

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО  
ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

**ДОМБРОВСЬКА СВІТЛАНА**

**ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО АЛІНА**

**ПОРОКА СТАНІСЛАВ**

**УРБАНЕК АНДЖЕЙ**

***МОНОГРАФІЯ***

**БЕЗПЕКОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ  
В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Харків – 2023

УДК 351.865: 351.746.1(327)

*Монографію розглянуто та рекомендовано до друку Вченою Радою  
Національного університету цивільного захисту України  
Протокол № 5 від 26 січня 2023 року*

**Авторський колектив:**

*Домбровська С.*, д-р. наук держ. упр., проф. (підрозділ 1.1, розділ 2);  
*Помаза-Пономаренко А.*, д-р. наук держ. упр., с.д. (вступ, підрозділ 1.2, розділ 4);  
*Порока С.*, д-р. філософії (розділ 3, висновки);  
*Урбанек А.*, д-р. габіліт., проф. (підрозділ 1.3).

**Рецензенти:**

*Борисенко* доктор наук з державного управління, професор, професор  
*Ольга* кафедри публічного управління та митного адміністрування  
*Петрівна* Університету митної справи та фінансів;

*Шевченко* доктор наук з державного управління, професор, заслужений  
*Сергій* працівник освіти України, професор кафедри управління та  
*Олексійович* адміністрування Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ.

**Д23 Домбровська С., Помаза-Пономаренко А., Порока С., Урбанек А.  
Безпекова політика України в умовах євроінтеграції : монографія.  
Харків: НУЦЗУ, 2023. 252 с.**

У монографії викладено погляди авторів на визначення сутності поняття «безпекова політика». Досліджено генезис розвитку правового й організаційного забезпечення цієї політики в Україні та світі. Особлива увага зосереджена на напрямках удосконалення безпекової політики України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції. Вони представляють собою дію як позасистемних, так і прогнозованих факторів. Окреслено нові інтенції розвитку безпекової політики України. Серед них однією з пріоритетних визнано доопрацювання Закону України «Про національну безпеку України» у напрямку визначення в ньому політичних, дипломатичних і військових заходів. Обґрунтовано, що їх можливо зреалізувати шляхом оновлення Стратегії національної безпеки України з урахуванням напрацьованої позитивної практики стратегування у безпековій сфері Республіки Польща. Табл. 7. Іл. 20. Бібліогр. 209 назв.

УДК 351.865: 351.746.1(327)

© С. Домбровська

А. Помаза-Пономаренко

С. Порока

А. Урбанек

© НУЦЗУ, 2023

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

ЄС – Європейський Союз

ДСНС – Державна служба України з надзвичайних ситуацій

КМУ – Кабінет Міністрів України

ЗМІ – Засоби масової інформації

МВС України – Міністерство внутрішніх справ України

МЗС України – Міністерство закордонних справ України

МО України – Міністерство оборони України

НБ – Національна безпека

ООН – Організація Об'єднаних Націй

США – Сполучені Штати Америки

ЦОВВ – Центральні органи виконавчої влади

NATO – North Atlantic Treaty Organization

СБУ – Служба безпеки України

ЗЕС – Західноєвропейський союз

ОБСЄ – Організація з безпеки і співробітництва в Європі

ОВД – Організація Варшавського договору

ВТО – Війська територіальної оборони

ВМС – Військово-морські сили

ВВП – Валовий внутрішній продукт

ВНП – Валовий національний продукт

СНД – Співдружність Незалежних Держав

ЗСУ – Збройні сили України

ВРУ – Верховна Рада України

РНБО – Рада національної безпеки і оборони України

GPRA – Government Performance and Results Act

НУО – Неурядові організації

## ВСТУП

Система безпеки у світі загалом і в Україні зокрема постійно перебуває під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів, прогнозованих і непрогнозованих. Проте події останніх років засвідчують, що вплив непрогнозованих чинників становить значну загрозу для системи безпеки будь-якої країни. Адже за сприятливих умов цей вплив швидко посилюється та зумовлює кристалізацію наявних проблем у сфері безпеки, трансформуючись при цьому в джерела походження, масштабах поширення тощо. Зважаючи на це, безпекова політика будь-якої країни повинна бути у певний період її функціонування або «проактивною», або за зміни умов і посилення впливу загрозованих факторів – «реактивною». На цій підставі вважаємо, що набувають актуальності наукові дослідження, присвячені визначенню системи та механізму безпекової політики, які забезпечують переведення непрогнозованих чинників у режим врегульованих і контрольованих.

Варто відзначити, що Закон України «Про національну безпеку України» (21.06.2018 р.) [133, абз. 15 ст. 1] указує на важливість здійснення планування у сфері національної безпеки як функції державного управління щодо визначення пріоритетів, завдань і заходів із забезпечення такої безпеки, збалансованого розвитку складових сектору безпеки й оборони на основі оцінки безпекової обстановки та з урахуванням фінансово-економічних можливостей держави. Розділ V аналізованого закону присвячений плануванню у сфері національної безпеки [там само]. Власне кажучи, органом, що з урахуванням змін у безпековому середовищі визначає концептуальні підходи, напрями та заходи із забезпечення національної безпеки й оборони, є Рада національної безпеки і оборони України [там само, абз. 5 ч. 3 ст. 25]. Крім того, РНБО схвалює проекти стратегій, концепцій, державних програм та інших стратегічних документів, якими визначаються основні напрями й завдання державної політики у сферах національної безпеки й оборони, а також здійснює

координацію та контроль за їхнім виконанням [там само, абз. 5 ч. 3 ст. 25].

У той же час, Закон України «Про національну безпеку України» (21.06.2018 р.) [там само, абз. 6 ст. 1] окреслює загрози національній безпеці України як явища, тенденції та чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів і збереження національних цінностей України. Як загрози національній безпеці, закріплені різні негативні чинники розвитку суспільства та держави. Очевидно, що вітчизняне законодавство у сфері національної безпеки не типологізує загрози, які впливають на цю сферу. Більше того, поза увагою законодавця залишилося визначення викликів і ризиків у сфері нацбезпеки. Проте їхнє подолання не може бути забезпечене самою лише діяльністю державних органів сектору безпеки, необхідна активізація громадянського суспільства. Крім того, закріплення на законодавчому рівні переліку викликів, ризиків і загроз (як факторів) національній безпеці України та заходів реагування на них має відповідати практикам держав-членів Європейського Союзу й НАТО, що ускладнює визначення пріоритетів безпекової політики та вчасну реакцію на зміни безпекової ситуації.

Отже, законодавство України у сфері національної безпеки потребує комплексного вдосконалення в напрямку унормування структури сектору безпеки й оборони України, системи управління, координації та взаємодії його органів у відповідності до інтеграційних прагнень нашої країни, а також удосконалення її державної системи стратегічного планування через запровадження системи демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки й оборони, посилення громадського контролю у даній сфері. Це важливий політико-правовий блок завдань, вирішити які Україні потрібно найближчим часом, контролюючи процес їх системного розв'язання в середньо- і довгостроковій перспективі та формуючи позитивний імідж нашої держави на міжнародній арені. Наша держава повинна мати зовнішньополітичну репутацію як прогнозованої дієздатної держави та ін., регіонального безпекового лідера у Східній Європі.

Усе це покликана забезпечити нова Стратегія національної безпеки України [там само]. Положення оновленої стратегії наведені в даній монографії, що, у свою чергу, визначає оригінальність і наукову новизну проведеного дослідження.

Теоретичні положення монографії застосовані під час проведення лекцій і практичних занять із навчальних дисциплін «Політика європейської інтеграції», «Державна політика: аналіз та механізми впровадження», «Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування» і «Стратегічне планування в системі публічного управління та адміністрування» за програмою підготовки здобувачів вищої освіти за другим рівнем вищої освіти (магістерським) у Національному університеті цивільного захисту України (акт № 26 від 27.10.2021 р.).

Монографія складається із вступу, 4 розділів, загальних висновків, додатків, а також списку використаних джерел. Вона буде корисною для наукових і науково-педагогічних працівників, здобувачів вищої освіти, а також практичних працівників-фахівців, які досліджують питання формування та реалізації безпекової політики за кордоном і в Україні.

## РОЗДІЛ I

### НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ

#### 1.1. Національна безпека як об'єкт публічного управління

Увага до пізнання сутності поняття «безпека» у її світоглядно-філософському розумінні обумовлена в першу чергу однією з базових потреб людини – потребу в безпеці. До інших, більш сучасних чинників, належать процеси геоекономічної і геополітичної трансформації, актуалізація потреби розв'язання новітніх загроз безпеки, кардинальні суспільно-політичні та соціально-економічні зміни, які викликані загальним процесом глобалізації, що спостерігаються у всіх країнах і здійснює визначальний вплив на сферу національної безпеки.

Безпека як феномен розглядалася в історії людства, невід'ємно від прав особистості поряд з поняттями «свобода», «власність», «праця», представляючись базовою цінністю, яка забезпечує гарантії суспільства в розвитку. Енциклопедичний словник Брокгауза і Ефрона визначає безпеку як головну запоруку людського розвитку, відсутність якої «рівносильне відсутності будь якого зв'язку між людськими зусиллями і досягненням цілей, для яких вони робляться ...» [16]. Подібно безлічі інших теоретичних категорій у суспільних науках, тлумачення безпеки залишається без єдиного і чіткого визначення, до того ж постійно змінним у часі. Можемо припустити, що відсутність єдиного і чіткого визначення безпеки спричинене міждисциплінарним значенням цієї категорії. В процесі вивчення різних наукових галузей науковці трактують її відповідно до їх поглядів, предмету вивчення та специфіки дослідження. Однак з тим, що безпека є категорією антропоцентричною, тобто пов'язаною із суспільною сутністю та цінністю людини, погоджуються більшість дослідників. Адже проблематика безпеки

тісно переплітається у кожній сфері та кожному аспекті людського життя. Досліджуючи цей напрям, стає явним існування нерозривного зв'язку між суспільними функціями розвитку та безпекою. Пояснити це можна єдністю та взаємозалежністю усіх сфер та видів діяльності людини. У загальному суспільному розумінні потреба безпеки задовольняє прагнення людини щодо виживання, існування, стабільності, незалежності, охорони рівня і якості життя. З іншої точки зору, безпеку можна розглядати як благо, особливо важливе у досягненні цілей. Безпеку можна виразити як головну цінність, яка зосереджує в собі інші цінності.

Значна частина дослідників вважають, що безпеку слід розуміти як стан або процес. Стан – як щось реалістичне, а процес – як мінливе явище у часі. Слід зазначити на існування поглядів, які розглядають безпеку як стан і процес одночасно. Зокрема, Януш Стефановіч робить наголос на подвійну сутність безпеки, зазначаючи, що безпека є одночасно і станом, і процесом, однак не відзначається незмінністю в довших проміжках часу, оскільки залежить від динамічного розподілу сил [191, с. 29]. Проте домінантною є думка, що безпека є, насамперед, процесом.

Науковець Ю. Кукулка стверджує, що безпека є не стільки визначеним станом речей, скільки безперервним суспільним процесом, у рамках якого діючі суб'єкти стараються вдосконалювати механізми, що забезпечують їм відчуття охорони. Відтак, безпека не відзначається сталістю та залежить від мінливої динаміки на різних рівнях суспільного життя та залежить від інтересів особи, суспільства та держави загалом [190]. Варто зауважити, що існують також інші, менш розповсюджені наукові підходи, які трактують безпеку як мету, наслідок чи ресурс, часто звужуючи феномен безпеки, як лише явище, притаманне періоду війн чи інших суспільних потрясінь. Однак обмеження погляду лише мілітарними аспектами, не дозволяє точно і критично дослідити питання безпеки. Так тривалий час (приблизно до середини 80-х рр. XX ст.) у вітчизняній теорії міжнародних відносин під безпекою розглядалась виключно її військово-політична складова. До останньої зараховували такі аспекти:



- відносини між супердержавами (наддержавами) та військово-політичними коаліціями, а також відповідний баланс сил;
- особливості військових потенціалів цих наддержав і їх співвідношення;
- міжнародні режими та їх особливості;
- можливості застосування військової сили у міжнародних конфліктах і для досягнення політичних цілей;
- контроль над озброєнням як наддержав, так і решти країн, перш за все стосовно певних найбільш небезпечних видів зброї, зокрема ядерної та біологічної;
- питання роззброєння;
- інститути безпеки тощо [28;92].

Першим, хто з системних позицій проаналізував проблеми окремого індивіда, суспільства, безпеки і виживання держави в контексті їх спільної взаємодії, вважаємо Томаса Гоббса. Англійський філософ-матеріаліст запропонував теорію «суспільного договору», де безпека є центральним поняттям, бо головною метою цього договору є уникнення стану у суспільстві, який можна охарактеризувати як «війна всіх проти всіх».

На його думку, страх перед небезпеками об'єднує людей в суспільство, спонукає їх відмовлятися від прагнення до необмеженого самоствердження. Люди, піклуючись про свою безпеку, делегують свою свободу абсолютній владі суверена. Адже людина егоїстична, вона наділена сильними пристрастями, бажає влади і багатства. Іншими словами, людина прагне уникнути страждань і отримати блага. Вільна (у повному значенні цього слова) людини має право на все. Повна свобода в кінцевому результаті веде до постійних конфліктів, до неможливості забезпечити суспільне благо і уберегтися від зла. Саме в цьому й полягає сутність війни всіх проти всіх.

За Т. Гоббсом, особиста безпека досягається тільки у сфері соціального загального втілюваного владою і силою абсолютного суверена. При цьому до першочергового критерію оцінки якості влади суверена він відносив його здатність подолати, згаданий вище, стан «війни всіх проти всіх», а в ієрархії

цінностей на перше місце ставив життя і безпеку. Він був переконаний, що лише в тій мірі, в який суверен забезпечує своїм підданим життя і безпеку, можна розраховувати на той чи інший рівень досягнутого при його правлінні добробуту. Тобто заради життя і безпеки можна поступитися добробутом, однак зниження добробуту до критичного рівня призведе до виникнення внутрішніх загроз безпеці. Через це, забезпечуючи безпеку підданих, необхідно дотримуватись збалансованості між захистом від зовнішніх загроз і підтримувати добробут усередині суспільства. Лише на основі виконання цих двох умов мова може йти про розвиток. Таким чином, на думку Т. Гоббса, страх перед загрозами власній безпеці змушує людину жити в суспільстві і шукати в ньому засоби колективного захисту від вказаних загроз [23].

Взявши до уваги час в якому жив англійський філософ-матеріаліст, можемо відзначити, що для запобігання стану «війни всіх проти всіх» і забезпечення безпеки необхідним є здатність держави створити дієвий механізм управління який забезпечить громадянам життя, безпеку і розвиток.

Розглянувши деякі думки вчених і мислителів, вважаємо, що безпека – це забезпечення всім громадянам держави належних умов для їх самореалізації, захист їх життя, свободи, власності від посягань з боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави. Такий стан можна назвати утопією, однак нам невідомо досягнення такого стану спільнотам, тим паче окремій людині.

Очевидно, що поняття «безпека» є багатоплановим, саме тому поняття, пов'язані з забезпечення безпеки, є похідними від нього. Воно зібрало у собі досвід багатогранної життєдіяльності людства, накопичений історичний досвід, культуру кожної людини (індивіду), суспільства та держави загалом.

Доцільно зазначити, що зрозумілість на інтуїтивно-побутовому рівні поняття «безпека», сприяє досить широкому розповсюдженню його вживання. Однак поняття «безпека» – категорія філософська, через що викликає постійні дискусії навколо різних підходів щодо забезпечення національної безпеки та в філософському розумінні таких понять, як «національна безпека»,

«індивідуальна безпека», «суспільна безпека» та інші, критеріїв їх оцінки, структуризації та характеристик можливих загроз та викликів безпеці, принципів побудови ефективних механізмів її забезпечення та інших, у тому числі у розвинених країнах [90], ймовірно це відбувається через різний ступінь взаємодії держави й суспільства та відмінні для кожної особи, суспільства та країни загрози та виклики.

При цьому переважна частина дослідників тісно пов'язують поняття «безпеки» з поняттям «небезпека» адже дія, що заперечує існуванню отримує в суб'єктному визначенні специфічну форму - «небезпека». Головним чином ця обставина обумовлена тим, що еволюція нагородила людей, як і всіх живих істот, інстинктом самозбереження. Тобто існування будь-якої живої істоти напряму залежить від здатності вчасно виявити та оцінити чинники (у тому числі зовнішнього середовища), які здатні зашкодити її функціонуванню. Проте у будь-якій інтерпретації поняття «безпека» та «небезпека» нерозривно зв'язані з існуванням певного об'єкта, що характеризується, відповідно, відсутністю або наявністю загрози реальної чи потенційної. У свою чергу, політику держави, можемо назвати певною системою заходів відповідної спрямованості, де управління виступає як інструмент, який змінює або намагається змінити існування об'єкта в той чи інший бік, тим самим повертаючи вектори розвитку в бік зменшення чи збільшення загрози.

Виходячи з цього, можемо стверджувати, що система публічного управління має створювати, підтримувати і змінювати існування національної безпеки, яка в свою чергу повинна забезпечувати розвиток та цілісність системи шляхом забезпечення безпеки всім її учасникам.

Саме поняття «національна безпека» зародилось в політичному лексиконі на Заході, передусім як синонім обороноздатності держави. Така думка була домінантною фактично до середини вісімдесятих років ХХ ст. Ситуація змінилась на початку 90-х років коли політична та філософсько-соціологічна література почали розглядати поняття «національна безпека» й проблему її забезпечення з різних сторін. Через це у суспільстві панівним є

переконання тотожності державної безпеки і національної безпеки або їх взаємозамінності. Однак хочемо наголосити на тому, що не зважаючи на теорії, які визначають державу, як систему, у якій нація набуває предметного статусу, дослідники визначають принципову різницю між ними, спираючись на відмінності у тлумачення термінів «нація» та «державна». Прикладом такої думки можемо назвати таких зарубіжних науковців, як Вільдеа, Бузан, Вів'єра, які чітко розділяють поняття державної безпеки та національної безпеки, та вважають неприпустимим взаємозаміну чи ототожнення цих категорій з чим ми повністю погоджуємось.

Упровадження таких понять, як публічне управління та національна безпека на Заході на початку 2000-х років дозволило на сьогоднішній день певною мірою сформуванню загального розуміння базових категорій, які використовуються при дослідженні проблеми національної безпеки що, безумовно, сприяє розробці достатньо структурованих, з відносно чітким понятійним апаратом керівних документів з питань забезпечення національної безпеки. Вважаємо за доцільне розглянути який зміст вчені вкладають саме у поняття національної безпеки.

Так, А. Возженніков, який тлумачить національну безпеку як стан захищеності від загроз і небезпек різного походження життєво важливих для кожної окремої особи, суспільства та держави інтересів у всіх сферах їх життєдіяльності, тоді як захищеність, у свою чергу, забезпечує стабільність їх розвитку [20; 62]. У свою чергу, А. Кайгородцев розглядав національну безпеку як:

- спільну цінність, в рівній мірі актуальну і потрібну окремому громадянину, соціальним групам та державі;

- стан, шляхи розвитку й особливості життєдіяльності нації, під чим треба розуміти певну державно-територіальну спільність людей, які незважаючи на наявність негативного впливу деяких чинників, гарантують її виживання, існування і процвітання на вільних і незалежних засадах [55, с. 69–77]. З вищеназваних положень випливає, що національна безпека – це

складне, багатоаспектне, багаторівневе трансформаційне явище, яке можна розглядати як суспільний феномен, як теорія і процес й водночас як показник становища держави в світовому співтоваристві.

Поняття безпеки – міжнародної, національної, регіональної тощо – найчастіше визначається науковцями як синтез результатів сполучення та взаємодії внутрішньої і зовнішньої політики певної держави із такими політиками всіх інших держав, чим і визначається усебічна різноманітність міжнародного життя. Коли ж ідеться саме про національну безпеку, то тут переважає думка про безпеку власне держави, під якою у цьому разі мається на увазі не система владних і управлінських структур, а певний спосіб існування нації чи групи націй і етносів, що сформувались історично. В такому контексті краще під безпекою розуміти не «стан чистішої захищеності», а властивість певної системи тривалий час зберігати свою цілісність та життєздатність, в той час офіційне визначене поняття «захист» слід розширити за рахунок прогнозування. Позитивність такого рішення полягає в створенні можливості своєчасного попередження загроз і викликів, що перешкоджають цілісності й життєздатності особи, суспільства й держави, або завчасною ліквідацією чи уникненням відповідних загроз.

Також слід згадати, що не вирішеним залишається питання: національна безпека – це стан чи категорія, яка характеризує стан.

Так, Е. Скакунов під цим поняттям розуміє: «стан» який забезпечує достатню економічну і військову міць нації для протидії загрозам її існуванню, що походять як з інших країн, так і зсередини своєї країни» [158]. На думку Н. Ушакова, національна безпека «реальна здатність бути вільними від зовнішньої небезпеки» [157, с. 27]. Ексміністр оборони США Г. Браун також зазначав, що національна безпека – це здатність зберігати фізичну цілісність й територію, підтримувати економічні відносини з іншими країнами світу, на різних рівнях захищати від зовнішнього негативного впливу свої інститути та систему управління, контролювати свої кордони [15].

