

Сутнісні ознаки державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України

Essential Features of the State Policy of Responding to Crisis Situations that Threaten the National Security of Ukraine

Хитра Олександра Леонтіївна

кандидат юридичних наук,

Львівський державний університет внутрішніх справ

Львів, Україна

Oleksandra Khytra

PhD (Law),

Lviv State University of Internal Affairs

Lviv, Ukraine

Анотація – У статті розкрито сутнісні ознаки державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України. Проаналізовані заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, їх місце та роль у реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці та секторі безпеки і оборони загалом. Результати розгляду запропоновано використовувати під час проведення комплексного огляду громадської безпеки та цивільного захисту, а також у процесі підготовки Стратегії національної безпеки України.

Ключові слова – національна безпека, кризова ситуація, що загрожує національній безпеці, державна політика, сектор безпеки і оборони.

Abstract – The article reveals the essential features of the state policy of responding to crisis situations threatening the national security of Ukraine. The measures to optimize the system of central executive authorities, their place and role in responding to crisis situations that threaten national security and the security and defense sector as a whole have been

analyzed. The results of the consideration are proposed to be used during a comprehensive review of public safety and civil protection, as well as in the process of preparation of the National Security Strategy of Ukraine.

Keywords – national security, crisis situation, threatening national security, state policy, security and defense sector.

I. ВСТУП

Визначення у новому Законі України «Про національну безпеку України» принципів державної політики у сферах національної безпеки і оборони, а саме її спрямованості на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо започаткувало низку реорганізаційних заходів у центральних органах виконавчої влади, що були включені до складу сектора безпеки і оборони. Окремим завданням такої діяльності, виходячи із положень закону стало приведення у відповідність до єдиних вимог процесів виявлення та оцінки загроз національній безпеці України та визначення

відповідних пріоритетів державної політики у сферах національної безпеки і оборони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми свідчить про те, що теоретичні і прикладні проблеми визначення сутності і змісту державної політики достатньо широко описані у працях В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.Л. Валевського, В.В. Цветкова, Л.В. Сморгунова, Н.Р. Нижник, В.Б. Бакуменко та інших. Практичним проблемам національної безпеки, різним аспектам її забезпечення приділено також достатньо уваги. Разом з цим питання сутнісні ознаки державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України залишаються практично не дослідженими правовою наукою.

Тому *мета статті* полягає в оцінці сутнісних ознак державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, а також аналізі заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, визначенні їх місця та роль у реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці та секторі безпеки і оборони загалом.

II. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

З набуттям чинності Закону України «Про національну безпеку України» [1] ним визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у відповідній сфері, створюється основа для реалізації інтеграційної політики та процедур в органах державної влади, інших державних органах, громадських організаціях та громадських об'єднаннях, які мають здійснювати формування і реалізацію державної політики у сфері безпеки, а їх функції мають бути віднесені до сфер національної безпеки і оборони.

У більшості наукових праць сучасних авторів та програмах навчальних дисциплін формування та реалізація державної політики визначається як відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність державних органів та інституцій, яка здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано у певній сфері або щодо певної проблеми або сукупності проблем та впливає на функціонування суспільства. Державна політика аналізується як специфічна форма політико-управлінської діяльності держави, яка має свої закономірності, складну внутрішню структуру і відіграє важливу роль у формуванні та розвитку суспільних відносин [2, с. 122].

При цьому “національна безпека” має сприйматися як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [1], а “оборона” – як система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту [3].

У свою чергу слід враховувати й розподіл державної політики на “формування” та “реалізацію”, що відбувається у відповідності до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” в якому закріплена топологія державної політики. Згідно чинних вимог лише міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [4], що має сприйматися як результат декомпозиції проблем, які вимагають управлінського вирішення із формуванням “пакетів завдань”, для яких можливе визначення конкретних управлінських заходів, рішень і дій.

Поєднання вказаних закономірностей та вимог, за позицією Кабінету Міністрів України, відбулося у Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [5]. Відповідно, сутність державної політики насамперед має відобразитися у статусі міністерств, які, у свою чергу, мають визначитися із власним інституційним розвитком зокрема щодо встановлення чіткого порядку спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів.

При цьому виходячи із положень Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” потенціал міністерств до розвитку спроможності з формування державної політики залишається невикористаним, у той час як діяльність інших центральних органів виконавчої влади все ще продовжує зосереджуватися на виконанні окремих доручень міністерств щодо розроблення проектів нормативно-правових актів замість якісної реалізації державної політики. Так, наприклад, на засіданні Кабінету Міністрів України 26.07.2018 р. (протокол № 29) було розглянуто питання виконання плану організації підготовки проектів актів необхідних для забезпечення реалізації Закону України “Про національну безпеку України” на виконання якого МВС України

доручило центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ підготувати пропозиції щодо положень Закону України “Про національну безпеку України” відповідальність за реалізацію яких покладена на Кабінет Міністрів України (доручення МВС України від 13.08.2018 р. № 11596/02/21-2018).

