DOI: 10.52363/2414-5866-2022-1-35
УДК 352 (477): 322

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

Primush R., *PhD bin Public Administration, Kyiv*

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE LEGAL MECHANISM OF PUBLIC GOVERNANCE OF NATIONAL SECURITY IN UKRAINE

У статті визначено тенденції розвитку правового механізму 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: 1) перенесення важливої частини безпекових функцій на регіональний і місцевий рівні, адже вони найбільш наближені до населення, а також агрегування його інтересів; 2) забезпечення національного спротиву, руху опору й територіальної оборони тощо; 3) упровадження принципів добровільності та публічності під час реалізації публічного управління нацбезпекою в Україні (шляхом створення добровільних пожежних команд, добровільних формувань територіальної оборони) та ін.Констатовано, що в загальному контексті одним із пріоритетних завдань правового механізму публічного управління національної безпеки в Україні є налагодження дієвої інституційної взаємодії в цій сфері.

Ключові слова:*публічне управління, механізми, національна безпека, виклики, інституції.*

The article identifies trends in the development of the legal 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: 1) 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; 2) ensuring national resistance, resistance movement and territorial defence, etc.; 3) introduction of the principle of voluntariness and publicity in the implementation of public management of

national securityin Ukraine (through the creation of voluntary fire brigades, voluntary formations of territorial defence), etc. In conclusion, it was stated that in the general context one of the priorities of the legal mechanism of public management of national security in Ukraine is to establish effective institutional cooperation in this area.

Keywords: *state administration, mechanisms, national security, risks, authorities.*

Постановка проблеми. Сучасний стан функціонування системи національної безпеки дає підстави стверджувати про формування тенденцій її парадигмальності. Як відомо, останнє притаманна багатьом сферам суспільної життєдіяльності, і нацбезпека не є виключенням. При цьому парадигма передбачає розвиток (якісний та/або кількісний) явищ і процесів. Щодо сфери національної безпеки, то йдеться насамперед про якісний її розвиток. На підтвердження можемо навести те, як називається стратегічний правовий документ у цій сфері в Україні, а саме: «Безпека людини – безпека країни» [4]. Зміна пріоритетів у бік публічності може бути запорукою позитивного і негативного розвитку сфери нацбезпеки. Зважаючи на важливість забезпечення його позитивності, розглянемо більш детально тенденції розвитку сфери нацбезпеки та механізмів публічного управління, а також необхідного для цього правового й організаційного забезпечення.

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, С. Домбровська, О. Євсюков, С. Крук, О. Крюков, С. Майстро, Н. Нижник, С. Полторак, А. Помаза-Пономаренко, В. Садковий, Г. Ситник, В. Стрельцов та ін. [1; 3; 5; 6; 7]. Разом із тим потребують окремого наукового розгляду тенденції у сфері нацбезпеки, які можуть зумовлювати появу нових викликів і загроз або унеможливлювати їх появу та кристалізацію. Ці тенденції формуються, зокрема, за рахунок удосконалення правової бази, що, відтак, потребує ґрунтовного наукового аналізу.

Постановка завдання. Мета дослідження –визначити тенденції розвитку правового механізму публічного управління у сфері національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, одними з таких тенденції є ті, що забезпечує формування Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки Верховної Ради України. У період з 2019 року по 2022 рік цим комітетом подано 72 проекти законів і кодексів у сфері національної та регіональної безпеки, а також 12 проектів інших правових документів у зазначеній сфері, що мають нижчу юридичну силу. Серед цих проектів правових документів, на наше переконання, 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].

Варто відзначити, що деякі із законопроектів покликані відкорегувати норми чинних правових актів, зокрема, Закону України «Про основи національного спротиву», що вступив у дію 01.01.2022 р.[4].Він прийнятий з урахуванням польської практики забезпечення цивільної оборони. Його новації стосуються, насамперед, підтримки безпеки на рівні регіонів і громад. Серед цих *новацій* можна виокремити такі:

- закріплено визначення поняття «національний спротив» (ч.1 ст.1);
- складовими національного спротиву є територіальна оборона, рух опору та підготовка громадян України до національного спротиву (ч.1 ст.3);
- територіальна оборона складається з військової, цивільної та військово-цивільної складових (ч.1 ст.4) тощо [2].

У продовження відзначимо, що загальне керівництво національним спротивом здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України через Міністра оборони України (ч 1 ст.7) [там само].

Військова складова територіальної оборони включає органи військового управління, військові частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України, інші сили і засоби сил безпеки та сил оборони, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони. Провідна роль в організації та виконанні завдань територіальної оборони належить Силам територіальної оборони Збройних Сил України (ч.2 ст.4) [там само].

Цивільна складова територіальної оборони включає державні органи, органи місцевого самоврядування, які залучаються до територіальної оборони (ч. 3 ст. 4).

Військово-цивільна складова територіальної оборони включає *штаби зон (районів) територіальної оборони та добровольчі формування територіальних громад*, які залучаються до територіальної оборони (ч.4 ст. 4) [там само].