Учені Європейського Центру по вивченню питань безпеки ім. Дж. К. Маршалла (Німеччина) стверджують, що національна безпека: «загальний термін, що включає як поняття національної оборони, так і відносини країни з іноземними державами. Зокрема, це умови, створювані військовою або оборонною перевагою над будь-якою країною або групою країн, або сприятливою позицією в міжнародних відносинах, або ж рівнем обороноздатності, що дає можливість успішно відбивати ворожі або підривні дії як всередині країни, так і ззовні, за допомогою несекретних і секретних засобів» [21].

Вітчизняні дослідники О. Гончаренко, Е. Лисицин, В. Вагапов схильні вважати, що національна безпека - категорія, яка характеризує ступінь (міру, рівень) захищеності життєво важливих інтересів, прав та свобод особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства та держави [24; 25].

У свою чергу, А. Возженіков цілком слушно зазначає, що національна безпека як соціальне явище має багато відтінків, закріплених правом як сукупний стан, який акумулює безкінечну множину видів збитків, а також можливих уявлень про загрози та їх наслідки.

На думку В. Манілова, «національна безпека» - це «сукупність зв'язків і відносин, що характеризують такий стан особистості, соціальної групи, суспільства, держави, народу, при якому забезпечується їх стійке стабільне існування, задоволення та реалізація життєвих потреб, здатність до ефективної протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам, саморозвитку і прогресу» [82]. Правда в іншій своїй роботі він схильний вважати під цим поняттям: «складну багаторівневу систему, яка формується в руслі об'єктивних процесів, як під прямим, так і опосередкованим впливом безлічі факторів» [83].

Є й такі, які фактично ототожнюють поняття національної та соціальної безпеки, як, наприклад, А. Тер-Акопов [169] з чим ми не погоджуємося, адже поняття національної безпеки значно ширше.

Впровадження єдиного й актуального поняття «національна безпека» ускладнюється й тим, що багато авторів прагне надати поняттю безпеки більш сучасний сенс, що краще відповідатиме реальним умовам забезпечення безпеки України, проте сама по собі заміна застарілих уявлень на більш сучасні проблеми не вирішує. Наразі визначень національної безпеки накопичилось настільки багато, що незрозуміло, які з них брати за основу під час проектування української системи забезпечення нацбезпеки, до того ж не виключено, що й осучаснені уявлення про безпеку виявляться такими ж само конкретно-історичними і скороминущими, як і попередні, тож невдовзі знову може з'явитися необхідність переосмислити цю дефініцію [78; 80].

Із часом науковці усе ж таки виробили низку загальних підходів до визначення базового поняття «національна безпека», однак і досі не лише в науковій літературі, а й у сучасному українському законодавстві взагалі використовуються зовсім інші дефініції, дотичні до розглядуваних понять, що на нашу думку знижує ефективність розроблюваних нормативно-правових актів, таких як Закон України про національну безпеку, Стратегія національної безпеки та ін. та загалом має негативні наслідки для організаційно-правового механізму у сфері забезпечення національної безпеки.

Законодавство України теж має своє визначення національної безпеки. Так, Закон України «Про національну безпеку України», завдання якого визначити основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз, визначає та розмежовує повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створює основу для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначає систему командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджує всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки й оборони, забезпечує у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями

сектору безпеки і оборони, визначає поняття «національна безпека» як захищеність національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [133].

Таким чином, через складність, багатокomпонентність та міждисциплінарний характер поняття «національна безпека» змушує вітчизняних та іноземних дослідників визначати різні тлумачення сутності цього поняття. Досліджуючи це поняття стає зрозуміло, що у теорії та практиці публічного управління, внутрішній та зовнішній політиці держав, важко знайти питання, яке могло б зрівнятися у частоті відносно не чіткого вживання та за ступенем туманності, з поняттям «національна безпека». Хіба що такі поняття як «національні інтереси» та «загрози національним інтересам». Поняття «національні інтереси» взагалі є невід'ємним складовим елементом системи національної безпеки і геополітики загалом, враховуючи визначення яке нам пропонує Закон України «Про національну безпеку України» [там само]. Виходячи з цього вважаємо за доцільне поверхнево розглянути і це питання.

У сучасній геополітиці під національними інтересами прийнято розуміти систему цілей і завдань зовнішньої політики держави, а також засобів, за допомогою яких вона планує їх досягти. Школа політичного реалізму, національні інтереси називає причиною міжнародних відносин як таких. Закон України «Про національну безпеку України» [там само] на ряду з поняттям національна безпека дає тлумачення й терміну «Національні інтереси України», які визначає як життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян. Також слід згадати, що цей Закон України покладає завдання з визначення пріоритетних національних інтересів України на Стратегію національної безпеки України. У цьому розумінні національні інтереси можемо вважати найважливішим завданням внутрішньої і зовнішньої політики. [2, с. 54–57].



На вказану обставину звертає увагу також К. Тарасенко [167]. Це свідчить про відсутність єдиного розуміння сутності, природи виникнення, діалектики розвитку, механізмів формування й можливого управлінського впливу на системні характеристики явища, яке визначають поняттям «національна безпека», що знижує ефективність безпеки країни загалом. Хоча захист та досягнення національних інтересів особи, суспільства та держави, і є підставою та умовою в утворенні та функціонуванні державних та громадських організацій. Слід пам'ятати що національна безпека має завжди розглядатися в контексті базових цінностей суспільств, а не тільки як захист національних інтересів. Тому національну безпеку слід вважати частиною безпеки держави як верховного інституту в організації суспільства, яке створює та здійснює управління нею. В тому числі через визначення життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави.

Таким чином, не зважаючи на безперервні суспільні і політичні трансформації, держава та нація залишаються центральними категоріями, з якими нерозривно пов'язана система безпеки. Формування в Україні демократичних інститутів залежить від усвідомлення інтересів людини, суспільства і держави, що об'єктивно існують, їх законодавчого визначення та створення механізмів захисту таких інтересів. Національні інтереси – це не просто сукупність особистих, громадських, суспільних і державних інтересів, а перш за все, система їх спільних інтересів. Тобто симбіоз прагнень державного та громадського сектору.

Ефективність забезпечення національної безпеки в Україні залежить безпосередньо від ступеня співпадіння інтересів особи, суспільства та держави. Для розкриття взаємозв'язку між особистими, громадськими і державними інтересами принципово розуміти діалектику одиничного особливого та загального. За природою будучи часто протилежними, вони передбачають взаємозв'язок, взаємозумовленість і взаємозалежність. Соціальні особисті інтереси висловлюють взаємну залежність людей, тобто висловлюють якусь

грань соціальної взаємозалежності людей з тією групою або спільністю, з якої її об'єднують спільні умови життєдіяльності [14].

Із зазначеного випливає, що структура інтересів буває надзвичайно складною. Навіть якщо розглядати лише життєво важливі інтереси, одразу помітно, що вони є тісно переплетеними один з одним, будучи за характером взаємодії водночас такими, що частково збігаються, паралельними, розбіжними і навіть конфронтаційними. Тому важливим залишається завдання створення балансу життєвих інтересів особи, держави та суспільства.

За своєю структурою національні інтереси є ієрархічною системою, і тому їх можна уявити як своєрідний симбіоз звичаїв, традицій, укладів життєдіяльності етнічних (національних) спільнот і, одночасно, – як сукупність принципів, правил і норм життя суспільства соціальної системи. Життєво важливі інтереси особи, суспільства та держави створюють і направляють політику держави, виявляються у ній. У свою чергу остання визначає цілі згаданої діяльності з реалізації цих інтересів, так само, як стратегія визначає, як ці цілі досягатимуться на практиці, і реалізацію ухвалених рішень [146;154 ].

Варто зазначити, що без чіткого формулювання національних інтересів неможливо ані виявити та дослідити зворотні зв'язки, ані реально оцінити їх реалізацію. Така ситуація унеможлиблює створення відповідних стратегій розвитку, в тому числі Стратегії національної безпеки, тож, як наслідок, не буде ні мотивації ні підґрунтя для створення відповідної безпекової системи й захисту створеного блага. Саме тому система публічного управління має створити механізм забезпечення національної безпеки України, який надасть можливість виробити державну і суспільну політику та стратегію у сфері забезпечення основних видів безпеки (особистої, суспільної та державної) та реалізувати цю стратегію [105, с. 67–68].

Однак, якою б не була специфіка кожної конкретної сфери забезпечення безпеки, всі вони підкоряються певній сукупності принципів. У свою чергу, під принципом у загальному контексті розуміється першооснова, основна ідея, головне правило поведінки.

Загалом забезпечення національної безпеки в Україні спирається на такі головні принципи:

- законність;
- підтримка балансу життєво важливих інтересів усіх учасників цих відносин;
- взаємна відповідальність особи, суспільна та держави за забезпечення безпеки;
- інтеграція із системами підтримки безпеки на міжнародному рівні.

У свою чергу, головними принципами розбудови системи забезпечення національної безпеки (як загалом так її і окремих видів), можна вважати такі:

- детермінованість елементів системи;
- динамічність (гнучкість або адаптивність);
- послідовність;
- взаємозв'язки між елементами та суб'єктами;
- відповідність;
- законність.
- оперативність.
- безперервність
- прогресивність.

Розкриємо сутність кожного з принципів розбудови системи забезпечення національної безпеки. Аналіз забезпечення національної безпеки України як системи дає змогу виокремити загальні закономірності функціонування. Елементи системи забезпечення національної безпеки, як і будь-якої іншої системи, мають причинно-наслідковий зв'язок між собою і системою загалом. Зміни одного елемента тягнуть за собою зміни в функціонуванні інших.

Система забезпечення національної безпеки України піддається внутрішнім та зовнішнім впливам навколишнього середовища. Через це, існує необхідність адаптації її функціонування відповідно до нових вимог, щоб уникнути розпаду на окремі елементи. Життєво необхідною умовою існування

системи забезпечення національної безпеки є здатність долати різні впливи, відповідно реагуючи на них.

Розбудова системи забезпечення національної безпеки України повинна відбуватись послідовно, враховуючи досвід, який був отриманий під час дії попередніх нормативних документів. Погодженість, єдність дій суб'єктів такої системи становлять невід'ємну умову нормального її функціонування та розвитку. Система забезпечення національної безпеки України має гарантувати захист від наявних та гіпотетичних загроз і небезпек, впливу зовнішніх та внутрішніх факторів. Забезпечення національних інтересів особи, суспільства та держави повинно відбуватись засобами та методами, що відповідають цим загрозам.

При цьому слід звернути увагу на ідею законності. Під нею слід розуміти доцільність та необхідність правомірної поведінки всіх суб'єктів забезпечення національної безпеки, при якій фактично досягається загальність права, дійсна реалізація суб'єктивних прав. Принцип (ідея) законності являє собою значну цінність. Цей принцип включає в себе ряд досить важливих аспектів. Законність покликана виступати в якості одного з найважливіших методів забезпечення національної безпеки.

Процес забезпечення національної безпеки відбувається постійно і безперервно, навіть за відсутністю реальних загроз та небезпек, а подекуди стрімкі зміни безпекового середовища змушують систему забезпечення національної безпеки України реагувати оперативно. Тому при її розбудові необхідно враховувати досягнення науково-технічного прогресу, впроваджувати останні теоретичні та методологічні розробки у сфері національної безпеки, дотримуватися загальних та спеціальних наукових підходів, сучасності інформаційно-аналітичного забезпечення тощо. Це дозволить зменшити негативний вплив шляхом зменшення часу дії цього негативного впливу або зовсім уникнути його.

З наведеного вище зрозуміло, що національна безпека за своєю сутністю є соціальним явищем, існує величезна кількість різноманітних варіацій її

розуміння, які в переважній кількості закріплюють її як протидію від загроз здатних зашкодити людині. Національну безпеку можна також визначити і як синтез, органічне поєднання державної та громадської безпеки, за якою їх симбіоз повинен виступати засобом досягнення і захисту національних інтересів особи, суспільства і держави визначених спільними зусиллями державних і громадських організацій. Але система публічного управління у своїй діяльності не може використовувати безліч варіацій розуміння поняття національна безпека. Така ситуація, на наш погляд, може бути руйнівною для України. Згідно цього, вважаємо необхідним закріплення поняття «національна безпека» яке буде відповідати реаліям сьогодення й не втратить актуальності з часом, тобто не буде скороминущим.

Поділяємо точку зору, за якою національна безпека – це сукупність відповідних внутрішніх і зовнішніх чинників. При цьому до внутрішніх чинників належать розміри території держави, чисельність населення, природні ресурси (кількість або сама їх наявність у неї), політична обстановка у державі, сукупний військово-політичний, економічний і науково-технічний потенціал, ефективність функціонування державних інституцій і їх стабільність (надійність), єдність суспільства, злагода в ньому, міцність його морального духу тощо.

Отже, у сучасній парадигмі суспільно-політичного розвитку «національна безпека» розглядається як форма усвідомлення населенням показників і властивостей такого широкого явища, як ступінь захищеності окремої країни та її суспільства від різних небезпек і загроз, можливості та здатності конкретного суспільства зберігатися, вдосконалюватися і розвиватися в умовах соціальних взаємозв'язків [133].

У цьому контексті можемо визначити інтегральні фактори національної безпеки, у межах яких вона характеризується певним змістовним навантаженням: «національні інтереси», «небезпеки, виклики, ризики та загрози», «захищеність», «стійкий і прогресивний розвиток» тощо. Тлумачення цих понять має ключове значення для розуміння сутності національної безпеки,

що відображає стан і захищеність суспільства, його динамічні зміни, можливості та здатність суспільства до самозбереження й розвитку. Вони спрямовують на те, що національну безпеку слід розглядати як ступінь захищеності національних інтересів від небезпек і загроз, які забезпечуються стійким і прогресивним розвитком суспільства. Як соціальне явище, національна безпека забезпечує організацію, функціонування та розвиток суспільства, що вимагає створення необхідних умов і можливостей для збереження його цілісності й якісного розвитку, захисту та реалізації національних інтересів, своєчасної нейтралізації та попередження небезпек і загроз цим інтересам, для життєдіяльності населення країни [там само].

Доцільно виділити такі основні особливості національної безпеки України як об'єкта публічного управління: вона є системним, багатоаспектним явищем. З вище сказаного випливає, що національна безпека має завжди розглядатися в контексті базових цінностей суспільства, на основі яких система публічного управління повинна визначати національні інтереси. Тобто синергія державного сектору та громадських організацій повинні визначати вектор розвитку держави, враховуючи інтереси особи, суспільства і держави. Національна безпека, як об'єкт публічного управління, є однією з найважливіших цілей суспільства (держави) та передумовою (засобом) досягнення цілей і реалізації інтересів особи, суспільства і держави. І що більш важливо, на нашу думку, національна безпека, як об'єкт публічного управління, покликана захищати вже досягнуте, створюючи тим самим простір для подальшого розвитку. Вважаємо ототожнення та протиставляння національної безпеки державній або суспільній безпеці неприпустимим. Національна безпека значно ширше поняття та включає в себе державну та суспільну безпеку. Адже об'єктами національної безпеки є людина та громадянин, суспільство та держава, які перебувають в тісних взаємозв'язках і залежностях одне з одним. Варто також сказати, що обов'язковий її суб'єкт є носієм владних повноважень у сфері національної безпеки (суб'єктом публічного управління національною безпекою держави) щодо інших суб'єктів цих відносин, вона є складовою

міжнародної, регіональної та глобальної безпеки, національна безпека регулюється зокрема й нормами адміністративного права.

Отже, національна безпека – це захист інтересів особи і громадянина, суспільства й держави, за якого шляхом планування, своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації реальних та потенційних загроз таким інтересам забезпечуються сталий розвиток суспільства. Тобто ключовим суб'єктом сфери національної безпеки є органи публічного управління. Використовуючи потенціал цієї сфери, органи публічного управління здійснюють управлінські впливи через органи законодавчої, виконавчої та судової влади, забезпечують захист і реалізацію національних інтересів шляхом здійснення правового та організаційного впливу на суспільні відносини.

## **1.2. Поняття, сутність і структура механізму безпекової політики України**

Здійснення безпекової політики не можливе без вивчення питання її механізму. Дослідження сутності категорії «механізм публічного управління» дозволяє глибше розглянути поняття «механізму безпекової політики», зокрема, можна встановити, яким чином ефективність системи публічного управління залежна від ефективності механізму такого управління, а останній, у свою чергу, залежить від механізму безпекової політики. Зважаючи на це, вимагає чіткого визначення його сутність і структура, оскільки механізми публічного управління розглядають, як процес впливу держави на людину, суспільство та його групи.

Як відомо, що механізм публічного управління передбачає ефективну діяльність і взаємодію органів державної влади й місцевого самоврядування. Вони виконують важливі завдання щодо вдосконалення системи публічного управління України, оскільки сьогодні існують проблеми пов'язані з перетином

функцій управління державою, особливо відчутним це є на місцевому рівні. У додаток до цього також існує складність взаємоузгодження інтересів, які вони представляють та інше. На наше переконання, вирішення наявних проблем можливе шляхом удосконалення механізмів забезпечення «узаємодії», покликаних гарантувати задоволення базових потреб населення, які, зокрема, стосуються підтримки на належному рівні системи безпеки та функціонування найважливіших сфер суспільної життєдіяльності. Такі механізми повинні характеризуватися гнучкістю, що дозволить урахувувати весь спектр можливих викликів та загроз, які вони повинні вирішувати, без необхідності постійної адаптації відповідно до рівня розвитку протиріч між різними органами державного управління та місцевого самоврядування. Уважаємо, що одним із таких механізмів є механізм безпекової політики.

Сьогодні поняття «механізму безпекової політики» (так само, як і «механізм» публічного управління») є мало дослідженим, оскільки сам термін «публічне управління» не має конституційного визначення. В Основному Законі України визначено поняття місцевого самоврядування, закріплено повноваження органів публічної влади, але конкретизації публічного управління немає. Разом з тим відбувається ототожнення як публічного управління та державного, так і механізму публічного управління та механізму державного управління. У цьому контексті важливим, з точки зору розвитку вітчизняної системи публічного управління, є виявлення теоретичних підходів до визначення механізму публічного управління у сфері національної безпеки та надання більш ємної характеристики поняттю «механізм безпекової політики».

Зважаючи на загальний концепт фундаментальної науки, можемо відзначити таке: політика є різновидом управління, здійснюваного владою для вдосконалення суспільних відносин. Крім того, влада передбачає окреслення напрямку дій чи утримування від них, створення концепції та програм практичних кроків щодо вирішення певних суспільних проблем. Власне кажучи, політика об'єктивується в публічному управлінні. На цій підставі



вважаємо, що механізм безпекової політики є різновидом механізму публічного управління. Відтак, доречним є визначення сутності більш ємної категорії «механізм публічного управління», що дозволить виокремити загальні й особливі ознаки механізму безпекової політики.

Інтерес до публічного управління та його механізму проявлявся в різний період часу. Учений В. Бакуменко у своєму енциклопедичному словнику з державного управління вказує на важливість аспекту взаємодії держави та громадянського суспільства у системі управління, на відміну від традиційного погляду на державне управління, як заснованого на владній силі організаційного і регулювального впливу держави на суспільне життя особи з метою її збереження, упорядкування або трансформації [44, с. 150]. Саме такі риси притаманні публічному управлінню, що свідчить про трансформаційні процеси державного управління, а саме перехід до публічного управління.

На сьогодні, однак, вітчизняна галузь науки публічне управління й адміністрування є відносно новою, у порівнянні з державноуправлінською практикою. У той же час, виокремлення публічного управління є абсолютно вимогою часу, і справедливо, що таке управління включає в себе державне управління й самоврядне. Адже базис державного та самоврядного становить народ, який є єдиним джерелом влади. Власне кажучи, за цієї обставини все в державі (що, до речі, також є результатом еволюціонування суспільства) має підкорятися зазначеному принципу, а також мають створюватися необхідні умови щодо безперешкодного залучення населення до формування та реалізації публічного управління та державної політики. Усе це є ніщо інше, як забезпечення впровадження принципу публічності, який включає прозорість і відкритість влади. За першої ситуації ((прозорості) суспільство повністю й об'єктивно обізнане про стан реалізації державної політики, а за другої – відкритість дозволяє безперешкодно населенню долучатися до її (політики) формування та вдосконалення [113].

Усе це зумовило появу визначення механізму публічного управління в науковій літературі поряд із терміноконструкцією «механізм державного

управління», який становить основу першого визначення. Отже, аналіз теоретичних підходів до характеристики поняття «механізм публічного управління» вважаємо за доцільне розпочинати з аналізу такого поняття, як «механізм державного управління». Принагідно відзначимо, що на визначення нового поняття «механізм публічного управління» значною мірою впливає різноспрямованість характеристики терміноконструкції «механізм державного управління». Зважаючи на це, подальше дослідження вважаємо за доцільне здійснювати в контексті розгляду різних підходів до тлумачення механізму державного управління.