Серед інших проблем оптимізації системи центральних органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України визначає: можливість конфлікту між функціями формування державної політики та окремими функціями з реалізації державної політики, зокрема щодо управління об’єктами державної власності, інспекційно-наглядовою діяльністю та надання адміністративних послуг у роботі міністерств; не запровадження повноцінного формування політики на основі її аналізу та стратегічне планування; відсутність узгодження із процедурою бюджетного планування документів державної політики та стратегічного планування (концепції, стратегії, державні цільові програми, інші документи), які розробляються міністерствами та затверджуються/схвалюються Кабінетом Міністрів України; дублювання функцій та відповідно нераціональне використання людських та фінансових ресурсів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади через невизначеність їх місій, а також відсутність чіткого розподілу повноважень; нераціональність з точки зору сучасних управлінських стандартів внутрішньої будови структур апаратів міністерств; недостатню забезпеченість міністерств фахівцями, здатними аналізувати стан справ у відповідних сферах державної політики, формувати політичні пропозиції, розробляти та впроваджувати ключові національні реформи; потребу у перегляді та модернізації основних робочих процесів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (нормотворча діяльність, організація виконання завдань, бюджетні процеси тощо) з метою уникнення зайвих бюрократичних процедур, перевантаження поточною роботою та неефективного витрачання робочого часу фахівців; необхідність підвищення спроможності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади до формування державної політики та її реалізації, оновлення їх внутрішньої організаційної структури узгоджуються з Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленою Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5, Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схваленою

розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474, Концепцією запровадження посад фахівців з питань реформ, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 р. № 905, середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3.04.2017 р. № 275 [5].

Наявність перелічених проблем вимагає перегляду поглядів на сутність державної політики загалом із подальшим узагальненням досвіду формування і реалізації державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Так, О.Л. Валевський насамперед звертав увагу на діяльнісний аспект державної політики та її спрямованість на “вирішення проблем суспільного розвитку” [6, с. 21]. Цілком погоджуючись із таким підходом звернемо увагу на те, що у відповідності до ч. 1 ст. 3 Закону України “Про національну безпеку України” суб’єкти формування і реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони, а отже й реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, мають спрямовувати свою діяльність на захист: людини і громадянина - їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства - його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави - її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища - від надзвичайних ситуацій. [1].

Перший та четвертий напрями у відповідності до ст. 18 Закону України “Про національну безпеку України” та п. 1 Положення «Про Міністерство внутрішніх справ України» покладатиметься на відповідне міністерство як на головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у вказаних сферах [7].

Поряд з цим захист держави, її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності покладено на Збройні Сили України (ст. 16 Закону України “Про національну безпеку України”) із залученням до цього інших складових сектора безпеки і оборони у відповідності до визначеного у законі режиму, у той час як забезпечення безпеки держави із неухильним дотриманням прав і свобод людини і громадянина покладено на Службу безпеки України (ст. 19 Закону України “Про національну безпеку України”).

Узагальнюючи вищенаведене слід констатувати змістовність поняття державна політика в аспекті реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Такий стан дозволяє розглядати державну політику реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці як цілеспрямовану суспільну владну діяльність визначених складових сектора безпеки і оборони.

При цьому невиправданим буде ототожнення державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці із державною політикою у сфері внутрішніх справ. За зауваженнями В. Дженкінса [8], Дж. Андерсона [9], Т.Г. Титаренко [10] та багатьох інших авторів державна політика як процес характеризується складністю, наявністю багатьох рішень, які приймаються багатьма суб'єктами та інститутами, у т.ч. на рівні міждержавних відносин й систем колективної безпеки. При цьому вказані автори акцентували увагу переважно на тому, що вибір цілей та засобів їх досягнення в рамках специфічної (проблемної) ситуації має відбуватися виключно в межах повноважень таких суб'єктів.

Аналогічної думки щодо сутності державної політики дотримувався й Л.В. Сморгунів [11, с. 67], відповідно до розробленої ним дефініції державна політика реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці може бути визначена як політичний процес управлінського впливу центральних органів виконавчої влади та їх структурних (територіальних) підрозділів, які віднесені до складових сектора безпеки і оборони, на кризову ситуацію, який спирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень як при розробці, так й при здійсненні регулюючого і організуючого впливу на всі компоненти та аспекти функціонування і розвитку суспільства за допомогою розміщення сил та засобів забезпечення національної безпеки, розподілу та перерозподілу матеріальних цінностей та інших заходів.