Наступна новація Закону України «Про основи національного спротиву», визначено таку інституційну категорію, як *«інші сили безпеки та сили оборони»* (ст. 17). До них законодавець відносить такі:

- Національна поліція України;
- Національна гвардія України;
- СБУ;
- Державна прикордонна служба України;
- Державна служба спеціального зв’язку та захисту інформації

України;

- Державна спеціальна служба транспорту;
- Управління державної охорони України;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Разом із тим, підкреслимо, що дане поняття, мабуть, покликане доповнити термінологію Закону України «Про національну безпеку України» (зокрема, термін «сектор безпеки й оборони») [4] (рис. 1).

«Інші сили безпеки та сили оборони» здійснюють таке:

1) беруть участь у проведенні аналізу та оцінки обстановки, яка впливає на виконання завдань територіальної оборони та руху опору;

2) беруть участь у плануванні територіальної оборони;

3) беруть участь у створенні системи управління територіальною обороною;

4) здійснюють підготовку підпорядкованих сил і засобів, що залучаються до територіальної оборони, та управління ними під час виконання завдань територіальної оборони;

5) підтримують взаємодію під час підготовки та виконання завдань територіальної оборони;

6) беруть участь у навчаннях (тренуваннях), оперативно-польових поїздках з територіальної оборони, забезпечують участь у них підпорядкованих органів та підрозділів (ч. 1 ст. 17)[там само].

Рис. 1. Сектор безпеки й оборони України

Джерело: складено на підставі Закону України «Про національну безпеку України» [4]

Отже, відтепер органи влади, включені до «інших сил безпеки та сил оборони», залучаються до забезпечення виконання завдань територіальної оборони та руху опору.При цьому важливу роль у побудові територіальної оброни та побудови руху опору відіграють органи публічного управління, а саме: органи державної влади регіонального рівня й органи місцевого самоврядування.

Свідченням цього є положення абз. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про основи національного спротиву»: «*територіальна оборона ґрунтується на принципах* територіальності, масовості, мінімального часу на розгортання та приведення підрозділів територіальної оборони у готовність до дій, децентралізації управління, контрольованої автономності застосування сил і засобів територіальної оборони та ін.» [там само].

Слід відзначити, що реалізація міжнародно-правової відповідальності держави-агресора має здійснюватися на більш системній інституційній та правовій основі. 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 відбуватись 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 і стримування збройної агресії РФ.

Отже, актуальність оптимізації будови інституційної системи в зазначеній сфері шляхом створення нового органу не викликає сумнівів, що має унеможливити появу нових і кристалізацію наявних проблем та загроз.

Висновки. Таким чином, на регіональний і місцевий рівні управління переносять виконання важливих безпекових функцій, які охоплюють громадський порядок і цивільний захист, а наразі й територіальну оборону. Це робиться тому, що вказані рівні є стратегічним, і є найбільш наближеними до потреб населення. Зміщення акцентів у виконанні безпекових функцій передбачає актуалізацію *принципівпублічності та добровільності* (створення добровільних пожежних дружин (команд), добровольчих формувань територіальних громад та ін.). Зважаючи на це, роль органів державної влади, цивільного захисту, місцевого самоврядування та ін. є беззаперечно важливою, адже вони беруть участь у забезпеченні національного спротиву в тій чи іншій мірі та на різних етапах його виникнення та розвитку. Разом із тим, з часом будуть виникати питання щодо особливостей інституційної взаємодії в означеній сфері. Одним із таких питань було використання зброї добровольцями, що було врегульовано ВРУ в кінці січня 2022 року. Дослідження цих питань буде становити предмет наших подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел:

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: концептуальне основания и феноменологическая характеристика. СПб, 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. Державне управління національною безпекою України: монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2004. 408 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.: НУЦЗУ. 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., Poltorak S.T. Mechanisms of state security formation [Mekhanizmy formuvannya bezpeky derzhavy] // Theory and practice of public administration and localself-government. 2015. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_1_21.

2. Committee on National Security, Defense and Intelligence of the Verkhovna Rada of Ukraine [Komitet z pytannatsionalnoyibezpeky, oborony ta rozvidky Verkhovnoyi Rady Ukrayiny]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current_main?id=&pid069=239.

3. Nizhnik N. National security: conceptual foundations and phenomeno logical characteristics [Natsyonal′naya bezopasnost′: kontseptual′nye osnovanyya y fenomenolohycheskaya kharakterystyka]. St. Petersburg, 1991. Access mode: http://window.edu.ru/resource/162/59162/files/ass_part_1.pdf.

4. Official web site of the Verkhovna Rada of Ukraine [Ofitsiynyy veb-sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny]. URL: http://rada.gov.ua/.

5. Sitnik G.P. State management of national security of Ukraine [Derzhavne upravlinnya natsional′noyu bezpekoy u Ukrayiny]. Monograph. Kyiv: NADU, 2004. 408 p. Print.

6. Kruk S.I. **"**The concept and essence of mechanisms of public administration in the field of national security of Ukraine**".** *State and Regions [Derzhava ta rehiony]*. 4 (2018): 87-90. Print.

7. Pomaza-Ponomarenko A.L. "National Security", [in:] Legislation of Ukraine: a monograph. Kharkiv: NUCZU. 2018. 168 p. Print.

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. Print.