

Напрями зростання результативності публічного управління у сфері національної безпеки

У статті визначено тенденції розвитку механізмів публічного управління національної безпеки в Україні. Підґрунтя для визначення цих тенденцій становить чинна нормативно-правова база у сфері підтримки національної безпеки, у тому числі інституційної підтримки. Серед цих тенденцій насамперед окреслені такі, як перенесення важливої частини безпекових функцій на регіональний і місцевий рівні, адже вони найбільш наближені до населення, а також агрегування його інтересів; забезпечення національного спротиву, руху опору й територіальної оборони тощо; впровадження принципу добровільності та публічності під час реалізації публічного управління нацбезпекою (шляхом створення добровільних пожежних команд, добровільних формувань територіальної оборони) та ін.

Водночас у статті розглянуто вплив міжнародної ситуації на формування національної безпеки, реагування на сукупність загроз і засобів протидії загрозам, застосуванню і потенційному застосуванню озброєного й інших форм насильства.

Як висновок, констатовано, що в загальному контексті одним із пріоритетних завдань правового механізму публічного управління національної безпеки є налагодження дієвої інституційної взаємодії в цій сфері.

Ключові слова: публічне управління; механізми; національна безпека; виклики; інституції.

Постановка проблеми. Надзвичайно важливим питанням, що має суспільно-політичне значення і у своєму вирішенні передбачає стабільне функціонування демократичної правової держави, є формування компетентних, адекватних механізмів публічного управління у сфері внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності держави, а також підвищення їх результативності. Від цього багато в чому залежить успішна реалізація політичного курсу України на міжнародній арені, а відтак її місце в ній [5].

Сучасна міжнародна ситуація, пов'язана з появою нових викликів і загроз, висуває нові вимоги до забезпечення національної безпеки України. Безпека як феномен міжнародної політики є захистом держави власної території від різного роду посягань ззовні. Національна безпека як складова частина міжнародної безпеки є стратегією, що спрямована на забезпечення життєво важливих інтересів особи і держави. Адже національна безпека – це стан захищеності особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, який дозволяє забезпечити конституційні права, свободи, гідну якість і рівень життя громадян, суверенітет, територіальну цілісність і стійкий розвиток України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-прикладні аспекти дослідження національної безпеки знайшли своє відображення у наукових працях багатьох вчених, зокрема таких як: [1–5, 7].

Метою статті є аналіз напрямів зростання результативності публічного управління у сфері національної безпеки.

Викладення основного матеріалу. Національна безпека враховує такі сфери безпеки, як військова, економічна, інформаційна, екологічна, продовольча, соціально-політична і духовно-моральна. Кожній з них властиві свої певні механізми, форми і методи гарантування безпеки. Феномен національної безпеки має давню історію. Здавна племена ворогували один з одним, завойовуючи і розорюючи суміжні території, проводячи політику пограбувань сусідніх народів. Основу міжплемінних, а пізніше міждержавних відносин становили стосунки з позиції сили. Поява зброї масового знищення висунула проблему національної безпеки як однієї з провідних в сучасній світовій політиці. Головну загрозу життю людства становить феномен війни. За останні 5,5 тисяч років на нашій планеті сталося 14,5 тисяч великих і малих воєн, що забрали життя 3,6 млрд чоловік. За цей час мир на планеті тривав всього 292 роки [3]. Воістину, варто після приведених цифр вважати людину істотою розумною, якщо її сила і енергія спрямовувалася виключно на тотальне руйнування і знищення собі подібних.

Національна безпека, як відомо, складається з військово-технічного компонента (стан збройних сил держави), економічного і науково-технічного розвитку держави, соціально-політичного (стабільність суспільства) і духовно-морального складових. У сучасному світі у сфері національної безпеки збереглися колишні (старі) загрози — можливість міждержавного ядерного зіткнення і широкомасштабної війни з використанням звичайних озброєнь. Нові загрози національної безпеки з'явилися порівняно нещодавно – міжнародний тероризм; поширення зброї масового знищення; внутрішні і локальні озброєні конфлікти. Зазвичай при аналізі проблем національної безпеки основна увага приділяється зовнішньополітичному аспекту. Проте національна безпека має і внутрішню складову.