Розгляд наукових напрацювань в межах обраної проблематики дає змогу стверджувати, що наявна група вчених, які наполягають на застосуванні насамперед системного підходу до визначення механізмів державного управління. Як приклад можемо навести позицію вченого Н. Нижник і О. Машкова [94], які свідчать, що «забарвлення» механізму державного управління визначає низку внутрішніх (в контексті механізму управління організацією) і зовнішніх (в контексті механізму взаємодії з іншими організаціями) факторів. При цьому компонентами даного механізму є, зокрема, управлінські цілі, складові об'єкта зі своїми зв'язками, на які здійснюється вплив в інтересах досягнення цілей, методи впливу, ресурсне забезпечення управління, організаційний та соціальний потенціали [там само].

Дослідник Г. Атаманчук також розглядає механізм державного управління з точки зору складної системи, але насамперед державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [3, с.73]. Науковець трактує механізм формування та реалізації державного управління як логічний взаємозв'язок сукупності соціальних елементів, процесів і закономірностей, за допомогою яких компоненти суб'єкту державного управління охоплюють потреби, інтереси й цілі суспільства в керівних впливах, спираючись на державну владу закріплює їх в управлінських рішеннях і діях та практично втілює в життя. Аналіз позиції Г. Атаманчука дозволяє стверджувати, що автор ототожнює поняття механізм

державного управління та механізм виконавчої влади. У той же час, якщо в державному управлінні таке визначення є можливим, то стосовно публічного управління воно не повністю характеризує механізми публічного управління через орієнтованість такого механізму на суспільство, а не лише виконавчу владу [там само].

Варто відзначити, що схожої ж думки дотримується науковець В. Авер'янов, визначаючи механізм державного управління як сукупність відповідних державних органів, організованих у систему з метою досягнення цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, а також як сукупність правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення [35]. Очевидно, що в цьому авторському визначенні ключовим елементом є система державних органів, властивими їй завданнями в управлінні, тобто інституційно-організаційна складова. Проте автор слушно наголошує на важливості виокремлення правових норм як основи організації та функціонування цієї системи, що повинна розвиватися в межах правового русла.

Наявна підгрупа вчених, які здійснюють характеристику механізмів державного управління також як системи, але з деякими відмінностями. Власне кажучи, Р. Рудніцька, О. Стельмах, О. Сидорчук, та ін. [151] роблять висновок згідно якого механізм державного управління – це створена штучно складна система, призначенням якої є досягнення визначених цілей. Вона відзначається визначеною структурою, сукупністю правових норм, методів, засобів, інструментів державного впливу на об'єкт управління [там само].

У продовження думок вищевказаної підгрупи вчених О. Федорчак [172] конкретизує й узагальнює, що механізми державного управління – складна система, покликана для практичної реалізації державного управління та досягнення визначених цілей. Ці механізми мають усталену структуру, важелі, методи, інструменти впливу на об'єкт управління, спираючись на правове, нормативне та інформаційне забезпечення [там само].

Крім того, дослідники А. Ліпенцев та О. Поляк також указують на системність природи механізмів державного управління, розглядаючи під ними штучно створену систему засобів впливу та взаємодії суб'єктів й об'єкта управління [77]. Дещо відмінну позицію має О. Оболенський, який, під час аналізу механізмів державного управління, акцентує особливу увагу саме на розгляді суб'єктно-об'єктних відносин, що виникають в межах цих механізмів. Власне кажучи, автор досліджує єдину систему, законодавчо закріплених принципів, засновану на розподілі влади та наявності необхідних матеріальних підсистем, що складаються з органів державної влади та місцевого самоврядування, що виконують завдання і функції держави [98].

На відміну від вищенаведених дослідників, О. Кравченко [69] наголошує на застосуванні не системного, а комплексного підходу до характеристики механізмів державного управління. Автор зазначає, що вони є комплексною системою державного управління, до складових якої відносяться конкретні механізми управління (правовий, політичний, економічний, мотиваційний, тощо). Їх сукупність забезпечить збалансоване та ефективне функціонування єдиного державного механізму [там само].

Крім того, «Словник довідник з державного управління» описує механізм державного управління, як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, використовуючи які органи державної влади впливають на обрану соціальну систему з метою виконання поставлених цілей. У цьому контексті наголошується на складність механізму державного управління та його комплексність, що визначається як система правових, організаційних, політичних, економічних і соціальних засобів впливу органів державного управління [34].

Учені В. Малиновський, Н. Нижник та В. Олуйка [81; 36] також наполягають на розгляді механізмів державного управління з позиції їх комплексності, але автори конкретизують, що ці механізми представляють собою сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів. Ці процеси реалізуються з урахуванням

принципів наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості, використовуючи направлені на реалізацію цілей державного управління, відповідні методи управління [там само]. Науковці Н. Нижник та В. Олуйка [36] також, звертаючи увагу на функціональну сторону механізмів державного управління, підкреслюють їх комплексність і здійснюють їх класифікацію.

Слід виокремити групу дослідників, які під час розгляду механізмів державного управління застосовують організаційно-правовий та схожі підходи. Таку позицію відстоює, зокрема, Л. Юзьков, який виділяє структурно-організаційний та структурно-функціональний підходи у визначенні цього поняття і загалом трактує його як організацію практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності) [177]. Подібне тлумачення трактують й інші автори, вважаючи, що механізм державного управління варто розглядати з точки зору способу організації управління суспільними справами, при якому взаємопов'язуються методи, засоби і принципи, що зрештою й забезпечує ефективну реалізацію цілей управління.

Крім того, аналогічний підхід застосувала Л. Приходченко [145], яка конкретизує таке: 1) структурно-організаційний підхід дозволяє розглянути механізми державного управління як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну складову певних явищ, процесів; 2) структурно-функціональний підхід дає змогу ці механізми охарактеризувати з позиції не тільки акцентування на організаційній основі їх побудови, але й на динаміці функціонування.

Таким чином, характеризуючи механізми державного управління як систему та/або комплекс, науковці наголошують так чи інакше на їх складності, ієрархічності та структурованості, і тим самим окреслюють спектр їх розширеного та поглибленого осмислення з позиції організаційно-правового забезпечення. У цьому контексті відзначимо, що важливим є розгляд механізму публічного управління в напрямку того, яким чином він забезпечений правовими документами, яким чином він визначає організаційну структуру та

повноваження суб'єктів державного впливу, їх ресурсний базис, а також підгрунтя та напрямки функціонування об'єкту державного впливу та ін.

У продовження умовного плану дослідження відзначимо, що в науковому колі існує низка визначень механізму публічного управління. Учений О. Білик механізм публічного управління визначає як оптимальне поєднання засад, притаманних товарному виробництву (конкуренція, попит і пропозиція, вільне ціноутворення), цілеспрямованої політики держави щодо регулювання економічного процесу. Автор також зазначає, що державне регулювання та публічно-приватне партнерство доповнюють ринковий механізм, що в результаті створює підгрунтя макроекономічних стратегій економічного розвитку країни, окремих регіонів і громад.

Таким чином, збільшення частки публічності в державному управлінні ринковою економікою створить ефективну синергію державного управління і ринкового регулювання, сприятиме формуванню конкретних заходів публічного управління процесом економічного розвитку, надасть більшої соціальної спрямованості макроекономічному плануванню, прогнозуванню та програмуванню. [13].

Колектив науковців В. Бакуменко, А. Дегтяр, І. Ісаєнко, С. Телешун та ін. [54; 5; 37; 168], наголошують, що механізм публічного управління це демократична організація управлінського впливу на суспільні процеси, завданням якої є забезпечення ефективного функціонування системи державних органів влади, органів регіонального та місцевого самоврядування, громадських організацій, особи та інших суб'єктів громадянського суспільства. Мета цієї організації полягає в реалізації державної політики у найрізноманітніших сферах суспільного життя. Крім того, вчений І. Ісаєнко стверджує, що аналіз окремих компонентів понять «механізми держави», «механізми державного управління» та «механізми публічного управління» дає можливість виокремити в будь-якому механізмі соціального управління певний зміст, що визначається способом дій щодо об'єкта впливу. Такі способи знаходять свою реалізацію через певні алгоритми та процедури дій. Різниця

полягає, насамперед, як у суб'єктах, так і у об'єктах впливу, що зумовлює в подальшому суттєві відмінності у формах, способах і методах дій (впливу) [54].

Дослідники О. Оболенський та О. Борисевич [100] стверджують, що механізм публічного управління являється сукупністю методів і способів впливу, в основі яких є відповідне правове й інформаційне забезпечення. У свою чергу, воно визначає механізм контролю суспільства над органами державної влади і місцевого самоврядування. Загалом автори визначають наступні види механізмів публічного управління:

- правовий (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови, укази, а також методичні рекомендації, інструкції тощо).

- організаційний (об'єкти, суб'єкти публічного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

- політичний (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

- економічний (механізм публічного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

- мотиваційний (сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи) [там само].

На наше переконання, ці види механізмів публічного управління певною мірою дублюють механізми державного управління. Це цілком зрозуміло, адже теоретичне обґрунтування механізмів публічного управління в Україні тривалий час розвивалось у контексті досліджень науки державного управління. Через це, структуру механізму публічного управління також можливо розглядати як сукупність цільових, нормативно-правових, організаційних, економічних та інформаційних компонентів. Сукупність цих компонентів віддзеркалює всі важливі аспекти функціонування системи державного управління, як виконання функцій (організаційний), дотримання

цілеспрямованості (цільовий та нормативно-правовий), забезпечення ефективності (економічний) та можливості функціонування (інформаційний) [42; 122]. Зважаючи, що осмислення публічного управління відбувається перш за все з позицій державного управління, можемо вважати вище наведене притаманним й публічному управлінні, як більш ємнісного поняття.

Отже, категорія «механізми державного управління» з одного боку дозволяє глибше визначити тип функціонування органів державної влади та особливості досягнення публічно-управлінських цілей, а з іншого вказує на важливість формально-логічних засобів в управлінських науках. Механізми державного управління, разом з їх важливими елементами, вивчались українськими науковцями уже в початковий період становлення науки державне управління. Саме тому, механізми державного управління можемо адаптувати (і з урахуванням аспекту публічності) використовувати для розгляду механізмів публічного управління, зокрема, механізму безпекової політики.

Для досягнення лідируючих позицій в забезпеченні безпеки, система управління в Україні повинна адаптуватися до прогресивних світових тенденцій, що проявляється у необхідності розвитку та поглиблення публічності у державній системі. Відповідно змінюються й управлінські функції держави, в яких публічне управління представляє органічне поєднання державного управління з місцевим самоврядуванням, а також забезпечення максимально широкої участі громадського сектору суспільства в управлінському процесі. З огляду на це відзначимо, що механізм безпекової політики виконує ті ж самі завдання, але в окремо взятому напрямку – безпековому. Тобто все в межах безпекової політики вибудовується навколо «людини й суспільства» та їхньої безпеки.

Хоча сьогодні публічне управління в Україні знаходиться на стадії становлення, його першочергові завдання залишаються незмінними та мають на меті створення моделі управління, що здатна забезпечити ефективне



функціонування системи органів державної влади й органів місцевого самоврядування всіх рівнів управління, а також участь громадських (неурядових) організацій (інституцій) під час формування та реалізації державної політики, а особливо у сфері безпеки. Крім того, вектор розвитку України спрямований на європейську інтеграцію, що ставить завдання утвердити сучасну систему публічного управління, яке органічно пов'яжеться з децентралізацією влади та створить можливість усунення передумов для періодичних, тривалих політичних і економічних криз.

Вирішення зазначених питань потребує глибокого вивчення всього комплексу сучасних механізмів публічного управління, однак, на нашу думку, вирішальними з яких є *механізм безпекової політики*, а, відтак, і його правове й організаційне забезпечення. Цей механізм добре розвинений у системі публічного управління України, але у контексті впровадження публічності (див. вище «прозорості» і «відкритості») вимагає додаткового переосмислення, передусім з позицій сучасних науково-теоретичних підходів.

У сучасних умовах відсутність ґрунтовного опрацювання теоретичної сутності, складових, взаємозв'язків та взаємозумовленостей механізму безпекової політики в Україні з позиції його правового й організаційного забезпечення. Це зумовлює необхідність щодо ефективного вирішення завдань, які утвердження цієї системи, що реалізується через відповідний механізм. Він є тією рушійною силою, яка приводить у рух усю систему (зважаючи на предмет нашого дослідження, з одного боку, систему публічного управління, а з другого – систему безпекової політики). Тому в умовах активізації процесу становлення публічного управління в Україні наукові засади правового й організаційного забезпечення механізму публічного управління та механізму безпекової політики потребують нового теоретичного осмислення. І, зважаючи, що розвиток публічного управління в Україні будується на основі змістовного оновлення державного управління, таке переосмислення нерозривно пов'язано з вивченням саме публічного управління.

Учена Л. Приходченко наголошує на необхідності нормативно-правової складової механізму публічного управління, яка визначає всю можливу сукупність режимів функціонування управління. На думку вченої вихідним елементом організації управління є спеціалізація управлінських та структурних підрозділів органів публічної влади, що наочно проявляється в спеціалізації функцій управління, та раціональний розподіл суб'єктності, з позицій якого обґрунтування структури є ключовим. Таким чином, обумовлюється наявність у структурі механізму публічного управління організаційного компонента. Його роль полягає у визначенні прав, обов'язків, компетенції та відповідальності в процесі формування і прийняття управлінських рішень [122]. Визначення науковиці Л. Приходченко відноситься й до механізму публічного управління та механізму безпекової політики.

Відносно короткий період наукового дослідження публічного управління в Україні не дозволяє максимально комплексно осмислити його механізми. Полегшують процес, як зазначалось вище, сучасне об'єднавче розуміння механізмів публічного управління. Значна кількість широких наукових та практичних напрацювань щодо «механізмів публічного управління» дає змогу враховувати суть та логіку системи, власне, публічного управління. У цьому контексті кожен конкретний державний механізм управління (а таким по суті є механізм безпекової політики), як зазначає дослідниця О. Коротич, має розглядатися як сукупність взаємоузгоджених методів управління [67], тим самим визнається необхідність класифікації механізмів управління за певними критеріями.

Принагідно відзначимо, що дослідники О. Базарна, А. Неділько, Т. Паутова, та ін. слушно вказують на більш ширшу, порівняно з державним управлінням, сфери публічного управління й трактують його як діяльність, що забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики [4, 104]. Разом із тим сьогодні серед вітчизняних дослідників відбувається дискусія

щодо сутності категорії «публічне управління», яка не дозволяє дати уніфіковане визначення його механізмів. У даній дослідницькій роботі спробуємо надати умовне їх визначення з позиції обраної проблематики дослідження (тобто безпекової сфери). На нашу думку, це слід здійснювати, по-перше, з огляду на системність і комплексність, на якій наголошують науковці під час характеристики механізмів державного та публічного управління (тобто їх складності, ієрархічності та структурованості). Це загальні ознаки зазначених механізмів. А по-друге, у контексті розширеного та поглибленого осмислення цих механізмів, тобто з позиції їх організаційно-правового забезпечення. Власне кажучи, потребує аналізу та конкретизації наявна правова база функціонування зазначених механізмів, їх організаційна будова, особливості виникнення та розвитку суб'єктно-суб'єктних відносин, стан використання ресурсного забезпечення тощо.

У продовження відзначимо, що для правового й організаційного забезпечення механізму безпекової політики (так само, як для всієї системи публічного управління) головним критерієм є, власне, критерій публічності. Однак критерій публічності повинен втілюватися в конкретних правових нормах, забезпечення дотримання яких і є передумовою реалізації публічності на практиці. У цьому контексті в частині розробки нових науково-теоретичних засад правового й організаційного забезпечення механізму безпекової політики в Україні необхідно зважати передусім на врахування елемента публічності та його осмислення у тій мірі, у якій він фактично присутній на тому чи іншому етапі формування нової управлінської системи та інтегрований в усі режими її функціонування.

Отже, у галузі науки публічне управління й адміністрування здійснено певне теоретичне опрацювання механізмів державного та публічного управління, а також їх організаційного та правового забезпечення. Проте завдання формування в Україні сучасної системи публічного управління поставило вимогу критичного переосмислення попередніх напрацювань, що призвело в науковій літературі до активного аналізу питання щодо визначення

механізму безпекової політики. Ускладнюється переосмислення дефініцій такими факторами, як ототожнення його з механізмом публічного управління, а також помилкового розуміння самого поняття «механізм». Наразі відбувається зіставлення його з поняттями «інструмент», «знаряддя», однак на наш погляд вони є складовими значно ширшого поняття «механізм».

Щодо ототожнення механізму безпекової політики та механізму публічного управління, то слід зазначити, що у вітчизняній системі формування механізму публічного управління відбувається на основі механізму державного управління. Зрозуміло, що це певною мірою протирічить логіці (адже публічне управління охоплює державне). Однак на вітчизняних теренах тривалий час упроваджувалася адміністративно-командна система управління, тому складалася така плутанина у визначенні місця та ролі державного та публічного управління. Через це сучасний механізм публічного управління перейняв всі компоненти державного управління (тобто поглинув їх), проте, в додаток до цього, такий механізм розширився. Тому при ототожненні частина сутності механізму державного управління втрачається, що унеможлиблює його розкриття в повній мірі. Уважаємо слід враховувати такі відмінності в подальшій характеристиці понять та їх компонентів. Механізми публічного управління є невід'ємною складовою системи публічного управління, адже саме від них залежить вплив на чинники, що впливають на діяльність суб'єктів системи та їх ефективність. Механізм же безпекової політики є різновидом механізму публічного управління, тому передбачає насамперед, упровадження системного та комплексного підходів, а також принципів публічності, послідовності, ефективності, результативності тощо.

З вищенаведеного випливає, що механізми публічного управління, у т.ч. механізм безпекової політики України, функціонують у контексті як суспільних подій, так і в реальних політичних, соціально-економічних і культурних умовах. Це відбувається через те, що таке управління безпосередньо пов'язане із суспільством, є його інституційованою частиною та залежне від процесів суспільної легітимації (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Місце механізму безпекової політики у складі механізму публічного управління

Джерело: авторська розробка.

Це передбачає здійснення артикуляції, агрегації та задоволення суспільних потреб, зокрема у сфері національної безпеки, а також визнання та підтримку державної політики, яка є формою вияву управління та національних інтересів. Вони є складовою частиною більш місткого поняття національна

безпека, яка включає інтереси окремо взятої особистості, суспільства і держави загалом. Забезпечення ефективної взаємодії державних органів влади та місцевого самоврядування є актуальним завданням удосконалення системи публічного управління в Україні.

Підкреслимо, що сьогодні наявна значна кількість проблемних питань, пов'язаних із перетинанням функціональних зон державних і суспільних інтересів на всіх рівнях управління. Тому для забезпечення збалансованого задоволення інтересів особи, суспільства і держави необхідні науково обґрунтовані та дієві механізми публічного управління, зокрема механізм безпекової політики.

Отже, у межах нашого дослідження базисом механізму публічного управління та механізму безпекової політики вважаємо правове й організаційне забезпечення. Оскільки все в державі має виникати, розвиватися та припиняти існування організовано та скоординовано, а також належним чином урегульовано, тобто в межах правового поля. На наш погляд, під правовим забезпеченням механізму безпекової політики варто розуміти систему нормативно-правових актів (що включають сукупність правових норм), прийнятих органами державної влади й органами місцевого самоврядування, за допомогою яких (актів) здійснюється правовий вплив на суспільні відносини в бажаному напрямку. Організаційне забезпечення механізму безпекової політики – це система дій щодо розробки, реалізації й удосконалення правових норм і правил, які регулюють взаємодію між такими суб'єктами. Уважаємо, що вони є головними під час побудови сучасної та дієвої системи публічного управління, у тому числі у сфері національної безпеки України. Саме тому слушним буде розглянути досвід країн світу й особливо досвід Європейського Союзу, з точки зору розвитку саме організаційного та правового забезпечення механізму безпекової політики.

### 1.3. Європейська практика формування безпекової політики

Зважаючи на обраний Європейський вектор розвитку України та спільні цілі в безпековій сфері, слушним є здійснення розгляду досвіду побудови публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки саме країн-членів ЄС. Особливо цікавим у цьому контексті є досвід Республіки Польща. Такий вибір зумовлює її географічна схожість з Україною, перетин сфер формування державного управління, що зумовлено спільним історичним минулим, схожість підходів до побудови правового й організаційного забезпечення публічного управління (схожими є польська й українська правові системи), спільність кордонів та ін. Доповнює цей перелік те, що Республіка Польща є, з одного боку, регіональним безпековим лідером Європи у Центрально-Східній її частині, який здійснив значний прорив у напрямку формування власної системи безпеки та стабільного соціально-економічного розвитку в межах ЄС. А з другого – стратегічним партнером України. Дослідження й урахування польського досвіду на вітчизняних теренах дозволить спростити обмін доступною інформацією, а також знадобиться для України в реалізації її інтеграційних прагнень.

Слід зазначити, що ЄС загалом та його країни-члени зокрема здійснюють зовнішньополітичні дії, зорієнтовані на підтримку миру, безпеки та стабільності. Так, сьогодні результатом таких дій є функціонуюча система забезпечення безпеки ЄС. Зважаючи на результати її функціонування й ураховуючи обрану лінію формування безпекової політики ЄС, цей союз отримає певний статус центру силової безпеки, що здатний не тільки забезпечити власну безпеку, але може приймати активну участь щодо вирішення глобальних проблем, які виникають у світі.

