпеки України. Стратегічна панорама. 2020. № 1—2. С. 5—13.

References:

1. President of Ukraine (2020), Decree "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated September 14, 2020 "On the Strategy of National Security of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (Accessed 10 July 2022).

2. Antonov, V.O. (2017), *Konstytucijno-pravovi zasady nacionalnoyi bezpeky Ukrayiny* [Constitutional and legal principles of national security of Ukraine], TALKOM, Kyiv, Ukraine.

3. Bezzubov, D.O. (2018), "Problems of the theory of public administration in the field of ensuring national security", *Scientific notes of the Central Ukrainian State Pedagogical University named after Volodymyr Vynnychenko*. Series: Law, vol. 5, pp. 45—49.

4. Lemak, O.V. (2014), "The Ukrainian nation and national security: aspects of the relationship", *Scientific Bulletin of UzhNU*. Series: Law, vol. 27, no. 3, pp. 40—44.

5. Mosejko, A.G. (2019), "National security of Ukraine as an object of public administration", *Bulletin of the LDUVS named after E. O. Didorenko*, vol. 2 (86), pp. 42—52.

6. Shved, I.I. (2018), "The place of the prosecutor's office in the mechanism of ensuring the constitutional security of the state", Ph.D. Thesis, Law, Uzhgorod, Ukraine.

7. Verkhovna Rada of Ukraine (2018), *The Law of Ukraine "On National Security of Ukraine"*, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, vol. 31, Art. 241.

8. Reznikova O.O. (2020), "Planning problems in the sphere of national security of Ukraine", *Strategic panorama*, vol. 1—2, pp. 5—13.

Стаття надійшла до редакції 21.07.2022 р.