Відомо, що потужність держави, пов'язана з його збройними силами, залежить безпосередньо від військово-економічного потенціалу. Проте в історії мали місце, на перший погляд, парадоксальні явища, коли свідомо слабкіша в економічних і військово-технічних відносинах держава виходила переможцем у сутичці з сильнішим супротивником. Тому значне місце в забезпеченні національної безпеки займає духовно-моральна безпека. На жаль, ця тематика ще не стала предметом наукового дослідження з боку фахівців [2].

Духовно-моральна безпека, на нашу думку, є здатністю особи знаходити оптимальні рішення, долати життєві труднощі на основі християнських моральних позицій. Цей вид національної безпеки важливий саме в умовах сучасного суспільства, що здійснило перехід до ринкових стосунків, коли гроші, багатство, капітал, прибуток стали єдиним критерієм оцінки людини, перетворилися на деякий абсолютизм. Тема багатства мусується вітчизняними ЗМІ, що показують аудиторії незлічені багатства невеликої групи олігархів, політиків, шоуменів і інших, які ці багатства виставляють напоказ, чваняться ними один перед одним і перед народом. На жаль, майже повністю втрачені меценатства, що існували в Україні традиції, добродійності. Багато великих підприємців початку ХХ століття робили вагомий внесок у рішення соціально-економічних завдань суспільства [4].

У системі духовно-моральної безпеки важливу роль грає пропаганда праці, трудових стосунків, шанобливого ставлення до людей праці, створюваних ними благ. На жаль, праця рідко стає предметом пропаганди в ЗМІ. Ми іноді забуваємо, що капітал, прибуток створюються саме працею. Повернутися обличчям до людей праці – одне із завдань держави в забезпеченні духовно-моральної безпеки. Рішення завдань духовно-моральної безпеки передбачає механізм духовно-морального виховання: залучення підростаючого покоління до багатой культурної спадщини українського народу, в першу чергу, до української класики, української історії, показ героїчного подвигу народу нашої країни в захисті Вітчизни в різні історичні періоди. Тим паче, необхідно відновлюючи історичну правду, розкривати «білі плями» української історії.

У міждержавних відносинах існує феномен міжнародної безпеки (МБ). МБ є сукупністю загроз і засобів протидії загрозам, потенційному застосуванню озброєного і інших форм насильства, які за своїми масштабами виходять за межі національних держав. Структурно МБ також підрозділяється на військову, економічну, продовольчу, екологічну, енергетичну, інформаційну, фінансову, соціально-політичну і духовно-моральну безпеку. Кожен структурний компонент МБ може стати предметом самостійного наукового дослідження.

Таким чином, у контексті зазначеного першочергове завдання національної безпеки в Україні – не допустити настання деструктивних суспільно-політичних конфліктів, своєчасно усунути причини їх зародження або локалізувати процеси соціальної напруженості на «доконфліктній» стадії їх розвитку.

Зафіксовані в офіційному визначенні національної безпеки гідна якість і рівень життя, суверенітет, стійкий соціально-економічний розвиток мають безліч проявів, які у своїй сукупності утворюють значний сегмент соціальної реальності. Так, наприклад, злочинність є внутрішньою загрозою національної безпеки. Соціальна практика страхування забезпечує стійкість соціально-економічного розвитку і гідний рівень життя застрахованих осіб. Відмічена особливість створює передумови для конструювання національної безпеки як складного комплексного соціального явища і одночасно призводить до розмиття меж національної безпеки як самостійного предмету дослідження. На жаль, в сучасній вітчизняній політико-правовій думці ця особливість не сприймається як заслуговуюча окремої ґрунтовної рефлексії. «Національна безпека» розглядається як стале вираження, зміст якого включає передусім публічні аспекти забезпечення безпеки держави, внутрішньополітичної стабільності і стійкого зовнішньополітичного положення, обороноздатності, протидії тероризму і екстремізму. Ті ж компоненти національної безпеки, які відбиті в офіційній дефініції, проте не вписуються в межі ординарного слововживання, просто ігноруються дослідниками. У кращому разі це питання піднімається під час розгляду співвідношення змісту понять «державна безпека» і «національна безпека».