Після досвіду двох Світових Війн, країни світу прийшли до висновку, що деякі цінності такі, як справедливість і верховенство права, не можуть визначатися одним тільки державним апаратом. Як відомо, спираючись на цю

ідею Роберт Шуман створив основу, на якій виник Європейський Союз, а саме: Європейську спільноту з вугілля та сталі. Метою спільноти стало сприяння економічному розвитку країн-членів шляхом утворення загального ринку для продукції вугільної і металургійної промисловості.

Продовжуючи традиції Плану Шумана, держави, об'єднані спільною метою, створили систему безпеки, яка є дієвою і впливовою, й виконуючи свої функції, зокрема, проведення певних місій, операцій, тренувань, навчань тощо, допомагає країнам дотримуватися миру та розвиватися, здійснюючи співробітництво за різними сферами діяльності держав. Цивільний компонент спільної зовнішньої політики та політики безпеки значно переважає над військовим. Першочерговою є допомога в правоохоронній, судовій і митній сферах, формування сучасних демократичних інститутів, спостереження за дотриманням прав і свобод людини. Сьогодні з 36 операцій і місій, організованих в рамках Європейської політики безпеки й оборони, 26 носили цивільний характер. Їх проведення було б неможливим без відповідної інституційної бази, основою для якої став створений ще у 2000 році комітет з цивільних аспектів врегулювання кризових ситуацій.

Варто відзначити, що в публічному управлінні безпековою політикою країн учасників ЄС особливе місце займає принцип правонаступництва. Він установлює засади цілеспрямованої, послідовної політики держави щодо прийняття рішень, вчинення дій, зокрема, розроблення нормативно-правових актів у сфері національної безпеки, що має забезпечити отримання певного позитивного результату в майбутньому, сприяти стабільному розвитку держави та зміцненню всіх сфер її діяльності.

Дотримання даного принципу дозволило вдосконалити управлінські підходи до побудови Європейської політики безпеки й оборони шляхом збереження попереднього досвіду, досягти країнам ЄС тих результатів, які вони мають сьогодні. Створена політика передбачала утворення Європейської системи колективної безпеки, що надало можливість сформувати



багатоаспектне безпекове об'єднання країн ЄС у тому вигляді, в якому ми можемо його спостерігати сьогодні, а також збагатити економічний потенціал країн-членів, що сприяло підвищенню ролі ЄС у зовнішній політиці. Поклавши в основу даний принципи, у ЄС створено сучасну систему безпеки зі злагодженим механізмом співпраці у безпековій сфері. Базис цієї системи становить протидія загрозам, які в сучасних умовах є актуальними й для України, а саме: загрозам агресії; загрозам захоплення території; загрозам цілісності держави; загрозам соціально-економічного спаду тощо.

Республіка Польща пройшла значний шлях адаптації власних механізмів управління з метою створення рівня безпеки, який відповідає сучасності. Основні зміни стосувалися збільшення недержавного сектора в управлінні й подальшого пристосування організаційних та правових механізмів управління першочергово у питанні національної безпеки. Виходячи з цього, Республіка Польща є цікавим прикладом для України в питанні євроінтеграції, як країна-сусід, яка пройшла шлях, що Україна тільки розпочала. Для України важливо розуміти, що шлях до асоційованого членства в ЄС потребує значних змін у системі управління держави та створення відповідної системи національної безпеки, адже головна ціль ЄС – досягнення миру.

Республіка Польща з 90-х років ХХ століття активно зміцнювала відносини з НАТО, а також приймала участь у посиленні ролі таких європейських інституцій, як Західноєвропейський союз (далі – ЗЄС) та Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ), тим самим змінивши курс у сфері безпеки на користь європейської й євроатлантичної спільноти.

Основою щодо подальшої співпраці та проведення в майбутньому переговорів про участь Республіки Польща у Європейському Союзі став договір про торговельне й економічне співробітництво між Республікою Польщі та Європейським економічним товариством, який був підписаний в 1989 році [195]. Цей договір став основою щодо подальшої співпраці та

проведення у майбутньому переговорів про участь Республіки Польща у Європейському Союзі. З цього у суспільній та економічній системах Республіки Польща почалися зміни, які призвели до переорієнтації пріоритетів польської зовнішньої політики на зближення з Європейською спільнотою та в майбутньому – участь у цій структурі на правах члена.

З метою досягнення членства у 1991 році був утворений Веймарський союз між Німеччиною, Францією та Республікою Польща. У червні 1991 року між Республікою Польща та Німеччиною був підписаний Договір про добросусідство та співробітництво. У серпні 1991 року вони підписали спільну заяву «Веймарська декларація» [198]. Це стало значним поштовхом для Республіки Польща щодо подальшого вступу до ЄС та НАТО.

З 90-х років ХХ століття внутрішня політика Республіки Польща була зосереджена на безпеці, збереженні незалежності країни, цілісності. Приділялось велике значення розвитку регіонального та міжнародного співробітництва, і це, у свою чергу, відіграло позитивну роль у процесі європейської інтеграції.

Заява про членство була подана Республікою Польща у квітні 1994 року, після чого почався процес приєднання Республіки Польща до ЄС, який тривав 10 років. Зважаючи на це, можемо підкреслити, що перед Україною стоїть надзвичайно складне завдання щодо приведення внутрішньої політики у відповідність до вимог ЄС особливо в умовах зовнішньої агресії РФ проти неї.

Причина тривалості вступу Республіки Польща до ЄС полягає у складності адаптації власної законодавчої бази до норм цього інтеграційного утворення. Для спрощення процедури Європейською Радою було прийнято Білу книгу в справі інтеграції країн Центральної та Східної Європи до ЄС. Зазначена книга визначила мету та черговість заходів щодо приведення законодавства у відповідність до вимог правових актів ЄС – *acquis communautaire*. Існувала необхідність не тільки в адаптації польського

законодавства, а й у створенні інституцій, що забезпечують його дотримання й реалізацію на практиці [184; 176]. Важливим досягненням у цьому контексті слід уважати те, що при суттєвих змінах усталеної системи управління та її механізмів, Республіці Польща вдалося зберегти позитивні напрацювання попередніх років управління, зокрема кращі кадри військової еліти, основну професійну базу правоохоронних органів і спецслужб та ін.

Дотримуючись логіки викладення матеріалу нашого дослідження, підкреслимо, що необхідно розглянути трансформаційні процеси в правовому й організаційному забезпеченні механізму безпечної політики Республіки Польща. Так, при розгляді генези правового забезпечення управління безпечною політикою Республіки Польща, вважаємо за доцільне розділити його за своїми етапами становлення та розвитку на три групи.

До *першої групи* належать нормативно-правові акти, прийняті до вступу Республіки Польща до європейської й євроатлантичної структур. Основними з таких підготовчих документів є:

- Закон про загальний обов'язок захисту Республіки Польща (1967 р.);
- Преференційна угода про торгівлю та економічну співпрацю з державами ЄС (1988 р.);
- Конституція Республіки Польща (1997 р.);
- Закон про поліцію (1990 р.);
- Концепція зовнішньої політики Польщі (1990 р.);
- Європейський договір про надання Польщі статусу асоційованого члена ЄС (1991 р.);
- Основи польської політики безпеки та Політика безпеки й стратегія оборони Польщі (1992 р.).

Крім того, будучи членом Організації Варшавського договору (далі – ОВД), Республіка Польща не мала власної стратегії національної безпеки та

оборони. Проте існувала необхідність проведення нової політики безпеки. Тому у 1990 році з'являється Оборонна доктрина Республіки Польща, що закріпила основні інтереси польського народу – безпека, право жити у мирі, незалежність та суверенітет держави, цілісність території. Важливим елементом безпеки визнано двосторонні та багатосторонні договори. Також затверджено необхідність оснащення та переозброєння Збройних Сил Республіки Польща [192; 170]. Таким чином, національні інтереси було покладено в основу системи забезпечення національної безпеки країни, що є важливою складовою зовнішньої політики держави.

До *другої групи* належить проміжний етап, у межах якого відбувалася реалізація нормативно-правових актів, що були підставою для втілення відповідних планів країни на шляху вступу до ЄС і НАТО, тобто включення польської системи безпеки до більш глобальної з поступовим її переходом у систему нової якості:

- Програма дій щодо адаптації економіки та правової системи до вимог Угоди про асоційоване членство (1993 р.);
- Національна стратегія інтеграції (1997 р.);
- Програма партнерства для десяти країн-заявників ЦентральноСхідної Європи (1997 р.) – Польщею отримано особливий статус у структурі та підписано протокол про приєднання до НАТО (1997 р.), разом із Угорщиною та Чеською Республікою Польща стала її членом (1999 р.);
- Національна програма підготовки Польщі до вступу в Європейський Союз (1998 р.);
- Програма інтеграції з Організацією Північноатлантичного договору та модернізації Збройних Сил Республіки Польща на 1998-2012 роки (1998 р.) тощо.
- Угода про вступ Польщі до ЄС (2003 р.) – 01 травня 2004 року.

Разом з тим, у лютому 1994 року Республіка Польща підписала Рамочний документ програми «Партнерства заради миру». Вже у липні 1994 року

Республіка Польща та НАТО підписали індивідуальну програму партнерства [206].

Після набуття повноцінного членства НАТО, 04 січня 2000 року Польщею була прийнята Стратегія Республіки Польща у сфері безпеки та оборони. Стратегією було визначено її нові завдання щодо необхідності розвитку євроатлантичних зв'язків, участі у попередженні та ліквідації криз і вогнищ напруження, реалізації політики, спрямованої на зміцнення безпеки та стабільності в Європі. Для реалізації зазначеного вище необхідне конструктивне співробітництво, кооперація та діалог з іншими державами євроатлантичного простору.

*Третя група* включає нормативно-правові акти, які затверджуються після вступу до ЄС. До третьої групи належать:

- Принципи ведення політики розвитку (2006 р.);
- Закон про кризовий менеджмент (2007 р.);
- Середньострокова стратегія розвитку країни до 2022 року (2012 р.);
- План технічної модернізації Збройних Сил Республіки Польща на період з 2013 по 2022 роки (2012 р.);
- Довгострокова стратегія національного розвитку «Польща 2030. Третя хвиля сучасності» (2013 р.);
- Закон про внесення змін до Закону про посаду міністра національної оборони та деяких інших актів (2013 р.);
- Положення про Збройні Сили Республіки Польща (2013 р.);
- Стратегія розвитку національної безпеки Республіки Польща до 2022 року (2013 р.);
- Біла книга національної безпеки Республіки Польща 2013 року (2013 р.);
- Стратегія національної безпеки Республіки Польща (2014 р.);
- Доктрина кібербезпеки Республіки Польща (2015 р.)

- Стратегічна концепція морської безпеки Республіки Польща (2016 р.);
- Концепція територіальної оборони в Польщі (2016 р.);
- Стратегія зовнішньої політики Республіки Польща 2017-2021 роки (2017 р.);
- Стратегія національної безпеки Республіки Польща (2020 р.) тощо.

Зважаючи на події масштабування зовнішньої агресії РФ проти України у 2022 році, перед Республікою Польща актуалізувалося завдання щодо оновлення власної стратегії національної безпеки.

Важливим досягненням третього етапу розвитку вважаємо створення нової комплексної системи національної безпеки та перегляду підходів до її формування. Однією з 9 комплексних стратегій розвитку, що формують національну систему безпеки, є Стратегія розвитку системи національної безпеки Республіки Польща (розрахована на період до 2022 року) [186]. Ця Стратегія є середньостроковою та визначає розвиток країни на 4-10 років. Принагідно відзначимо, що в Україні подібних документів стратегічного планування не існує.

До речі, Закон України «Про національну безпеку» планування у сфері національної безпеки й оборони поділяє на довгострокове (понад п'ять років), середньострокове (до п'яти років) та короткострокове (до трьох років). До основного документу довгострокового планування, яким визначаються основні напрями державної політики у сфері національної безпеки, відноситься й Стратегія національної безпеки України. Однак в статті 26 цього ж Закону України визначається, що Стратегія національної безпеки України розробляється за дорученням Президента України протягом шести місяців після його вступу на пост, що ставить під сумнів належність до довгострокових документів стратегічного планування.

Стратегія розвитку системи національної безпеки Республіки Польща (до 2022 року) [203] затверджена ухвалою Ради Міністрів Республіки Польща від

25 вересня 2012 року на підставі Закону Республіки Польща від 06.12.2006 року «Про принципи ведення політики розвитку» [207]. Створенню такої Стратегії передували Стратегічна концепція НАТО [178] та Європейська стратегія безпеки [182], що є основними стратегічними документами у сфері безпеки ЄС. З метою попередження чи нейтралізації загроз національній безпеці, що існують, було сформовано такі п'ять цілей:

1) формування стійкого міжнародного середовища безпеки у регіональному та глобальному вимірах, у тому числі підвищуючи дієвість роботи двосторонніх та багатосторонніх угод;

2) зміцнення військового потенціалу країни, у тому числі національної оборонної спроможності;

3. створення умов для розвитку єдиної системи національної безпеки, що передбачає управління кризовими ситуаціями;

4) розвиток та посилення стійкості до загроз національній безпеці;

5) підвищення інтеграції між політикою безпеки і політикою розвитку у всіх сферах діяльності держави.

З метою вчинення конкретних дій органами державної влади в довгостроковій перспективі, Стратегією передбачено аналіз викликів та загроз на підставі проведеної роботи з діагностики ситуації у сфері безпеки та комплексу заходів із забезпечення безпеки й одночасного розвитку країни в інших сферах.

Документом передбачено основні стратегічні приписи у діяльності держави, створення об'єднаної системи національної безпеки з урахуванням оборонних можливостей союзників та власного військового потенціалу з метою забезпечення досягнення національних інтересів. У зв'язку з цим, головною метою Стратегії є підвищення координованості та результативності системи

національної безпеки, що повинна ідентифікувати та усунути джерела, прояви та наслідки загроз національній безпеці.

Окрім зазначених нормативно-правових актів Республіки Польща, направлених на розвиток країни загалом, що по суті є стратегічними, у Республіці Польща приймаються також додатково короткострокові стратегії національної безпеки Республіки Польща [175]. Вони визначають національні інтереси та стратегічні цілі Республіки Польща в області безпеки, можливості, виклики і загрози. Ці правові документи у сфері безпеки є підґрунтям щодо розробки та реалізації стратегій стратегічних директив інших галузей. Такі стратегії розробляються Радою Міністрів Республіки Польща, затверджуються Президентом Республіки Польща за поданням прем'єр-міністра та їх виконання координується міністром національної оборони.

Слід зазначити, що управління безпековою політикою Республіки Польща передбачає функціонування цивільних і військових структур як окремих підрозділів. Проте Республіка Польща здійснює комплексний підхід до забезпечення публічного управління такою політикою. Така практика, як публічне управління була перейнята від НАТО. Узаємодія політичного, цивільного та військового елементів при управлінні кризовими ситуаціями була прийнята як більш ефективна в розв'язанні складних проблем міжнародної та внутрішньої безпеки.

Республіка Польща, як і будь-яка європейська країна, відслідковує зміни в безпековому середовищі, постійно оновлюючи документи стратегічного планування у сфері національної безпеки [202]. Так, зі зміною безпекового середовища та виникненням нових викликів та загроз, нестабільною міжнародною ситуацією, 12 травня 2020 р. Рада Міністрів Республіки Польща прийняла нову Стратегію національної безпеки держави. Стратегія була підготовлена Міністерством національної оборони країни та визначила загальні питання національної безпеки, акцентуючи увагу на здатності Республіки Польща до захисту національних інтересів.



Стратегія визначає комплексне бачення формування національної безпеки Республіки Польща у всіх її вимірах. Вона враховує суб'єктивний аспект (внутрішній вимір національної безпеки та міжнародне середовище – двосторонні відносини, регіональну співпрацю у глобальному масштабі та співпрацю з міжнародними організаціями) та об'єктивний аспект (враховує всі виміри функціонування системи національної безпеки). Національні інтереси та стратегічні цілі у сфері національної безпеки сформульовані відповідно до національних цінностей, визначених Конституцією Республіки Польща. На нашу думку цікавою є побудова стратегії. Вона складається з вступної частини та чотирьох розділів. Кожен розділ присвячений виконанню одного з чотирьох національних інтересів визначених даною стратегією.

У вступній частині, Стратегія національної безпеки Республіки Польща визначає безпекове середовище, яке характеризує як невизначене та непередбачуване. Причиною цього вважається, зокрема, невиконання міжнародного права та невиконання міжнародних зобов'язань, що призводить до збільшення кількості загроз безпеці та різного роду викликів. Джерелом нових загроз та викликів вважаються стійкі регіональні та внутрішні конфлікти в південному сусідстві Європи, енергетична залежність країни, міграційний тиск, стрімкий розвиток цифрових технологій в кіберпросторі та інформаційному просторі та інші.

Протидія цьому, полягає у реалізації національних інтересів та досягненні стратегічних цілей у сфері національної безпеки. До національних інтересів у сфері національної безпеки належать:

1. Захист незалежності, територіальної цілісності, суверенітету та забезпечення безпеки держави та її громадян.
2. Формування міжнародного порядку на основі солідарності у співпраці та поваги до міжнародного права, що гарантує безпечний розвиток Польщі.

3. Зміцнення національної ідентичності та охорона національної спадщини.

4. Забезпечення умов для сталого соціально - економічного розвитку та охорони навколишнього природного середовища.

Кожен з чотирьох наведених розділів стратегії має свої підрозділи, які складаються з стратегічних цілей у сфері національної безпеки.

*До першого розділу відносять:*

- Інтеграція управління національною безпекою, включаючи управління обороною держави та розвиток адаптаційних здібностей;
- Підвищення опору держави до загроз шляхом створення універсальної системи оборони на основі зусиль усієї нації та розбудови розуміння щодо розвитку опору та обороноздатності Республіки Польща;
- Посилення оперативних можливостей Збройних Сил Республіки Польща для стримування та захисту від загроз безпеці, з особливим акцентом на підвищенні рівня мобільності та технічній модернізації;
- Підвищення рівня опору кіберзагрозам та підвищення рівня захисту інформації у державному, військовому та приватному секторах, а також пропаганда знань та належної практики, що дозволяє громадянам краще захищати свою інформацію;
- Забезпечення безпечного функціонування держави та громадян в інформаційному просторі;

*До другого розділу відносять:*

- Посилення можливостей Північноатлантичного альянсу та Європейського Союзу щодо забезпечення безпеки Польщі та всього євроатлантичного простору;
- Розвиток співробітництва у двосторонньому, регіональному та глобальному вимірах для зміцнення позицій Польщі як важливого елемента системи міжнародної безпеки;

*До третього розділу відносять:*

- Зміцнення національної ідентичності, що має коріння в християнській спадщині та загальнолюдських цінностях;
- Зміцнення позитивного іміджу Республіки Польща та її культурної та економічної привабливості;

*До четвертого розділу відносять:*

- Покращення умов захисту та розвитку сім'ї; підвищення рівня медичної безпеки громадян;
- Узгодження міграційної політики з економічною, соціальною та політикою безпеки;
- Зміцнення економічної безпеки, включаючи фінансову безпеку;
- Забезпечення енергетичної безпеки держави на основі традиційних джерел енергії шляхом створення умов для розвитку їх альтернатив;
- Забезпечення екологічної безпеки держави;
- Управління людським капіталом, а також науково – технічним потенціалом для економічного розвитку країни.

Стратегія національної безпеки Республіки Польща на нашу думку вдало структурована. Вона виконана у вигляді плану з відповідними пунктами які слід виконати для досягнення поставленої мети – створення сучасного безпекового середовища. Слід зазначити, що в стратегії приділено значну увагу загальному розвитку особи та суспільства, як важливої передумови створення сучасної національної безпеки. Також важливим є перелік відповідальних осіб за виконання стратегії та механізм контролю за виконанням цієї стратегії.

З метою реалізації прийнятих нормативно-правових актів у різних сферах, кожна держава має державні органи та інститути, що власне й забезпечують діяльність держави. Реалізацію безпекової політики Республіки Польща здійснюють декілька органів. Першочергово, на нашу думку, слід сказати про Президента Республіки Польща, як верховного представника Республіки Польща й гарантом безперервності державної влади, про що зазначено у частинах 1, 2 статті 126 Конституції Республіки Польща. Так він

підкується про дотримання Конституції, стоїть на сторожі суверенітету й безпеки держави, а також непорушності й неподільності її території [189].

Затверджені та видані Президентом акти є основою для реалізації зобов'язань та планування відповідних планів у сфері національної безпеки, а також у сфері діяльності, спрямованої на вдосконалення системи оборони держави. Статтею 146 Конституції Республіки Польща також передбачено, що Рада Міністрів відповідальна перед Президентом у таких випадках:

- 1) здійснення загального контролю у сфері національної безпеки;
- 2) забезпечення внутрішньої безпеки та громадського порядку;
- 3) забезпечення безпеки кордонів країни.