З огляду на вичерпний перелік складових сектора безпеки і оборони доцільним виявляється надання відповідної “державно-політичної” оцінки (функціонального аналізу [12, с. 7]) участі у реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України Державної спеціальної служби транспорту, Національної гвардії України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Служби безпеки України, Управління державної охорони України,

Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальних органів України.

Оцінюючи функціонування вказаних вище органів з точки зору їх залучення до реалізації державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці слід врахувати, що у відповідності до ч. 3 ст. 29 Закону України “Про національну безпеку України” плани їх застосування у кризових ситуаціях мають ґрунтуватися на Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України [1] – документі довгострокового планування, що розробляється МВС України за рішенням Міністра внутрішніх справ України на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту.

Безпосередньо комплексний огляд є процедурою оцінювання стану і готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами якої розробляються та уточнюються концептуальні документи розвитку складових сектору безпеки і оборони та визначаються заходи, спрямовані на досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища [1]. У відповідності до пп. 2 ч.3 ст. 27 Закону України “Про національну безпеку України”, окремого доручення МВС України (від 31.08.2018 р. № 12483/01/21-2018) та з урахуванням позиції Ради національної безпеки і оборони України викладеної у листі від 03.08.2018 № 1187/21-04/2-18 щодо активізації роботи з розроблення відповідних проектів актів про порядок проведення оглядів у сферах національної безпеки і оборони України, Національна поліція України, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Головне управління Національної гвардії України, Державна міграційна служба, Державний науково-дослідний інститут МВС України відповідно до компетенцій мають підготувати пропозиції до Проекту порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту, який включав би такі питання: загальні положення; мета, завдання та принципи проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту; керівництво оглядом громадської безпеки та цивільного захисту; етапи проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту (організаційно-підготовчий, основний, заключний);

забезпечення підготовки та проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту (науково-методичне, фінансове, кадрове, інформаційне).

III. ВИСНОВКИ

Враховуючи вищевикладене у контексті політичного процесу та євроатлантичної інтеграції країни державна політика реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці має спрямовуватися на чітке формулювання “державного бачення” сутності кризової ситуації, що загрожує національній безпеці в її порівнянні з особливим періодом, воєнним та надзвичайним станами. Запропонована на цій основі національна ідея повинна знайти підтвердження у матеріалах комплексного огляду громадської безпеки та цивільного захисту, а також відображення у Стратегії національної безпеки України. Заходами, які відображають сутність державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці є: формалізація на рівні міністерств дієвих механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці; заходи цілепокладання у міністерствах із розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу; розроблення підрозділами міністерств із стратегічного аналізу та планування різних варіантів державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці; прийняття політичних рішень щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці; проведення інформаційно-роз’яснювальних кампаній на підтримку державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці; реалізація державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці відповідно до визначених термінів; оцінювання впливу природи кризової ситуації, що загрожують національній безпеці на стан соціально-економічний розвиток держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII [Електронний ресурс]: Заголовок з екрану. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> .
- [2] Цветков В.В. Демократія. Управління. Бюрократія: [монографія] / В.В. Цветков, В.П. Горбатенко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – 248 с.
- [3] Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII [Електронний ресурс]: Заголовок з екрану. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/ed20101013/find?text=%CE%F1%EE%E1%EB%E8%E2%E8%E9+%EF%E5%F0%B3%EE%E4> .
- [4] Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]: Заголовок з екрану. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> .
- [5] Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р [Електронний ресурс]: Заголовок з екрану. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-p> .
- [6] Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: [монографія] / О.Л. Валевський. - Київ: НІСД, 2001. – 242 с.
- [7] Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878 [Електронний ресурс]: Заголовок з екрану. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-p> .
- [8] William I. Jenkins, Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective (London: Martin Robertson, 1978) .
- [9] James E. Anderson, Public Policy Making: An Introduction, 3rd ed. (Boston:Houghton Mifflin Company, 1984): 3.
- [10] Титаренко Т.Г. Поняття та сутність і зміст державної політики регулювання земельних відносин в Україні Державне управління: удосконалення та розвиток № 8, 2015 [Електронний ресурс]: Заголовок з екрану. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=873> .
- [11] Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред Л.В. Сморгунова. - М.: "Российская политическая энциклопедия" (РОССПЕН), 2006. – 384 с.
- [12] Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.: НАДУ, 2014. – 448 с.