Іншими словами, теорія національної безпеки розвивається в ситуації, при якій офіційно сформульована дефініція національної безпеки, її конкретизація в законодавстві, практична інтерпретація і наукове осмислення змісту розвиваються паралельно, але не завжди синхронно і погоджено, що має очевидні негативні наслідки як для достовірності наукового пізнання, так і для регулювання громадських стосунків. Як одного з можливих механізмів вирішення позначеної проблеми ми пропонуємо поєднання рівневого і галузевого підходу до класифікації досліджень, присвячених національній безпеці. Таку класифікацію можливо здійснити за двома критеріями: рівню абстрагування дослідження за шкалою «прикладна проблема – безпека як ціле» і галузі знань, в методологічній традиції якої виконано дослідження. Враховуючи викладені вище, запропонована класифікація вирішує дві взаємозв'язані задачі: по-перше, впорядкування нині наявного масиву досліджень і підходів до національної безпеки як до комплексного соціального явища, по-друге, виявлення специфіки відображення національної безпеки як багатоаспектного соціального явища, що надалі дозволить забезпечити методологічно коректний облік результатів досліджень в суміжних наукових дисциплінах і в

практичній діяльності і у результаті сприятиме формуванню міжгалузевої теорії національної безпеки. З точки зору рівня абстракції наявні дослідження можна розділити на 5 рівнів.

Перший рівень представлений дослідженнями окремих соціальних явищ, що мають об'єктивне значення для режиму національної безпеки. Проте прямих зв'язків цих явищ з національною безпекою як комплексним соціально-правовим режимом не встановлюється. Незважаючи на безперечне прикладне значення, вклад таких досліджень в теорію національної безпеки обмежується збором емпіричних даних і первинними теоретичними узагальненнями. Офіційне визначення національної безпеки розмиває проблемне поле, створює два паралельні напрями у вивченні одних і тих же соціальних явищ – явищ «у своєму роді» і їх же у зв'язку з проблемами національної безпеки. Так, з метою забезпечення державної і громадської безпеки удосконалюється структура і діяльність органів державної влади. Тому будь-яке дослідження проблем публічного управління належить до прикладного рівня дослідження проблем національної безпеки, навіть якщо дослідник явно не ставить перед собою відповідних завдань. Такий стан речей характерний для ситуації формування і накопичення наукових фактів, в якій до цього дня знаходиться теорія національної безпеки.

Другий рівень представлений дослідженнями, в яких будь-яке явище розглядається в прямому зв'язку з національною безпекою. Національна безпека в цьому випадку використовується як елемент методології, як аксиологічна установка ученого. За допомогою зв'язку з національною безпекою обґрунтовується актуальність теми дослідження, відкривається певна грань об'єкта, його цінність або антицінність в контексті національної безпеки. На цьому рівні можна окремо виділити роботи, що розглядають свій предмет з використанням методологічних категорій теорії національної безпеки. Такі дослідження зазвичай містять практичні пропозиції, спрямовані на усунення відповідного явища або приведення його в стан, не загрозливий національній безпеці, і обґрунтовують необхідність екстраординарного державного примусу і зміни державної політики у відповідній сфері.

Дослідження третього рівня присвячені тому або іншому виду національної безпеки. Ці дослідження на відміну від охарактеризованих вище груп поєднують практичну і теоретичну спрямованість і можуть мати методологічне значення для досліджень першого і другого рівня. З теоретичної точки зору вони обкреслюють певний сегмент соціальної реальності, який комплексно систематизують через призму категоріально-понятійного апарату національної безпеки: виділяються загрози безпеки в цій сфері, аналізується комплексний механізм забезпечення безпеки. З практичної точки зору вони характеризуються пропозиціями, спрямованими на встановлення режиму захищеності того або іншого об'єкта тими або іншими способами. Можна сказати, що це дослідження галузевих елементів теорії національної безпеки.