Ще однією важливою прерогативою глави держави є те, що відповідно до статті 234 Конституції Республіки Польща якщо під час військового стану Сейм не може зібратися на засідання, Президент Республіки Польща за пропозицією Ради Міністрів видає розпорядження, які мають силу закону. Ці розпорядження підлягають затвердженню Сеймом на найближчому засіданні [193].

Маючи широкі повноваження та здійснюючи загальне керівництво у сфері зовнішньої та внутрішньої безпеки держави, Президент має дорадчий орган у цій сфері, що консультує його у зазначеній сфері – Рада національної безпеки [197].

Відповідно до Закону «Про загальний обов'язок захисту Республіки Польща» Президент Республіки Польща виконує завдання з безпеки та оборони за допомогою Бюро національної безпеки, що було створено у рамках Ради національної безпеки. За відсутності адекватного стратегічного центру на державному рівні, він також контролює проекти, що стосуються безпеки та оборони держави [200].

Таким чином, згідно з Конституцією Республіки Польща президент і уряд відповідають за національну безпеку, тобто, за зовнішню та внутрішню безпеку держави, але Бюро національної безпеки і Рада національної безпеки забезпечують координацію дій та загальне управління цією системою.

Очевидно, що Президенту надано особливі повноваження в сфері безпеки

та оборони, що підтверджує його ключову роль у системі національної безпеки, а отже, він є основною ланкою в системі безпеки Республіки Польща, яка створює інтегровану структуру, що включає всі сили та засоби держави, призначені для виконання завдань з безпеки. Так, до ліквідації наслідків надзвичайної ситуації техногенного або природного залучаються всі необхідні сили та засоби. Першочерговою є Державна протипожежна служба (Państwowej Straży Pożarnej) Міністерства внутрішніх справ Польщі (Ministry of Interior). Однак у разі необхідності розроблені механізми залучення підрозділів Збройних сил Польщі (військова жандармерія, інспекторат військово-медичної служби ті інші).

У доповнення до цього, важливою ланкою забезпечення безпеки в Республіці Польща є Добровільна Пожежна Охорона. Складається вона з людей місцевої територіальної громади, що добровільно зголосилися реалізувати свій громадський обов'язок у вигляді служби у пожежному формуванні що діє, опираючись на правові засади Республіки Польща та Закону «Про громадські об'єднання» зокрема. Детально їх завдання та організацію окреслює статут Добровільної Пожежної Охорони, а також їх Спілка. Враховуючи те, що це підрозділи самоорганізовані то діяльність їх в протипожежній охороні повинна бути узгоджена з відповідним начальником Районного (міського) відділу Державної Пожежної Охорони.

Кошти на оснащення, утримання та навчання, а також забезпечення бойової готовності частин Добровільної Пожежної Охорони покладено на місцеве територіальне самоврядування, яке також зобов'язане застрахувати членів Добровільної Пожежної Охорони.

Згідно з Концепцією територіальної оборони Польщі [91] прийнятої у 2016 році, за рахунок добровольців було сформульовано новий підрозділ – Війська територіальної оборони (далі – ВТО). Це п'ятий незалежний вид збройних сил Республіки Польща на які покладено завдання підтримки у питанні забезпечення національної безпеки.

ВТО підпорядковані міністру національної оборони. Командування ВТО

відповідає за планування, організацію та проведення підготовки сил і ресурсів для бойових дій. Основна роль ВТО полягає в тому, щоб доповнити боєздатність оперативних військ на всю довжину польських кордонів і по всій глибині країни. Тому організація ВТО повинна бути тісно пов'язана з поточним адміністративним поділом країни. Разом з тим, в мирний час ВТО несуть відповідальність за виконання завдань, пов'язаних з участю філій і підрозділів, підпорядкованих сил в боротьбі проти стихійних лих і ліквідації їх наслідків, захист власності, порятунку або захисту життя і здоров'я людини, а також брати участь у реалізації завдань в області антикризового управління та співпраці з іншими органами влади та юридичними особами у питаннях, що стосуються національної безпеки.

ВТО побудовано на добровольцях та резервістах які прибувають на службу у разі необхідності та під час тренувань. Вони здійснюють підтримку підрозділів Збройних Сил Республіки Польща та Міністерства внутрішніх справ Польщі тим самим підвищують ефективність реагування на кризові ситуації, боротьби проти стихійних лих, надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків, беруть активну участь у заходах з пошуку і порятунку і гуманітарних операцій, протидиверсійної і антитерористичної діяльності, а також зміцнення патріотизму в суспільстві. Разом з тим, потребують з державного бюджету мінімальні фінансові ресурси. Їх вклад щодо забезпечення національної безпеки країни є вагомим і може допомогти країні здійснювати всебічний захист й оборону.

Очевидно, що для Польщі питання національної безпеки більш широке поняття, яке включає в себе питання оборони. Над вирішенням цих питань працюють безліч підрозділів державного та громадського сектору роль якого з кожним роком зростає. Підтвердженням цього є План технічної модернізації Збройних Сил Республіки Польща на 2017-2022 рр., який має 14 операційних програм за різними напрямками.

Проект реформи був розроблений Міністерством національної оборони за підтримки Управління національної безпеки. Зазначений проект має на меті

реформувати систему управління польськими збройними силами спростивши систему командування та скоротити процес прийняття рішень. Реформа зосереджена на стратегічному плануванні та розробці програм довгострокового розвитку збройних сил.

Головна ціль реформи командування польської армії – це об'єднання таких структур як армія, ВПС, ВМС, сили спеціального призначення, ВТО, МВС на час війни та миру. Реформа має на меті:

1) поліпшити якість стратегічного планування, звільнити Генеральний штаб від вирішення поточних питань;

2) суттєве посилити цивільний контроль (Генеральний штаб як допоміжний орган Міністерства національної оборони щодо управління військовими командирами);

3) створити умови щодо навчання у «спільній» системі;

4) об'єднати сферу забезпечення безпеки на час війни, миру та кризи;

5) знизити експлуатаційні витрати центральних органів управління та кадрів лінійних підрозділів.

У результаті трансформації змінюється не тільки організаційна структура найвищого рівня командування в польській армії, але й функціонування всієї системи командування і стратегічні завдання окремих структур. Таким чином, в країні триває процес реформування системи управління збройними силами, в ході якого відбувається поділ оперативних і адміністративних функцій. Основні зусилля направлені на удосконалення системи управління та збільшення частки громадського сектору.

Отже, стратегічний потенціал національної безпеки Республіки Польща спрямований на реалізацію національних інтересів країни з метою забезпечення захищеності держави, ефективної участі у зміцненні оборонних можливостей НАТО та ЄС. Для досягнення таких цілей в області безпеки Республіки Польща необхідно організувати діяльність держави як єдиної системи, пристосованої протистояти не тільки зовнішнім військово-політичним загрозам, а й будь-якій загрозі національній безпеці. Основою такого потенціалу є система

національної безпеки, яка містить певні елементи [202], а саме:

- 1) підсистема управління;
- 2) виконавчі підсистеми;
- 3) підсистеми забезпечення.

Підсистема управління є найголовнішим елементом системи національної безпеки. Вона складається з органів державної влади, які виконують завдання у сфері національної безпеки – Сейм, Сенат, Президент Республіки Польща і Рада Міністрів, які функціонально пов'язані з іншими органами управління на всіх рівнях влади (міністерства, воєводства, місцеві органи влади та інші суб'єкти органів державного управління та командування збройними силами), що безпосередньо забезпечують безпеку окремих громадян, місцевих громад і безпеку держави загалом. Головним завданням цієї підсистеми управління є забезпечення прийняття та виконання важливих рішень та дій з метою збереження національної безпеки. Крім того, на цю підсистему покладені завдання, пов'язані з відстеженням джерел, видів, напрямів і масштабності загроз; запобігання виникненню загроз національній безпеці на території Республіки Польща та за її кордоном; запобігання наслідкам цих загроз та їх усунення, управління національної оборони тощо.

До виконавчих підсистем відносять інструменти, які є у розпорядженні органів управління, призначені для виконання завдань у сфері національної безпеки, забезпечуючи зовнішню і внутрішню безпеку країни. Основними елементами цієї підсистеми є збройні сили та міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи, військові формування, сили реагування на надзвичайні ситуації тощо). Тобто виконавчі підсистеми спрямовані на забезпечення внутрішньої безпеки. Основним завданням виконавчих підсистем є раннє прогнозування і запобігання загрозам безпеки країни, а в разі їх настання – протидія негативним наслідкам.

Підсистемами забезпечення вважаються всі інші сили і засоби держави, що застосовуються на додаток до своєї основної функції та приймають



безпосередню участь в забезпеченні безпеки в різних формах. Найважливішу роль відіграє соціальна політика, що відображена в якості життя населення, охороні здоров'я, освіті тощо), економічна політика, що спрямована на зростання ВВП, ВНП, підвищення конкурентоспроможності, та енергетична політика, зорієнтована на модернізацію та вдосконалення транспортної системи тощо [206].

Слід пам'ятати, що важливим фактором у формуванні стратегії безпеки відповідно до конституційного принципу децентралізації є участь місцевих органів влади у здійсненні державної влади. Завдання, пов'язані з громадською безпекою, зокрема, громадський порядок та безпека громадян здійснюються місцевими органами влади на рівні комун та владних структур як власні завдання. Сильна позиція місцевого самоврядування, особливо на муніципальному рівні і окрузі, які є територіальними одиницями, необхідна складова безпеки. Важливим аспектом безпеки кожної країни є залучення до реалізації цього завдання невійськових та неурядових структур держави, а також громадські організації та громадян, що також є складовою системи національної безпеки як елемент створення громадянського суспільства.

Варто, що конституційні норми не наводять загальний та вичерпний перелік суб'єктів, що складають систему органів національної безпеки держави. Отже, систему національної безпеки держави складають всі відповідальні за безпеку у розрізі Конституції Республіки Польща і відповідних законів органи та інституції, зокрема Сейм, Президент, Рада Міністрів тощо. Сюди слід, зокрема, віднести збройні сили та служби, основними функціями яких є запобігання і протидія загрозам, забезпечення безпеки тощо.

Очевидно, як Республіка Польща, адаптуючись до нових викликів та загроз, зміцнює свою стратегічну складову в контексті зростаючої кризи європейської безпеки. Вбачаючи розуміння безпеки як процесу, який передбачає безперервну дію для забезпечення її впевненості, Польща систематично аналізує потреби й можливості та встановлює послідовні цілі. Участь у ЄС та НАТО є важливим зовнішнім стовпом для підтримки безпеки.

Разом з тим, найважливішим стовпом є свої власні можливості Республіки Польща. На разі відбувається активне залучення невійськових елементів держави (державні установи, приватні структури, громадяни) з метою побудови інтегрованої національної системи безпеки. Територія країни має бути настільки важкою для доступу та стійкою до різних форм агресії, щоб стратегічні оцінки потенційного агресора виявилися надмірно дорогими у порівнянні з очікуваними політичними та стратегічними перевагами. У зв'язку з цим, необхідно продовжувати будівництво стратегічної системи опору країни для всіх видів загроз. Активну роль у системі відіграють громадські організації, які виконують завдання формування громадян та місцевих громад з метою забезпечення безпеки держави та підготовки їх до дій в умовах кризи та війни.

Розгляд організаційного забезпечення публічного управління безпековою політикою Республіки Польща дозволив стверджувати, що в його межах було здійснено поділ оперативних й адміністративних функцій. Він забезпечив результативне вдосконалення системи публічного управління безпековою політикою Республіки Польща та приведення структури її об'єднань і частин у відповідність до стандартів НАТО.

Отже, створення механізмів протидії загрозам національній безпеці покладено в основу ЄС. Однак створення безпекового середовища досягається, в першу чергу, за рахунок підвищення стану національної безпеки кожної з країни учасників. Тобто, зовнішня безпека досягається поліпшенням внутрішньої безпеки, яка у свою чергу, залежить від соціально-економічного рівня в державі. Зважаючи на обраний Європейський вектор розвитку України та спільні інституції, слухним вважаємо розгляд досвіду побудови публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки саме країн членів ЄС. Особливо цікавим вважаємо досвід Республіки Польща. Ця країна є публічно-політичним партнером для України, має спільне історичне минуле та багато інших схожих рис.

У Республіці Польща при організації та реалізації публічного управління безпековою політикою використовується комплексний підхід до забезпечення

такої політики. В її межах спільно функціонують цивільні та військові структури. Упровадження такого підходу у сфері національної безпеки є повсюдною практикою НАТО, зокрема, при управлінні кризовими ситуаціями, за яких відбувається взаємодія політичних, цивільних та військових інструментів. Так на початку минулого десятиріччя в Польщі розпочалися активні трансформаційні процеси. Їх метою є збільшення частки громадського сектору в організаційно-правовому механізмі управління та ролі добровільних формувань у сфері забезпечення національної безпеки.

Ключовим у розвитку безпекової політики Республіки Польща вважаємо дотримання принципу правонаступності. Цей принцип дозволив установити в країні цілеспрямовану, послідовну політику держави щодо прийняття рішень, вчинення дій, зокрема, розроблення нормативно-правових актів у сфері національної безпеки зі збереженням накопиченого раніше досвіду. Він сприяв стабільному розвитку держави та зміцненню всіх сфер її діяльності.

Накопичений досвід у розробці нормативно-правових актів дозволив створити 9 комплексних стратегій розвитку, що формують національну систему безпеки як у короткостроковій так і в довгостроковій перспективі. Досвід створення комплексних короткострокових (до п'яти років), середньострокових (до десяти років) та довгострокових (до п'ятнадцяти років) стратегій розвитку національної безпеки вважаємо корисним для України. Це дозволить спрогнозувати виклики та загрози з метою усунення або мінімізації можливої шкоди завданої національній безпеці України, заздалегідь визначити порядок дій та визначити оптимальний розподіл ресурсів, які потрібні для досягнення поставленої мети та ін. Особливо корисним, на нашу думку є прийнята 12 травня 2020 р. Стратегія національної безпеки держави. Вона має зрозумілу структуру, чітко визначене безпекове середовище та національні інтереси, виконана у вигляді послідовного плану дій необхідних для досягнення національних інтересів, вказані відповідальні особи за виконання стратегії та механізм контролю.

Отже, головним фактором забезпечення національної безпеки Республіки

Польща, слід уважати членство країни в НАТО. Зміцнення позицій країни в ЄС є також одним головних завдань зовнішньополітичного курсу Республіки Польща. Подвійне членство у могутніх світових структурах гарантує державі стан захищеності, можливості всебічного розвитку, вдосконалення та підвищення позицій країни у міжнародному напрямку. Завдяки членству в НАТО та ЄС, що є основою польської зовнішньої безпеки, Республіка Польща займає власне важливе місце в європейській системі безпеки. Крім того, стратегічне значення для європейської безпеки має територія Республіки Польща. У процесі реалізації внутрішньої безпеки країни забезпечуються конституційні свободи громадян, умови для динамічного розвитку громадянського суспільства та економіки країни. Нормативно-правова база країни у сфері національної безпеки свідчить про цілеспрямовану політику держави щодо європейської та євроатлантичної інтеграції, зосереджену на реалізації інтересів громадян, суспільства та країни загалом.

**РОЗДІЛ II****АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ БЕЗПЕКОВОЇ  
ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ Й ЄВРОПІ****2.1. Генеза розвитку правового забезпечення безпекової політики  
в Україні й Європі**

Важливим питанням, що має суспільно-політичне значення і у своєму вирішенні передбачає стабільне функціонування демократичної правової держави, є формування компетентних і сучасних механізмів публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки, а також підвищення їх результативності. Від цього напряду залежить досягнення національних інтересів та існування держави загалом. Тому детальний аналіз нормативно-правової бази з питань організації публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки об'єктивно необхідний й обґрунтований, з правових позицій, у цілях узгодження діяльності цих органів [71].

Зважаючи на це, можемо стверджувати про необхідність аналізу основних нормативно-правових актів, що визначають засади національної безпеки і повноваження державних та недержавних органів України у цій сфері (табл. 2.1). Тобто вимагає системного аналізу правове забезпечення безпекової політики в Україні, у т.ч. з урахуванням її євроінтеграційних прагнень.

З огляду на інформацію, наведену в таблиці 2.1., розглянемо генезу формування правового забезпечення безпекової політики України. Тобто правові документи, що визначають засади публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. Крім того, за необхідності в межах нашого дослідження звернемо увагу на дискусійні моменти, наявні в аналізованих нормативно-правових документах.

Основні нормативно-правові акти, що визначають засади публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України

№	Назва нормативно-правового акту у сфері національної безпеки України
1.	Декларація про державний суверенітет України
2.	Постанова Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про проголошення незалежності України»
3.	Заява про без'ядерний статус України
4.	Конституція України
5.	Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671 «Положення про Міністерство оборони України»
6.	Постанова Уряду України від 28 жовтня 2015 р. № 878 [195], якою затверджено «Положення про Міністерство внутрішніх справ України»
7.	Постанова Кабінету Міністрів України від від 16 грудня 2015 р. № 1052 «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій»
8.	Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»
9.	Закон України «Про оборону України»
10.	Закон України «Про Службу безпеки України»
11.	Закон України «Про національну безпеку України»
12.	Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»

Джерело: складено на підставі [65; 18; 133; 142; 163]

1. «Декларація про державний суверенітет України». Прийнята 16 липня 1990 р. Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки [30] декларація зазначає, що Верховна Рада Української РСР виражає волю

народу держави, прагнучі створити демократичне суспільство, виходить із потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини, шанує національні права усіх народів, дбає про повноцінний політичний, економічний, соціальний і духовний розвиток народу Української РСР. До того ж, визнає необхідність побудови правової держави прагнучі утвердити суверенітет і самоврядування свого народу на своїй землі. На цій підставі проголошується державний суверенітет Української РСР, який передбачає верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Української республіки у межах її території, а також незалежність і рівноправність її у зовнішніх відносинах.

Хочемо акцентувати увагу на те, що положення Декларації [там само ] визначають Українську державу, як суверенну та багатонаціональну, яка має розвиватися в існуючих кордонах реалізуючи українським народом свого невід'ємного права «на самовизначення », а також здійснення захисту й охорони національної державності свого народу.

Власне кажучи, аналізована Декларація становить підґрунтя, з одного боку, для побудови правової держави й утвердження самоврядування Українського народу, а з другого – проголошує її безпекову складову через визначення державного суверенітету у межах усталеної самостійності, верховенства, повноти і неподільності влади Української держави (у межах території), а також незалежності та рівноправності її в зовнішніх відносинах.

2. Постанова Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про проголошення незалежності України». Даний правовий документ 24 серпня 1991 року проголосив незалежність Української Радянської Соціалістичної Республіки та створив, тим самим, самостійну українську державу - Україну [138].

Починаючи з моменту схвалення постанови, чинними на території України визнаються її конституція, закони, постанови уряду та інші акти законодавства Української держави. Українська РСР оголосила про свою незалежність здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України та виходячи із права «на самовизначення». Це право, до речі, передбачено

Статутом Організації Об'єднаних Націй та іншими міжнародно-правовими документами.

3. «Заява про без'ядерний статус України» [124]. Вона була прийнята Верховною Радою України 24 жовтня 1991 р. У цій Заяві встановлено, що наявність на території України ядерної зброї колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік є тимчасовою, а Україна проводитиме політику, яка спрямована на повне знищення ядерної зброї та компонентів її базування (розташовані на території Української держави). Крім того, визначено, що Україна як одна з правонаступниць колишнього СРСР, додержуватиметься положень Договору між США й СРСР, яким визнана необхідність скорочення стратегічних наступальних озброєнь 1991 року (ядерних озброєнь, розташованих на її території) [там само]. Власне, цим правовим документом Українська держава, як незалежний суб'єкт публічно-правових відносин, засвідчила своє рішення щодо питань знищення ядерного озброєння, розташованого на її території.

4. Конституція України. Прийняття основного Закону України [65], відбулось 28 червня 1996 року. Цей документ має визначальне значення для нашого дослідження, зокрема статті 17 і 18 Розділу I, у яких встановлено, що внутрішня і зовнішньополітична діяльність України направлена на досягнення її національних інтересів і безпеки шляхом збереження мирного і взаємовигідного співробітництва з міжнародним співтовариством, що відбувається за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права. При цьому Україна, як суб'єкт міжнародного права, вступає безпосередньо у відносини з іншими державами, а також укладає із ними договори й обмінюється представництвами. Більше того, вона бере участь у діяльності впливових міжнародних організацій (ООН, ОБСЄ, СНД та інших організаціях) у тому обсязі, який необхідний для ефективного досягнення національних інтересів.

Очевидно, що Конституцію України можна розглянути з точки зору живого організму, який повинен розвиватися з часом. І це є звичайною



практикою для світової конституційної практики. В Україні робота над оновленою редакцією Конституції та змінами до неї почалися в перші роки з її ухвалення. Більшість розроблених все ще мають певний сенс і аналізуються конституційними експертами. Так, у 2-томному виданні «Конституція – правне обличчя всієї країни» (нереалізовані сторінки сучасного українського конституційного процесу) [63; 64] підготовленому в Інституті законодавства Верховної Ради України у 2019 році, представлено 17 проєктів Конституцій, а також 56 проєктів розроблених змін до чинного Основного Закону, однак вони так і не були ухвалені. Проте, незважаючи на складність законодавчого процесу, до Конституції України все ж були внесені деякі зміни. Загалом, коли йдеться про доцільність внесення змін до Конституції України, слід погодитися з Ігорем Коліушком та Юлією Кириченко. Науковці вказують, що однією з головних причин політичних криз наявних в нашій країні, є не стільки недоліки тексту Конституції України, скільки відсутність належної політико-правової культури, поваги до Основного Закону. Влада не сприймає принцип верховенства права, що має на увазі, зокрема, необхідність при застосуванні норм права та їх тлумаченні керуватися в першу чергу інтересами людини і суспільства, а не чиновника, партії чи держави [60]. Наведену думку вчених варто мати на увазі перед тим, як стверджувати про недоліки чинної Конституції.

У межах нашого дослідження це питання не є наріжним, однак варто вказати, що дискусійні питання які викликає чинна Конституція України впливає на узгодження дій між усіма елементами держави. Така неузгодженість має прямий негативний вплив стан національної безпеки України. Деякі проблемні положення в Конституції України, зокрема щодо мови, національної символіки, земельних питань, які були очевидні навіть при прийнятті, були прописані як компромісні. Крім того, за роки незалежності суспільний розвиток України висунув на порядок денний ще ряд важливих аспектів, які можуть стати предметом внесення змін до Конституції. До таких реформ, які потребують обов'язкового внесення змін до Основного Закону, передусім варто

віднести судову, децентралізацію, реформи направлені на установлення чіткого розподілу повноважень між різними гілками влади й забезпечення балансу стримувань і противаг, а також розширення визначених конституцією прав і свобод особи та громадянина із забезпеченням чітких гарантій їх дотримання. Однак і цей перелік не є вичерпним, оскільки подальший суспільний розвиток виносить на порядок денний нові питання, які потребуватимуть правових гарантій і врегулювання, у тому числі й на рівні Конституції України.

Ці нормативно правові акти загальні, відносяться до забезпечення національної безпеки опосередковано. Однак вони становлять основу, визначають Україну вільною демократичною державою з власними кордонами та укладом життя, тим самим створюють підґрунтя національної безпеки і водночас аргументують її необхідність. Наведені нормативні акти нижче мають за мету уточнення положень Конституції України.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671 «Положення про Міністерство оборони України» [133] Міністерство оборони України (далі – Міноборони) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. Здійснює, як орган центральної виконавчої влади у складі Кабінету Міністрів України, нормотворчу діяльність на державному рівні. Розробляє проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України та інше. В межах своїх повноважень Міноборони видає накази [131]. В разі, якщо вони містять норми, що зачіпають права, свободи, законні інтереси і стосуються обов'язків громадян та юридичних осіб, такі накази підлягають обов'язковій державній реєстрації. Крім того, Міноборони видає інші нормативні акти, які носять службовий характер або регулюють питання внутрішньої діяльності міністерства і Збройних Сил України (далі – ЗСУ) в загальному [125].

Так повинно бути, відповідно до загальної теорії права. Але на практиці час від часу постає проблема невідповідності правових норм об'єктивній дійсності або ж узагалі відсутність правової регламентації певного кола суспільних відносин [66].

Серйозною проблемою масиву відомчих нормативно-правових актів органів Міноборони можна вважати їх велику численність, розрізненість та неузгодженість правових норм, які в них містяться. Існуючий стан системи нормативних актів, що регулюють діяльність системи Міноборони викликає труднощі як у пошуку необхідного нормативного матеріалу, так і в застосуванні нормативних приписів військовослужбовцями та іншими працівниками [там само].

З огляду на це особливої актуальності набуває потреба в чи систематизації нормативно-правових актів у сфері оборони як першочергової цілі та визначенні «військового законодавства» як окремої галузі [145], так і необхідність удосконалення внутрішнього підходу до нормотворчої діяльності Міністерства оборони України.

Можна назвати такі фактори, які негативно впливають на процес нормотворчості в Міноборони і органах військового управління Збройних Сил України.

1. Гальмування процесів нормотворчості і систематизації через велику кількість чинних нормативно-правових актів та значну застарілість їхніх норм.

2. Дублювання одних і тих самих норм права в різних нормативно-правових актах. Допущення колізій і прогалин навіть в межах одного нормативного правового акту

3. Відсутність чіткого законодавчого розмежування повноважень Міноборони і Генерального штабу ЗСУ

4. Негативний вплив перебування ЗСУ в процесі постійного реформування, що призводить до розформування одних підрозділів, появи нових, і як наслідок – довгий період неврегульованості питань щодо повноважень, функціоналу і законної діяльності останніх.

5. Відсутність заохочень та мотивації фінансового характеру для відповідальних виконавців за безпосереднє виконання обов'язків щодо здійснення нормотворчої діяльності та інше.

Вирішенням даної ситуації може стати системний, спланований підхід до внесення змін до нормативно-правових актів, протидія «ситуативному», «точковому», «швидкому», «поверхневому», «наказному» підходу. Розробляти концепції, стратегії, основні напрями реалізації державної політики, інші програмні документи концептуального характеру, концепції державних цільових програм. У такому випадку навіть законопроекти щодо внесення змін будуть відповідати єдиній, цілісній, чітко сформульованій меті, що безумовно сприятиме якості та ефективності прийнятих норм.

6. Наступною важливою для нашого дослідження є постанова Уряду України від 28 жовтня 2015 р. № 878 [130], якою затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ України (МВС України). У цьому Положенні [там само, п. 1] визначено, що Міністерство внутрішніх справ України – головний орган у системі ЦОВВ, що має забезпечувати формування державної політики у сферах, які стосуються охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, а також підтримання публічної безпеки і порядку. У відповідності до Положення про Міністерство внутрішніх справ України [там само] було розроблено та затверджено Стратегію розвитку органів системи МВС (на період до 2020 року) [144]. Аналіз даної Стратегії дозволяє стверджувати, що вона також містить у собі терміни «публічна безпека і порядок», а також інший термінологічний апарат, наприклад, «цивільна (публічна) безпека», «особиста безпека» [там само, Розділ 4 «Стратегічні пріоритети» та ін.]. Однак, на відміну від Положення про Міністерство оборони України, Положення про МВС України ускладнює сприйняття змісту визначених у ньому термінів у сфері забезпечення національної безпеки, а також зумовлює дискусії щодо її співвідносності з публічною безпекою.

7. Постанова кабінету міністрів України від від 16 грудня 2015 р. № 1052 «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» [129] визначає ДСНС України центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.

Дана постанова [там само] покладає на ДСНС завдання з захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, а також гідрометеорологічної діяльності. До головних завдань також слід віднести реалізацію в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності та внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах.

Кодекс цивільного захисту України [59] регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності.

Цивільний захист забезпечується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про основи національної безпеки України» [137], суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно, згідно з вимогами цього Кодексу - у мирний час,

а також в особливий період - у межах реалізації заходів держави щодо оборони України.

Згідно з положеннями аналізованого Кодексу [59], координацією діяльності органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту у межах своїх повноважень здійснюють Рада національної безпеки і оборони України Кабінет Міністрів України.

Для координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації Кабінетом Міністрів України утворюється Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.

Схожий порядок координації діяльності має кожен рівень, так Обласними міськими державними адміністраціями утворюються регіональні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, районними державними адміністраціями, виконавчими органами міських рад, районними у містах та селищними радами утворюються місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, керівними органами підприємств, установ та організацій утворюються комісії з питань надзвичайних ситуацій.

До першочергових завдань єдиної державної системи цивільного захисту входять:

1) забезпечення готовності міністерств та інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;

2) забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;

3) навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації;

5) опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій;

6) прогнозування і оцінка соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах;

8) оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасне та достовірне інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи;

9) захист населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій;

10) проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення;

11) пом'якшення можливих наслідків надзвичайних ситуацій у разі їх виникнення;

12) здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення;

8. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», прийнятий Верховною Радою України 1 липня 2010 р. [128]. У цьому Законі [там само] установлюються принципи реалізації внутрішньої та зовнішньої політики нашої держави, до яких варто віднести такі:

1) суверенна рівність України на тлі інших держав світу;

2) унеможливлення дії загроз з боку будь-якої іноземної держави щодо силового застосування нею засобів проти територіальної цілісності України або її політичної незалежності;

3) повага з боку України до територіальної цілісності інших держав та непорушності їх державних кордонів;

4) вирішення Україною спорів мирними засобами;

5) повага з боку України до прав людини та громадянина, а також їх основоположних свобод;

- 6) невтручання України у внутрішні справи інших держав і навпаки;
- 7) взаємовигідне транскордонне співробітництво України з іншими державами;
- 8) сумлінне виконання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань і, навпаки;
- 9) пріоритет загально визнаних норм і положень міжнародного права, у тому числі перед нормами і положеннями вітчизняного права;
- 10) своєчасність й адекватність заходів захисту національних інтересів України реальним і потенційним загрозам, а також її громадянам, юридичним особам і суспільству.

Зазначимо, що наведені вище принципи, на яких ґрунтується внутрішня та зовнішня державна політика України у сфері національної безпеки, засвідчують таке:

– по-перше – вони становлять, насамперед, не систему, а сукупність принципів (оскільки вони об'єднують основоположні засади, які відзначаються різною правовою природою);

– по-друге – принципи, починаючи з першого і закінчуючи восьмим, є нічим іншим, як загально визнаними принципами міжнародного публічного права (вони містяться в Статуті Організації Об'єднаних Націй від 1945 року).

Щодо принципів, починаючи з дев'ятого і закінчуючи десятим, є принципами процесуально-процедурними, оскільки відзначаються праксеологічним і установчо-технічним характером. Тому можуть застосовуватися нашою державою у випадках, по-перше, оцінювання на відповідність вітчизняного законодавства (нормам міжнародного публічного права), а по-друге, здійснення певних дій та/або настання відповідних подій, які мають відношення до суверенітету України або наносять їй шкоду, як суб'єкту такого права;

– по-третє – принцип поваги до прав людини і принцип рівноправності та самовизначення народів і націй відсутній серед загально визнаних принципів сучасного міжнародного публічного права [8].



9. Закон України «Про оборону України», прийнятий Верховною Радою України 6 грудня 1991 року [134]. Даний документ закріплює засади оборони нашої держави, а також повноваження інститутів публічної влади у цій сфері, а саме:

- органів державного військового управління;
- органів місцевого самоврядування;
- місцевих державних адміністрацій ;
- підприємств, установ, організацій та ін.

При цьому в разі виникнення збройної агресії направленої проти України або загроз нападу на неї Президент України приймає рішення про мобілізацію (часткову або загальну), введення воєнного стану (в державі або окремих її місцевостях), а також щодо дій Збройних Сил України та інших військових формувань , які утворені відповідно до законів України. Президент України подає письмово оформлене рішення до Верховної Ради України на схвалення (затвердження), а також вносить до Парламенту України подання щодо оголошення стану війни у ній.

Органи державної влади й органи військового управління вживають заходів, необхідні для відсічі агресії. На підставі затвердженого рішення Президента України щодо оголошення стану війни Збройні Сили України разом з іншими військовими формуваннями розпочинають воєнні дії . З моменту оголошення такого стану чи фактичного початку воєнних дій починається відлік воєнного часу, що закінчується у день припинення стану війни.

Узагальнення положення аналізованого Закону [там само] дозволило визначити, що за структурною ієрархією цей документ мав би забезпечити розвиток і конкретизацію концептуальних основ національної безпеки України щодо гарантування її безпеки й оборони. Разом із тим, цей Закон не був узгоджений із Законом «Про основи національної безпеки України» (2003 року) [137] і не ще не приведений у відповідність до положень Закону України «Про національну безпеку України» (2018 р.) [133]. Ця неузгодженість стосується,

насамперед, питань розвитку базового принципу організації оборони держави, який визначає блоковий статусу країни. Відтак, можемо наполягати, що засади оборони, викладені в Законі «Про оборону України», не дають відповіді на головні питання, а саме: за яким механізмом відбувається забезпечення оборони держави і як наша країна має взаємодіяти в межах колективної системами безпеки (зокрема із НАТО).

Варто також підкреслити, у Законі України «Про оборону України» [там само] не прописані належним чином процедура й умови взаємодії усього інституційного сектору безпеки й оборони України, тобто Збройних Сил України, Національної Гвардії України та інших військових формувань. Спроба вирішити це питання здійснена в межах Закону України «Про національну безпеку України». Власне кажучи, потребують розподілу функції та завдання суб'єктів цього сектору, меж їх відповідальності і, що важливо, інституційного механізму публічного управління в цій сфері як ієрархізованої системи. Відзначимо, що поняття «сектор безпеки й оборони України» потрапило до переліку основних термінів і знайшло своє відображення уже в Законі України «Про національну безпеку України» [там само].

На увагу заслуговують також подані в Законі України «Про оборону України» [134] заходи організаційного характеру щодо забезпечення оборони держави, зокрема ті, що стосуються її територіальної оборони. На наше переконання, зазначені заходи потребують розширення, а також урахування низки чинників, а саме:

- тенденції розвитку сучасної військової боротьби;
- суттєвих змін зміст поняття «зброя», у напрямку його доповнення вищевказаними складовими (інформаційною, ідеологічною та іншими).

Розвиток засобів збройної боротьби із загрозами та небезпеками змінює традиційне поняття її мети. Нею у нових умовах (зовнішньої агресії на Україну) стає не стільки оволодіння територіями, скільки досягнення бажаних змін у стані й режимах функціонування держави й її об'єктів. Зважаючи на це, можемо стверджувати, що відбувається трансформація змісту поняття

«національна безпека й оборона держави», оскільки ключовими ланками починають ставати її стратегічні об'єкти.

Принагідно відзначимо, що аналізований Закон України «Про оборону України» [там само] містить низку недоліків змістовно-логічного характеру. Йдеться мова, зокрема про положення, які стосуються підготовки держави до оборони в мирний час, що передбачає, на думку законодавця, здійснення заходів у зовнішньополітичній сфері, які спрямовані на запобігання збройному конфлікту та відсічі збройній агресії [там само]. Таке положення суперечить формальній логіці, адже відсіч потенційній збройній агресії є завданням держави та її органів під час воєнного часу. На підставі викладеного можемо відзначити, що Закон України «Про оборону України» містить застарілі норми, які повною мірою не враховують концептуальні зміни в засадах гарантування та підтримки національної безпеки й оборони України.

10. Служба безпеки України – державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. Діяльність Служби безпеки України здійснюється зокрема у відповідності з Законом України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. зі змінами за станом на 23 квітня 2021 р. [141].

На Службу безпеки України законодавством покладається завдання у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці (ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України»).

11. У 2018 році у Верховній Раді України було прийнято за поданням Президента України закон [133], який закріплює засади національної безпеки нашої держави. Цей документ визначає рух України у напрямку Євросоюзу та НАТО. Крім того, він передбачає розвиток держави навіть в умовах воєнного

конфлікту, а в деяких положеннях і дії в умовах воєнного стану. Війна на сході України й окупація частини її території, які почалися з 2014 року, змусили керівництво держави реформувати оборонний сектор. Без оновленої законодавчої бази це неможливо. Дуже логічно і цілком природно, що новий закон про національну безпеку, підготовлений в умовах зовнішньої агресії відрізняється від законів про національну безпеку й оборону країни на початку 2000-х (хоча і попередні містили положення ще старіших законів 90-х років).

Новий закон поєднав в собі попередні документи віддавши пріоритет розвитку національної безпеки армії та всьому силовому блоку. При цьому в Законі України «Про національну безпеку України» [там само] вмістивши положення в шість розділів.

У Розділі I подано визначення термінів, які використовуються у сфері національної безпеки й оборони [там само].

Розділ II закріплено правові засади та принципи державної політики у сфері національної безпеки і оборони, фундаментальні національні інтереси України, серед яких такі: забезпечення державного суверенітету і територіальної цілісності, інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північно-Атлантичного договору [там само].

Розділ III визначає засади та механізми цивільного демократичного контролю, повноваження у здійсненні такого контролю законодавчої, виконавчої й судової влади, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства [там само].

Розділ IV визначає інституціональні засади державної політики у сфері нацбезпеки, зокрема склад сектору безпеки і оборони, правовий статус основних органів, що входять до його складу, а також управління та координацію у сфері національної безпеки [там само].

Розділ V регулює планування у сфері національної безпеки і оборони, визначає основні документи довгострокового планування, зокрема Стратегію національної безпеки України, Стратегію воєнної безпеки України, Стратегію

громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегію кібербезпеки України, Національну розвідувальну програму, також порядок їх формування та реалізації у документах середньострокового та короткострокового планування. При цьому правила і процедури, передбачені у проекті закону, спрямовані на мінімізацію ризиків вчинення корупційних правопорушень, зокрема шляхом чіткішого визначення правового статусу органів влади та посадових осіб, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері національної безпеки, а також запровадження механізмів парламентського контролю [там само].

Розділ VI визначає перехідні положення, наприклад, щодо уведення в дію правових норм, якими визначають нові правила затвердження кандидатури Міністра оборони України тощо [там само]. Варто відзначити, що принциповою відмінністю Закону України «Про національну безпеку України» [там само] є те, що він передбачає розвиток держави в умовах воєнного конфлікту, зовнішньої агресії та містить положення, якими передбачено дії в умовах воєнного стану. Автори цього документу намагалися прописати, хто кому буде підпорядковуватися, хто за що відповідатиме і хто буде нести відповідальність за тих чи інших умов [26].

Наступна особливість даного закону [133] стосується оборонного бюджету України, що передбачає здійснення бюджетного планування на основі спроможностей. Як зазначив старший оборонний радник Стівен Сільверстайн (США), максимально ефективне використання наявних коштів і розумна ієрархія пріоритетів – квінтесенція оборонного бюджетування.

У НАТО його планують таким чином: «на що ми сьогодні витрачаємо кошти на що в наступному періоді скільки залишилося як ми можемо правильно використати залишок». Одним із найважливіших положень нового закону [там само] є чітко визначений річний обсяг видатків на фінансування сектору безпеки та оборони України. Він має становити не менше 5% запланованого обсягу ВВП, з яких не менше 3% повинні йти виключно на сили

оборони. Розмір видатків на оборонно-промисловий комплекс має бути не менше 0,5%.

При цьому особливу увагу привертають положення Закону України «Про національну безпеку України» [там само], які стосуються національних інтересів та їх оптимізації (про які йшлося в роботі вище). Погоджуємося із О. Євсюковим, що інтереси є системоутворюючими категоріями у сфері системи безпеки [47]. Порівнюючи новий Закон України «Про національну безпеку України» [133] із застарілим Законом України «Про основи національної безпеки України» [137], стає очевидно, що чинний правовий документ містить скорочений перелік національних інтересів. Наприклад, у старій версії був пункт «розвиток духовності, моральних засад, інтелектуального потенціалу Українського народу, зміцнення фізичного здоров'я нації, створення умов для розширеного відтворення населення, збереження та зміцнення інституту сім'ї». Або одним з пріоритетних національних інтересів в Україні було визнано «гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України (це до питання утиску чийхось мов).

Погоджуємося із О. Вербицьким, О. Радченко та ін. [17; 147], що ці поняття для кожного українця суб'єктивні. На цій підставі в новому законі [там само] вирішили об'єднати їх у три глобальні сфери національних інтересів: державний суверенітет і територіальна цілісність; розвиток економіки, громадянського суспільства та зростання рівня та якості життя населення.

Захист цих інтересів є пріоритетним заходом у контексті забезпечення національної безпеки. На погляд законодавця, вона охоплює державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток і безпечні умови життєдіяльності та добробут українців. Саме таким чином визначаються складові національної безпеки – особистісна, суспільна та державна, підтримка якої покладається на сектор безпеки й оборони. Він представлений системою органів державної влади (загальної та спеціальної компетенції) і громадянами й громадськими об'єднаннями, що добровільно беруть участь у забезпеченні

національної безпеки України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем [133, ст. 1].

12. Важливу роль у досягненні національних інтересів відіграє Стратегія національної безпеки [140] яка являє собою сукупність офіційних поглядів держави, які викладені у формі нормативного документа та визначають шляхи досягнення завдань з організації безпеки суспільства та громадянина. Слід зазначити, що у науковій літературі під стратегією національної безпеки часто розуміють певну систему науково обґрунтованих поглядів на сукупність національних цілей, принципів, підходів, методів та механізмів їх досягнення, які в сукупності є концептуальною основою для діяльності держави в області внутрішньої і зовнішньої політики з використанням всіх джерел впливу (політичного, економічного, воєнного та інших [29]).

Створити і реалізувати в сучасних умовах ефективну стратегію безпеки, що забезпечує захист суспільства від різноманітних загроз, без глибокої наукової розробки фундаментальних проблем організацій розвитку людського суспільства, вивчення природи його інтересів і суперечностей, механізмів їх вирішення, раціонального комплексного використання ресурсів практично неможливо, адже стратегія національної безпеки основний документ, який визначає перспективні орієнтири, окреслює загальні контури програм імплементації в життя пріоритетних національних інтересів держави.