На четвертому рівні розташовані дослідження, предметом яких є національна безпека в цілому. Це дослідження, основні цілі і завдання яких полягають у формуванні теорії національної безпеки в цілому, її категоріально-понятійного апарату. Такі дослідження мають фундаментальний характер і в ідеалі повинні мати методологічне значення для досліджень попередніх груп.

Нарешті, можна виділити ще один, п'ятий рівень. Для досліджень цього рівня національна безпека є частиною власного предмета. Ці дослідження присвячені в цілому проблемі безпеки, і найчастіше проводяться філософами. Ці дослідження розробляють загальний категоріальний апарат для усіх рівнів досліджень проблем національної безпеки, безпосередньо не розробляючи тему національної безпеки.

Сьогодні не викликає сумнів той факт, що стратегічні прорахунки щодо формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України можуть зумовити анексію частини державної території України, а також до подальшої ескалації екстремістських, сепаратистських і терористичних угруповань і виявів негативної практики їх діяльності в південно-східних регіонах нашої держави. Зважаючи на це, було виявлено спектр проблемних питань щодо публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України, що пов'язані із зовнішньою та внутрішньою її державною політикою, а саме [7]:

- по-перше, військово-політичним керівництвом України мають вчасно вживатися заходи щодо залучення політичної й дипломатичної підтримки провідних міжнародних безпекових організацій (зокрема ООН, ОБСЄ та НАТО), а також країн-гарантів суверенітету та територіальної цілісності України;

- по-друге, вищим органом колегіального керівництва у питаннях оборони й безпеки України має бути надано адекватну оцінку характеру наявних викликів і загроз національній безпеці нашої країни у сфері державної безпеки;

- по-третє, варто посилити розвиток патріотичного мислення як серед населення України, так і серед її посадових осіб;

- по-четверте, керівництвом інституційного сектора національної безпеки й оборони України не було вжито превентивних воєнних заходів щодо мінімізації та нейтралізації наявних і потенційних викликів й загроз такої безпеці.

Висновки. Підбиваючи підсумки, можна виділити три чинники, що сприяють актуалізації досліджень в галузі національної безпеки: це потреби практики, потреби освіти і внутрішня логіка розвитку наукового знання. Перші два є зовнішніми щодо науки. Логіка ж розвитку наукового знання вимагає методологічної рефлексії. Рівневий аналіз, зроблений в цій статті, виявляє рівень досліджень національної безпеки. Представляється, що теорія національної безпеки переживає період становлення і знаходиться в стані накопичення емпіричних фактів і плюралізму теоретичних підходів і установок. Основною компонентою процесу політико-правової інституціоналізації національної безпеки України є система міжнародної безпеки, яка зазнає істотну деформацію своїх базових принципів в умовах глобалізації, що розцінюється як загроза національному суверенітету та інтересам. Система міжнародної безпеки, що склалася в середині минулого століття, ідеологічно була забезпечена установками західноєвропейського гуманізму, що культивував парадигму універсальності і автономії особи, і свободами людини, реалізація яких стала основою міжнародних правовідносин і світового правопорядку. Фундаментальним положенням світового правопорядку є принцип суверенітету, який забезпечував функціонування, становлення і розвиток правових систем як національних держав, так і світової спільноти в цілому.