Принциповим при розробці стратегії є обґрунтування її цілей, досягнення яких повинно мати пріоритетне значення для державної політики у сфері забезпечення національної безпеки. Вона має ґрунтуватися на результатах міждисциплінарних наукових досліджень та можливості комплексного розв'язання проблем захисту людини, суспільства та держави. В ній передбачається визначення системи національних інтересів і основних державних цілей у внутрішній та зовнішній політиці, принципові напрямки використання належних і наявних у державі ресурсів, які дозволені чинним законодавством країни [30]. Сутність та функціональне призначення стратегії національної безпеки полягає в розробці плану досягнення інтересів особи і

громадянина, суспільства та держави з наявними ресурсами приймаючи до уваги можливі загрози.

Незважаючи на важливість стратегічного планування у безпековій сфері, перша в Україні Стратегія національної безпеки України [36] була ухвалена указом президента у лютому 2007. Проте ухвалена Стратегія не стала керівництвом для практичної діяльності органів державної влади, чому завадили їхня зосередженість на досягненні короткострокових політичних і економічних цілей, нехтування потребами стратегічного розвитку суспільства і держави. У підсумку посилювалися загрози національній безпеці, послабилася спроможність України захищати свої національні інтереси. Такий стан справ зумовив переоцінку рівня і впливу загроз на життєво важливі інтереси України, знайшовши відображення у стратегічних пріоритетах політики національної безпеки та напрямках удосконалення механізмів їх реалізації.

У 2010 був запропонований «Проект Стратегії національної безпеки», зміст якого містився у посланні Президента України до Верховної Ради України «Головне завдання зовнішньої і безпекової політики – захист національних інтересів у світі, що змінюється». В ньому було наголошено, що різновекторні геополітичні впливи на Україну в умовах неефективності гарантій її безпеки, наявності біля кордонів «заморожених» конфліктів, а також критичної зовнішньої залежності національної економіки обумовлюють вразливість України, послаблюють її роль на міжнародній арені та виштовхують на периферію світової політики, у «сіру зону безпеки». Але стратегія національної безпеки так і лишалась не ухваленою. 8 червня 2012 р. в Україні відбулася дуже важлива для держави подія - була прийнята нова редакція «Стратегії національної безпеки України», де визначались загальні принципи, пріоритетні цілі, завдання і механізми захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз [84].

Але з того часу багато, що змінилось на внутрішньому і міжнародному становищі України. Проте продовжувала діяти Стратегія національної безпеки, затверджена Указом Президента України № 34 389/2012 від 8 червня 2012 р.



Згідно з чинною редакцією якої, Україна дотримується політики позаблоковості, а Російська Федерація була визначена стратегічним партнером. Але це не могло узгоджуватися з подіями, що відбувалися у нашій країні. Чинний стратегічний документ у сфері забезпечення національної безпеки вже не був актуальним, оскільки не враховував такі принципові речі, як анексію Росією АР Крим і Севастополя, її неприховану підтримку квазідержавних терористичних утворень «ДНР» і «ЛНР», ведення інформаційної, економічної, енергетичної воєн проти України. Таким чином, ми можемо стверджувати, що стратегічні документи Україні до 2014 року були зовсім не розвинені, як і стратегічне планування в цілому. Це мало руйнівні наслідки для нашої країни.

Прийнята в 2015 році Стратегія національної безпеки України [143] мала зменшити руйнівні наслідки для України. Загалом дана стратегія мала позитивні напрацювання. Вона визначила цілі, актуальні для країни загрози і пріоритети державної політики в умовах кардинальних змін безпекового середовища України в 2014 році. Її правонаступником мала стати Стратегія національної безпеки України прийнята рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року. Однак, проведений нами порівняльний аналіз останніх стратегій свідчить про відсутність принципу правонаступництва при розробці стратегічних документів в Україні. При розробці діючої стратегії був обраний інший вектор розвитку сфери національної безпеки України який не розвиває напрацювання попередніх років. Ускладнює такий розвиток й те, що жодна Стратегія національної безпеки не була виконана. Незважаючи на позитивні аспекти Стратегій національної безпеки 2015 та 2020 років загалом існуючу сферу стратегічного планування України можна вважати не дієздатною. Зважаючи на це вважаємо необхідним приділити більшу увагу питанню стратегічного планування у наступних розділах дослідження.

Отже, дослідивши генезу формування правового забезпечення безпекової політики України можемо стверджувати, що наявність колізій і прогалин у нормативно-правовій базі та відсутність узгодження між ними значною мірою

негативно впливають на стан національної безпеки України. Погіршує ситуацію відсутність контролю за виконанням та дотриманням загальних і спеціальних державноуправлінських принципів (системності, публічності, результативності, ефективності, єдності, виваженості тощо) при розробці нормативно-правових документів у сфері національної безпеки.

З метою забезпечення інтересів держави, суспільства й особистості необхідна координація як правових, так і організаційних форм діяльності. Крім того, слід пам'ятати про той факт, що існує ціла закадрова робота щодо розробки, прийняття, упровадження й удосконалення правових документів. З огляду на це необхідним є аналіз сучасного стану функціонування організаційного забезпечення безпекової політики України.

## **2.2. Особливості реалізації організаційного забезпечення безпекової політики в Україні**

Держава є політичною формою організації суспільства на певній території та політико-територіальною суверенною організацією публічної влади, у розпорядженні якої перебуває управлінсько-примусовий апарат, якому підкоряється все населення країни, натомість її визначальною функцією є захист цього населення від різноманітних загроз.

Наявність значної кількості загроз національній безпеці свідчить про необхідність створення дієвих механізмів протидії цим загрозам, а також вирішення різнохарактерних безпекових питань у політичній, соціальній, воєнній, економічній, інформаційній, екологічній та в усіх інших сферах життєдіяльності. Усі різновиди сфери забезпечення національної безпеки перебувають у безпосередньому зв'язку один з одним, і повинні доповнювати один одного [1; 10].

З метою забезпечення такої безпеки держава може й повинна використовувати увесь доступний «портфель» ресурсів. Останнє зумовлює

багато чинників – її геополітичне становище, розвиток економіки, військовий потенціал, наявність і кількість природних та людських ресурсів тощо. Тому, природньо, що гарантованість національної безпеки вбачають у військовій могутності, і переважною є думка, згідно з якою в розвинених державах ця могутність забезпечується значно ефективніше. Тим не менш, на практиці застосування збройної сили для захисту національних інтересів трапляється вкрай рідко, лише як виняток, а за звичайних обставин пріоритет у забезпеченні національної безпеки віддається різним невійськовим засобам:

- 1) правовим;
- 2) політичним;
- 3) дипломатичним тощо.

Таким чином, робиться все можливе (включаючи превентивні заходи) для вирішення того чи іншого конфлікту «несиловими» методами. При цьому головною метою вжиття державою будь-яких заходів (навіть під час виконання внутрішніх функцій) визнається насамперед відновлення законності та правопорядку [70, с. 343].

За державою визнається суб'єктивна роль у забезпеченні безпеки особистості й гарантування її прав і свобод. Тобто держава як соціальний інститут бере на себе всю відповідальність за інтереси окремо взятої особистості. Відносини між індивідом і державою, між ним і суспільством будуються на основі єдності прав та обов'язків. Саме завдяки цьому забезпечується баланс усіх їхніх інтересів. У свою чергу, це створює підґрунтя для мирного вирішення проблем і конфліктів та злагодженої протидії спільним загрозам.

У процесі реалізації своїх функцій держава дбає про досягнення стану безпеки особистості й усього суспільства, причому саме роль суб'єкта забезпечення особистої безпеки визначає її надкласовий характер, адже держава має за допомогою права рівною мірою піклуватися про дотримання інтересів особи та суспільства [41, с. 45–47].

Фактично виконання державою безпекової функції опосередковується

діяльністю органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Суб'єктами її забезпечення є не лише державні органи, а й різні соціальні групи, організації та навіть окремі особи. Зокрема, громадські об'єднання можуть успішно виявляти небезпеки і загрози в різних сферах та формувати відповідну громадську думку із цього приводу. Суспільство загалом теж є таким суб'єктом. Проте держава поміж таких суб'єктів усе одно вважається найголовнішою, оскільки саме вона отримує всі необхідні для виконання функції із забезпечення цієї безпеки, спеціальні права і повноваження та має відповідні спеціалізовані органи, служби й інститути, необхідні для ефективного здійснення такої діяльності [19; 27]. Тому саме вона визнається головним суб'єктом у розглядуваній сфері.

Хоча держава у сфері гарантування національної безпеки є головною особою, ефективність реалізації цього напрямку її діяльності значною мірою залежить від участі громадян. Форми їхнього співробітництва з державними органами можуть бути різноманітними, включно з тим, що кожен громадянин України має право вибирати органи державної влади чи бути в них обраним, і водночас кожна людина, діючи в межах закону, може забезпечити власну особисту безпеку (за умови врахування і не заподіяння шкоди інтересам суспільства та держави). Втім, найбільшою мірою це залежить від їхньої ініціативності щодо вчасного повідомлення інформації про відомі їм загрози. У цілому ж участь громадян у забезпеченні національної безпеки регламентовано законодавством [57, с. 55–57].

Водночас держава, здійснюючи обов'язки головного захисника й заступника, і гарантуючи громадянам порядок і спокій, наглядаючи за дотриманням їхніх інтересів, і сама за певних обставин здатна перетворюватися на загрозу безпеці людині і суспільству. Для уникнення такого сценарію розвитку подій виник і з часом перетворився на обов'язкову норму для всіх демократичних держав принцип поділу влади та цивільного контролю.

Визначаючи вихідною метою дослідження виділення із загального переліку функцій держави, функцію з забезпечення національної безпеки, яка

водночас виступає основною функцією із забезпечення безпеки суспільства загалом, його інтересів та інтересів кожного з його членів, необхідно дослідити механізм за допомогою якого відбувається організація діяльності з забезпечення національної безпеки України.

Вище в роботі визначено, що систему безпекової політики України приводить в дію певний механізм. Його підґрунтя становить, з одного боку, правове забезпечення, адже все має виникати та розвиватися в межах правового поля. А з другого боку, організаційне забезпечення, представлене відповідними інституціями – державними, регіональними та недержавним (громадським) секторами. Важливим організаційним напрямом управління у сфері забезпечення національної безпеки слугує чітке розмежування сфер компетенції органів державної влади та громадського сектору.

Погоджуючись із Н. Нижник, Г. Ситником, М. Сунгуровським та ін. [156; 162; 166], можемо відзначити, що до предмету відання державних органів у сфері національної безпеки належить регламентація таких питань:

- державний устрій і територія країни;
- визначення і захист прав та свобод людини й громадянина;
- установа системи державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влади);
- формування вертикалі органів державної влади;
- визначення державної політики і державних програм у сфері державного, економічного й екологічного розвитку України;
- фінансове, валютне, кредитне, митне регулювання, грошова емісія;
- формування, наповнення тощо державного бюджету, стягування податків і зборів;
- формування й експлуатація державних енергетичних, транспортних, інформаційних та ін. систем;
- здійснення зовнішньої державної політики й участь у міжнародних відносинах, зокрема в зовнішньоекономічних;
- гарантування оборонної та військової безпеки, забезпечення розвитку

оборонно-промислового виробництва;

– визначення статусу та охорона державного кордону, територіального моря, повітряного простору;

– реалізація функцій судоустрою;

– формування й оновлення вітчизняного законодавства;

– розвиток державної служби.

До спільної компетенції державних і регіональних органів влади у сфері забезпечення національної безпеки можна віднести таке [96; 99]:

– захист прав і свобод людини і громадянина;

– захист прав національних меншин;

– забезпечення законності і правопорядку, громадської безпеки;

– забезпечення режиму прикордонних зон;

– забезпечення раціонального природокористування;

– охорона навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки, координація питань охорони здоров'я;

– здійснення заходів щодо попередження та ліквідації наслідків дії катастроф, стихійних лих, епідемій, епізоотій;

– установа загальних принципів організації системи органів державної влади і місцевого самоврядування;

– координація міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків (транскордонного й прикордонного співробітництва) тощо.

Участь недержавного (громадського) сектору на сучасному етапі розвитку публічного управління безпековою сферою обмежується консультативно-дорадчою функцією.

Основним нормативним документом, який розмежовує компетенції у сфері забезпечення національної безпеки в Україні є положення Закону України «Про національну безпеку України» (2018 р.) [133]. Даний спеціальний законодавчий документ також визначає склад сектору безпеки й оборони (рис. 2.1).

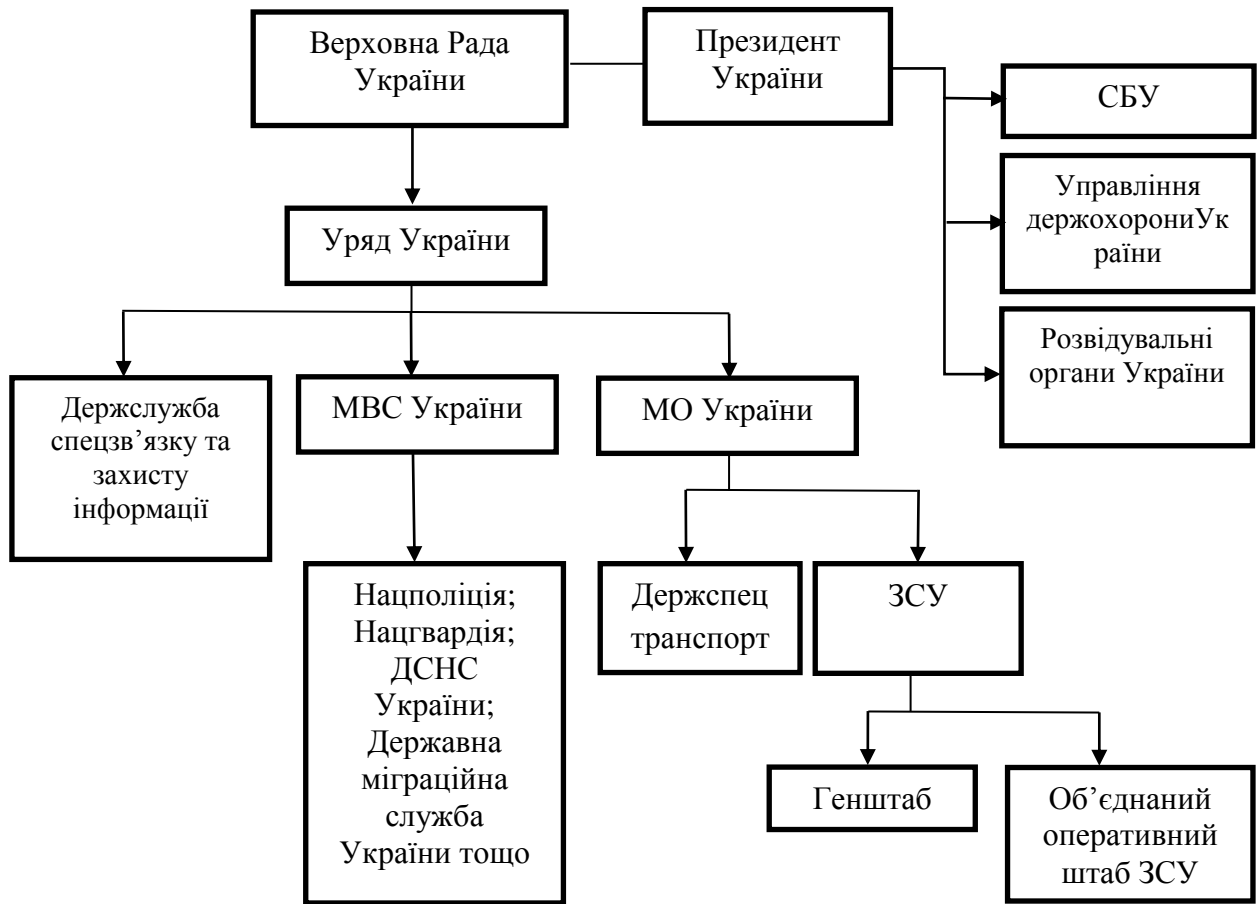


Рис. 2.1. Структура сектору безпеки й оборони України

Джерело: складено на підставі [133]

До складу сектору безпеки й оборони України входять такі інституції:

- СБУ;
- МВС;
- Апарат РНБО;
- Нацгвардія;
- Міноборони;
- ЗСУ;
- Нацполіція;
- Держприкордонслужба;
- Державна міграційна служба;
- Державна служба з надзвичайних ситуацій;
- Управління держохорони;

- Держслужба спецзв'язку та захисту інформації;
- Державна спеціальна служба транспорту;
- розвідувальні органи;
- центральний орган виконавчої влади щодо військово-промислової політики та інші органи.

Ураховуючи визначений у законодавстві [там само] склад сектору безпеки й оборони (див. рис. 2.1), розглянемо особливості організаційного забезпечення безпекової політики України.

Істотними правами у сфері забезпечення національної безпеки наділений Президент України. Він спільно з ВРУ визначає стратегію внутрішньої і зовнішньої безпеки. Такі структури безпеки, як Служба безпеки України, Управління держохорони України та Розвідувальні органи України знаходяться в його безпосередньому підпорядкуванні. Президент України контролює і координує їх діяльність і в межах визначеної Конституцією України компетенції приймає оперативні рішення з питань забезпечення національної безпеки. Відповідно до чинного законодавства Президент України в надзвичайних ситуаціях оголошує відповідний надзвичайний стан, вирішує питання громадянства, реалізує право помилування, стверджує доктрину військового будівництва, розробляє стратегію національної безпеки тощо. Він же формує Раду Безпеки й оборони.

Рада національної безпеки й оборони України представляє собою координуючий міжвідомчий орган інституційної системи забезпечення національної безпеки України. [133, ст. 14]. Вона сприяє реалізації функцій Президента України з управління державою, формування внутрішньої і зовнішньої політики в галузі оборони і безпеки, збереження державного суверенітету України, підтримку соціально-політичної стабільності в суспільстві, захист прав і свобод громадян.

Основними напрямками діяльності Ради національної безпеки й оборони України є такі:

- розробка основних напрямів стратегії забезпечення безпеки України й



організації підготовки державних програм її забезпечення;

– підготовка інформації про забезпечення безпеки України для органів виконавчої влади з питань внутрішньої, зовнішньої і військової політики, а також для розробки правових актів у сфері захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз;

– підготовка рекомендацій Президентові України для прийняття рішень з питань внутрішньої і зовнішньої політики у сфері забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави;

– підготовка оперативних рішень щодо запобігання кризовим і надзвичайним ситуаціям, які можуть спричинити негативні соціальнополітичні та інші наслідки, і щодо організації їх ліквідації;

– розробка пропозицій щодо забезпечення захисту конституційного ладу, державного суверенітету і територіальної цілісності України в межах, визначених її Конституцією та законами;

– розробка пропозицій щодо координації діяльності органів виконавчої влади (центрального та регіонального рівня) у процесі реалізації прийнятих рішень у сфері забезпечення національної безпеки й оцінки їх ефективності;

– організація роботи постійних і тимчасових міжвідомчих комісій, утворених Радою національної безпеки й оборони України (РНБОУ) на постійній або тимчасовій основі як головного інструменту з вироблення рішень Президента України й удосконалення системи забезпечення безпеки.

Саме РНБОУ є тим колегіальним дорадчим органом, до складу якого входять перші посадові особи держави, які несуть відповідальність за захист національних інтересів України в різних сферах життєдіяльності. Вони мають із загальнонаціональних позицій виконувати весь різноманітний спектр завдань щодо забезпечення національної безпеки України, уособлюючи єдність законодавчої і виконавчої гілок влади. Структурними підрозділами РНБОУ за системоутворюючими видами (напрямами) національної безпеки є різні міжвідомчі комісії. На них покладено забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю та корупцією, забезпечення конституційної безпеки,

безпеки у сфері економіки, підтримка інформаційної, військової й екологічної безпеки тощо [53; 82].

В інституційній системі органів виконавчої влади України, що беруть участь у забезпеченні її національної безпеки, головне місце займають Служба безпеки України (СБУ) і її територіальні управління на місцях. Вони реалізують більшість практичних заходів у сфері захисту державної таємниці, боротьби з підривною діяльністю проти основ конституційного ладу України, здійснюють запобігання (припинення) особливо небезпечних злочинів проти державної влади тощо. Ці структурні підрозділи володіють необхідними для цього спеціальними силами і засобами.

Органи СБУ відповідно до законодавства України здійснюють оперативно-розшукові заходи щодо виявлення та припинення шпигунства, тероризму, організованої злочинності, корупції, незаконного обігу зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і контрабанди [141]. Крім того, вони здійснюють дізнання та досудове слідство у справах, які віднесені законом до їх відання, а також виявлення, попередження, припинення і розкриття діяльності незаконних збройних формувань, злочинних угруповань й окремих осіб, екстремістських об'єднань і організацій, які мають собі за мету насильницьке повалення (зміну) конституційного ладу України.