Список використаної літератури:

1. Євсюков О.П. Концепція уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України / О.П. Євсюков // Вісник національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління, 2018. – Вип. 1 (9). – С. 124–130.
2. Політико-правові інститути сучасності: структура, функції, ефективність: монографія / за заг. ред. М.І. Панова, Л. М. Герасіної. – К. : Ін Юре, 2005. – 424 с.
3. Полторак С.Т. Громадський контроль над військово-промисловим комплексом: інституційні аспекти функціонування / С.Т. Полторак // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://reposit.sc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/2425/1/Zb%D1%96rnik_NUCZU_2017_1%286%29.pdf.
4. Помаза-Пономаренко А.Л. Державне управління територією та регіоном у сучасних умовах: особливості диференціації / Помаза-Пономаренко А.Л. // Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління. – 2015. – № 1 (12). – С. 102–107.
5. Крук С.І. Інституційний базис державного управління щодо забезпечення національної безпеки України / С.І. Крук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : елек. фах. видан., 2018. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/6.pdf.
6. Крук С.І. Інституційні сили й інструменти державного управління у сфері забезпечення національної безпеки / С.І. Крук // Інвестиції: практика та досвід, 2018. – № 19. – С. 103–105.
7. Кулішенко Т.Ю. Інституціоналізація виконавчої влади в Україні в контексті децентралізації (політологічний аспект) : дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Т.Ю. Кулішенко. – Харків, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nauka.hnpu.edu.ua/дисертаціякулішенко-тю.html>.

References:

1. Yevsyukov, O.P. (2018), «The concept of unification of state mechanisms to ensure socio-economic security of Ukraine», *Visnyk natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnya*, Vol. 1 (9), pp. 124–130.
2. Panov, M.I. and Gerasina, L.M. (2005), *Polityko-pravovi instytuty suchasnosti: struktura, funktsiyi, efektyvnist*, In Yure, Kyiv, 424 p.
3. Poltorak, S.T. (2017), «Public control over the military-industrial complex: institutional aspects of functioning», *Visnyk Natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnya*, [Online], available at: http://reposit.sc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/2425/1/Zb%D1%96rnik_NUCZU_2017_1%286%29.pdf. (Accessed 4 June 2022)
4. Pomaza-Ponomarekno, A.L. (2015), «Public administration of the territory and the region in modern conditions: features of differentiation», *Visnyk natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnya*, Vol. 1 (12). pp. 102–107.
5. Kruk, S.I. (2018), «Institutional basis of public administration to ensure the national security of Ukraine», *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya*, [Online], available at: http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/6.pdf. (Accessed 4 June 2022)
6. Kruk, S.I. (2018), «Institutional forces and tools of public administration in the field of national security», *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, Vol. 19, pp. 103–105.
7. Kulishenko, T.Yu. (2016), «Institutionalization of executive power in Ukraine in the context of decentralization (political aspect)», Ph.D. Thesis, Political Science, Kharkiv, [Online], available at: <http://nauka.hnpu.edu.ua/дисертаціякулішенко-тю.html>. (Accessed 4 June 2022)

Примуш Роман Борисович – кандидат наук державного управління, докторант Національного університету цивільного захисту України, м. Харків, Україна. Заступник Голови Державної служби України з надзвичайних ситуацій (м. Київ).

Наукові інтереси:

– формування сучасних засад національної безпеки України з точки зору державного управління.

<https://orcid.org/0000-0002-2408-6780>

Primush R.B.

Efficiency growth directions of public administration in the field of national security

The article identifies trends in the development mechanism of public administration of national security in Ukraine. The basis for identifying these trends is the current regulatory framework in the field of national security support, including institutional support. Among these trends, first of all, the following are outlined: transfer of an important part of security functions to the regional and local levels, as they are closest to the population, as well as aggregation of its interests; ensuring national resistance, resistance movement and territorial defence, etc.; introduction of the principle of voluntariness and publicity in the implementation of public management of national security (through the creation of voluntary fire brigades, voluntary formations of territorial defence), etc.

At the same time, the article considers the impact of the international situation on the formation of national security, response to a set of threats and countermeasures, the use and potential use of armed and other forms of violence.

In conclusion, it was stated that in the general context one of the priorities of the legal mechanism of public management of national security is to establish effective institutional cooperation in this area.

Keywords: state administration; mechanisms; national security; risks; authorities.

Стаття надійшла до редакції 18.05.2022.