Складовою частиною інституційної системи забезпечення безпеки України є Розвідувальні органи, що представляють собою сукупність спеціально створюваних державою інституцій, які забезпечують безпеку особистості, суспільства і держави від зовнішніх загроз [133, ст. 20]. Їх діяльність реалізується шляхом отримання й аналізу відомостей, які зачіпають життєво важливі інтереси України в політичній, економічній, інформаційній, науково-технічній, екологічній сферах, а також у сфері забезпечення безпеки установ і громадян України за межами її території. Слід наголосити, що пріоритетні завдання Розвідувальних органів визначаються Президентом України, який, у свою чергу, наділений правом створювати координаційний орган щодо вчинення розвідувальної діяльності [там само, ч. 2 ст. 20].

До інститутів виконавчої гілки влади, що безпосередньо здійснює спеціальні функції охорони права щодо забезпечення національної безпеки, також відноситься Управління державної охорони України. Зважаючи на положення ч. 1 ст. 21 Закону України «Про національну безпеку України» [там само], можемо зауважити, що об'єктами захисту цього Управління є: Президент України; особи, які займають вищі державні посади; державні службовці, політичні (релігійні) діячі, щодо яких законом передбачена спеціальна охорона; глави іноземних держав та урядів, інші офіційні особи іноземних держав у період їх перебування на території України.

Власне, це Управління здійснює держохорону вітчизняних органів державної влади, гарантування безпеки посадовців й охорону низки об'єктів, визначених законом. Управління державної охорони України покликане вирішувати завдання щодо забезпечення безпеки визначених об'єктів в місцях їх постійного і тимчасового перебування, а також на маршрутах пересування. Начальник Управління призначається та звільняється з посади рішенням Президента України.

Верховна Рада України (ВРУ) є вищим органом законотворчості країни і складовою частиною інституційної системи національної безпеки. Цей орган визначає пріоритети в системі забезпечення такої безпеки, а також дає державну оцінку суспільно небезпечним посяганням на конституційні засади України, визначаючи, які протиправні дії відносяться до особливо небезпечних правопорушень. Парламент України наділений пріоритетним правом в організаційно-правовому і матеріальному забезпеченні діяльності органів безпеки. Ці пріоритети встановлюють порядок організації і діяльності даних органів, створюють законодавчу основу їх функціонування, визначають бюджетні асигнування на їх фінансування тощо [76].

До відання ВРУ у сфері забезпечення національної безпеки належить: затвердження зміни державних кордонів; затвердження указів Президента України про введення воєнного стану та надзвичайного стану [107; 133, абз. 3 ч. 5 ст. 18]; вирішення питання про можливість використання збройних сил за

межами території держави тощо. ВРУ приймає закони, голосує за кандидатуру Голови Уряду, а також вирішує питання про довіру йому, призначає і звільняє з посади ряд вищих посадових осіб у сфері забезпечення національної безпеки тощо.

Варто відзначити, що ВРУ володіє відповідними контрольними функціями як у сфері забезпечення національної безпеки, так і щодо органів безпеки, а саме: здійснює контроль їх кадрової політики, не рідше одного разу на рік заслуховує доповіді Президента України, у т. ч. про стан безпеки країни та основні завдання політики національної безпеки на короткострокову, середньострокову і довгострокову перспективи; ратифікує та денонсує міжнародні договори з питань забезпечення нацбезпеки; стверджує представлені Президентом України кандидатури на посади керівників відомств в означеній сфері; приймає щорічні письмові звіти від Уряду, Служби безпеки України й Управління державної охорони України щодо діяльності складових сектору безпеки та оборони [72].

Законом України «Про національну безпеку України» ВРУ також надані повноваження щодо здійснення цивільного контролю разом з іншими суб'єктами, що передбачає створення відповідних комітетів, а також тимчасових спеціальних комісій, зокрема для розслідування чи контролю питань, які мають суспільний інтерес [133, ч. 2, 3 ст. 6]. Крім того, парламентський контроль у сфері національної безпеки включає діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, повноваження якого визначені законом [там само, ч. 4 ст. 6]. Діяльність Уповноваженого є надзвичайно важливою, і згідно з Конституцією України охоплює контроль за додержанням прав і свобод людини та громадянина [65, ст. 101]

Значну роль у забезпеченні національної безпеки відіграє Уряд України і вся система органів виконавчої гілки влади загалом. У межах своїх повноважень він з урахуванням сформульованих пріоритетів у сфері забезпечення безпеки країни координує діяльність центральних органів виконавчої влади, а також органів виконавчої влади на місцях (загальної та спеціальної компетенції), а

також формує в установленому порядку статті державного бюджету для реалізації конкретних цільових програм у цій галузі. Будучи вищим виконавчим і розпорядчим органом, Уряд вживає необхідних заходів у сфері підтримки безпеки країни, проводить в життя закони й укази Президента України, які стосуються цієї сфери, у межах своєї компетенції організовує та контролює розробку і реалізацію заходів щодо забезпечення безпеки міністерствами і відомствами (службами, агенціями тощо). При цьому на органи виконавчої влади країни покладається в межах їх компетенції обов'язок із виконання положень законодавства з питань безпеки, організація розробки та реалізації державних програм і здійснення системи заходів щодо забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави [75].

Згідно із Законом України «Про національну безпеку України» [133, ч. 2 ст. 7] (як і ВРУ і Президент України) Кабінет Міністрів України здійснює цивільний контроль, зокрема за діяльністю ЗСУ, Державної спеціальної служби транспорту України, Нацполіції України, Нацгвардії України, Державної прикордонної служби України, ДСНС України, Державної міграційної служби України, Державної служби спецзв'язку та захисту інформації України та ін. органів, які входять до безпекового сектору.

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує через Міністра внутрішніх справ України діяльність системи органів внутрішніх справ. До неї належить Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба України та Національна гвардія України. [там само, ч. 3 ст. 18].

До відома Міністерства внутрішніх справ України належать повноваження щодо забезпечення особистої безпеки громадян та громадської безпеки, охорони власності і громадського порядку, вжиття заходів щодо попередження та припинення злочинних й адміністративних правопорушень, розкриття злочинів, організація діяльності органів внутрішніх справ і внутрішніх військ щодо виконання покладених на них завдань та обов'язків тощо.

Реалізуючи свої завдання, МВС України і його органи на місцях здійснюють боротьбу з протиправними посяганнями на життя, здоров'я, честь, гідність, права і свободи громадян. На них покладено обов'язки з профілактики правопорушень, підтримки порядку в громадських місцях, безпеки дорожнього руху, правил користування матеріалами, предметами і речовинами, які підпадають під дозвільну систему, розшуку злочинців, режиму в'їзду-виїзду та перебування на території України іноземців, здійснення охорони об'єктів колективної і державної власності й особистого майна громадян, здійснення слідства й оперативно-розшукової діяльності, забезпечення режиму надзвичайного та воєнного стану, здійснення антитерористичної та іншої правоохоронної діяльності в межах наданої компетенції тощо [там само, ст. 18].

Варто відзначити, що кожен з системи органів внутрішніх справ, здійснює розробку пропозицій щодо державної політики у відповідній сфері [75]. Так, ДСНС України здійснює розробку пропозицій щодо державної політики в галузі цивільного захисту, попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (НС), катастроф і стихійних лих, керує цивільною обороною країни, її формуваннями, зокрема пошуково-рятувальними місіями, забезпечує функціонування єдиної державної системи попередження і ліквідації НС, керує роботами з ліквідації аварій і катастроф; організовує попередження і гасіння пожеж в адміністративно-територіальних утвореннях, на об'єктах, критично важливих для безпеки держави, об'єктах культурної спадщини, а також при проведенні заходів державного рівня з масовим зосередженням людей; координує роботи з мобілізаційної підготовки народного господарства країни, застосування сил цивільної оборони для виконання оборонних завдань; здійснює державне регулювання пожежної безпеки при використанні атомної енергії, керівництво у створенні і підтримці в стані постійної готовності технічних систем управління цивільного захисту і систем оповіщення населення про небезпеки, що виникають при веденні військових дій або внаслідок цих дій; здійснює контроль створення локальних систем оповіщення в районах розміщення потенційно небезпечних об'єктів; спільно з іншими

органами виконавчої влади веде розробку пропозицій, що стосуються режимів природокористування, безпечного проживання населення та господарської діяльності на територіях, що зазнали радіоактивного та ін. забруднення; інформує населення через засоби масової інформації та з використанням інших каналів зв'язку про надзвичайні ситуації та пожежі; забезпечує протипожежну безпеку та безпеку людей на водних об'єктах; здійснює нагляд за виконанням органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, організаціями та громадянами встановлених вимог з цивільної безпеки, а також щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій в межах своїх повноважень [133, ч. 7 ст. 18]. Виходячи з вище наведеного, діяльність системи органів внутрішніх справ має безпосередній (прямий) вплив на стан національної безпеки України.

Основною функцією Міністерства оборони України залишається підготовкою держави до оборони від військової агресії. Це міністерство займається військово-технічною політикою, оборонним плануванням, ресурсним забезпеченням ЗСУ, здійснює кадрову політику в межах своєї сфери тощо. Однак Закон України «Про національну безпеку України» [там само] вносить певні корективи у функціонування цього органу. Зокрема з'явилася норма, за якою міністр оборони України призначається на посаду Верховною Радою України за поданням президента України з числа цивільних осіб. Перший заступник міністра оборони України та заступники міністра оборони України також призначаються з числа цивільних осіб [там само, ст. 15]. Окрім цього, структурні зміни відбулися в ЗСУ та Генеральному штабі [там само]. Відповідно до цих змін, особа не може займати посаду головнокомандувача ЗСУ і в водночас бути начальником Генерального штабу ЗСУ. При цьому Головнокомандувач є вищою військовою посадовою особою, підпорядкованою президенту і міністру оборони, на яку покладається вся повнота повноважень щодо керівництва Збройними силами України. У його підпорядкуванні будуть: Генеральний штаб ЗСУ, Об'єднаний оперативний штаб ЗСУ, командування видів (окремих родів військ, сил), інші органи військового управління, що не

належать до видів (окремих родів військ, сил) Збройних сил України.

Важливу роль у питанні створення безпекового середовища відіграє Державна служба спеціального зв'язку та інформації, що забезпечує інформаційну безпеку і зв'язок для органів публічного управління, здійснює інформаційно-технологічне й інформаційно-аналітичне забезпечення, технічне обслуговування та програмний супровід інформаційно-телекомунікаційних систем і ситуаційних центрів, а також інформаційне забезпечення управління державою у воєнний час і при надзвичайних ситуаціях.

На означену інституцію покладено завдання щодо ведення зовнішньої розвідки у сфері шифрованого, засекреченого та іншого виду спеціального зв'язку з використанням радіоелектронних засобів. Виконуючи свої завдання Державна служба спеціального зв'язку та інформації забезпечує вищі органи державної влади достовірною інформацією зовнішньої розвідувальної діяльності (інформація щодо підтримки управління збройними силами і народним господарством в особливий період, воєнний час і при надзвичайних ситуаціях, економічна інформація мобілізаційного призначення, інформація соціально-економічного моніторингу тощо), необхідної для прийняття рішень у сфері національної безпеки, оборони, економіки, науки і техніки, міжнародних відносин, екології, а також мобілізаційної готовності [75].

Відповідно до Закону [133] особливе місце в інституційній системі забезпечення національної безпеки займають органи судової влади (конституційний суд, суди загальної юрисдикції тощо). Питання віднесення до цієї системи органів прокуратури, розглядав у своєму дослідженні [74]. Вчений доречно вказує, що діяльність указаних інституцій при здійсненні правосуддя і прокурорського нагляду пов'язана з охороною від протиправних посягань на конституційний лад країни, її політичну й економічну основу, забезпеченням захисту громадян, громадських організацій та об'єднань, права яких були порушені у тому числі у зв'язку з діяльністю держави щодо забезпечення безпеки [73; 75].

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про національну безпеку України»



[133] судовий контроль у сфері забезпечення національної безпеки передбачає оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади й їх посадових осіб. Щодо органів прокуратури, то вони здійснюють нагляд за законністю розслідування правопорушень щодо зазіхання на державний устрій країни й інститути її безпеки. Ці органи наділені широкими повноваженнями щодо нагляду за виконанням законів посадовими особами органів безпеки і за правомірністю видаються органами безпеки відомчих нормативних актів; на органи прокуратури покладено обов'язки координації дій усіх правоохоронних органів на території України тощо.

Науковець С. Крук у межах свого дослідження також звертав увагу на необхідність доповнення *складу сектору безпеки й оборони України*, визначеному у ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» [там само]. Учений наполягає, що забезпечення національної безпеки в системі державної виконавчої влади відноситься також до функціональної компетентності таких органів:

- Міністерства юстиції України;
- Міністерства економічного розвитку і торгівлі України;
- Міністерства енергетики та вугільної промисловості України;
- Міністерства інфраструктури України;
- Міністерства охорони здоров'я України;
- Міністерства соціальної політики України;
- Міністерства екології та природних ресурсів України.

Погоджуємося з науковцем щодо необхідності внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» [там само] у частині визначення в правовому документі цих інституцій серед складу сектору безпеки й оборони України, у т. ч. під час здійснення цивільного контролю.

Вирішенням питань, пов'язаних щодо розробки та реалізації правової політики держави, зміцнення законності і правопорядку, наданням юридичної допомоги населенню, забезпеченням судової діяльності та виконанням покарань, а також реалізацією функцій контролю у сфері національної безпеки,

займається Міністерство юстиції України (Мін'юст України). На підставі аналізу вітчизняного законодавства можемо зауважити, що до його компетенції належить таке: проведення експертизи законів України, узагальнення пропозицій органів виконавчої влади з питань нормотворчої діяльності, координація роботи з підготовки правових документів та участь за можливості та необхідності в їх підготовці, здійснення юридичної експертизи проектів нормативно-правових актів, прийнятих органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Мін'юст України розробляє пропозиції щодо приведення чинного законодавства про національну безпеку у відповідність з Конституцією України і прийнятими законами, аналізує й узагальнює пропозиції щодо його вдосконалення і вносить їх на розгляд Президента й Уряду України; представляє в установленому порядку пропозиції про підготовку та виконання міжнародних договорів, укладених Україною з питань правового співробітництва та вирішує інші завдання щодо реалізації державної політики у сфері юстиції, що є важливою частиною загальнодержавної системи забезпечення безпеки та складовою правової основи всіх видів національної безпеки.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України поширює свою діяльність на забезпечення економічної безпеки держави. До його функцій належить підготовка бюджету, контроль його виконання, координація українського експорту й імпорту, у тому числі експорту озброєння, сприяння розвитку вітчизняної економічної діяльності за кордоном [75].

Міністерство енергетики та вугільної промисловості України вирішує завдання, що безпосередньо впливають на військову безпеку держави. У його компетенції знаходяться питання визначення і реалізації військовопромислової та військово-технічної політики держави, створення резервів на випадок війни тощо.

Міністерство інфраструктури України забезпечує національну безпеку на повітряному, залізничному, морському, річковому й автомобільному транспорті,

а також здійснює нагляд у сфері експлуатації засобів зв'язку і комунікацій.

Забезпеченням екологічної та продовольчої безпеки, охороною здоров'я населення і навколишнього середовища займаються відповідно Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України [52; 73].

Інституційна система забезпечення національної безпеки України функціонує не тільки на центральному, а й на регіональному рівні. Органи виконавчої влади на місцях у своїй роботі взаємодіють з загальнодержавними органами виконавчої влади з питань виконання вітчизняного законодавства, рішень Президента й Уряду України у сфері забезпечення національної безпеки, а також державних програм, планів і директив, що видаються Верховним Головнокомандувачем Збройними силами України у сфері військової безпеки. Вони спільно з органами місцевого самоврядування проводять заходи щодо залучення громадян, громадських об'єднань і організацій до участі у вирішенні проблем національної безпеки згідно з чинним законодавством України, а також вносять свої пропозиції щодо вдосконалення системи забезпечення такої безпеки [96].

Усі вищевказані органи, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки України, є державними інституціями. Однак слід враховувати, що реалізуючи свою діяльність щодо забезпечення національної безпеки, державні органи дотримуються принципів публічності, легітимності, результативності тощо. Такий підхід передбачає участь громадськості у формуванні та контролі за реалізацією державної політики у даній сфері. Їх участь визначається особливим правовим режимом та інструментарієм забезпечення. До інструментарію можемо віднести організаційний механізм публічного управління у сфері національної безпеки, який поки що, не є єдиною та злагодженою системою відносин громадськості й сфери національної безпеки й оборони. Перешкодою цьому становить недосконалість організаційної будови системи публічного управління в якій не має чіткого визначеного місця

громадських структур безпеки.

У продовження думки, про необхідність залучення недержавного сектору до забезпечення національної безпеки згадаємо Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (2003 р.) [126]. Даний Закон втратив чинність тільки в 2018 році з прийняттям Закону України «Про національну безпеку України» [133], в якому, такому важливому з нашої точки зору питанню, як демократичний цивільний контроль присвячено всього один розділ. Система демократично-цивільного контролю певною мірою врегульовується постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та Законом України «Про національну безпеку України») [там само], який містить положення про забезпечення демократичного цивільного контролю. Хоча ці правові документи визначають важливість підвищення ролі цивільного (громадського) контролю, фактична реалізація цих декларативних норм вимагає уточнення місця та ролі громадськості в здійсненні даного виду контролю. Оскільки наразі воно зводиться саме до виконання консультативно-дорадчих функцій, що унеможлиблює повноцінну розбудову України як демократичної держави. У продовження думок учених, відзначимо, що метою вирішення цього питання актуальним є законодавча конкретизація таких напрямків демократично-цивільного контролю у сфері національної безпеки: 1) використання за цільовим та функціональним призначенням держмайна, наданого сектору безпеки й оборони; 2) попередження та недопущення порушень прав і свобод громадян України, які перебувають на службі у військових формуваннях й правоохоронних органах та ін. [108, с. 60].

Отже, загалом діяльність щодо інституційного забезпечення національної безпеки України – це система раціональних організаційних дій, обумовлених необхідністю задоволення та захисту національних інтересів, яка відзначається соціальною значимістю, публічністю, векторністю і легітимністю, при цьому передбачає використання ефективних шляхів і засобів реалізації питання

забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави. Виходячи з цього та зважаючи на складові національної безпеки (визначені в роботі вище), можемо стверджувати, що головна мета діяльності всіх інститутів у сфері забезпечення національної безпеки – це захист інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Однак у такому контексті важливим є залучення громадян до управління процесом досягнення їх інтересів і створення необхідного їм рівня безпеки.

Аналіз функцій державних органів із забезпечення національної безпеки переконує в тому, що в Україні основним недоліком існуючої інституційної системи забезпечення національної безпеки можемо вважати нерозвиненість її основних функціональних елементів та обмеження громадських організацій консультативно-дорадчою участю в управлінні безпековою сферою.

З усіх перерахованих функцій численних органів різних гілок влади формується пакет функцій, що відповідають наявним потребам забезпечення національної безпеки. При цьому реалізація таких ключових функцій управління, як планування й контроль потребує значного доопрацювання. На нашу думку, вони є вкрай важливі, адже функція планування присутня на всіх рівнях ієрархії управління. Вона полягає у визначенні мети, напрямів, завдань та розробленні програм, за допомогою яких повинна бути досягнута мета. В свою чергу функція контролю покликана постійно задовольняти інформаційні потреби щодо дійсного стану справ прогресу виконання завдань. Контроль починається з отримання інформації про дійсний стан об'єкта та закінчується прийняттям рішень, які передбачають відповідну корекцію в системі управління для досягнення запланованої мети. Контроль ґрунтується на принципі зворотних зв'язків, які існують при будь-якій взаємодії суб'єкта і об'єкта в системі управління.

Сучасні тенденції розвитку внутрішньодержавних і міжнародних відносин вимагають нового бачення й упровадження в практику забезпечення національної безпеки публічно-управлінських принципів діяльності відповідних органів і структур, заснованих на діалектичному поєднанні

особистого, суспільного і державного. Цей діалектичний узаємозв'язок найбільшою мірою проявляється в легітимності державної влади та високо моральності суспільства, яка, у свою чергу, впливає як на поведінку людей і діяльність органів, покликаних забезпечувати безпеку держави, так і на ставлення громадян до органів держави і до їх діяльності.

Таким чином, говорячи про забезпечення національної безпеки, вирішуючи політичні, економічні, технічні та інші питання, що виникають у зв'язку з цим, не можна забувати про те, для чого функціонує держава, якими засобами це досягається і яку підтримку суспільства отримують її інституції. Система безпеки України оновлюється разом із її політичною системою і державністю, необхідно створювати і відповідні інституційні механізми для виявлення та попередження загроз національної безпеки, які виникають у цих нових умовах. Дієвість інституційної системи забезпечення нацбезпеки визначається значною мірою тим, наскільки вона здатна сприяти стабільному, поступального розвитку країни, долати суспільно-політичну, військову, економічну та інші кризи, чи здатна ця система створити передумови для прогресивного еволюційного розвитку суспільства і повноцінного життя його громадян. Це не тільки головний критерій оцінки ефективності загальнодержавної системи інституційного забезпечення національної безпеки, але й її головна мета, обов'язкова вимога.

Отже, результативна й ефективна реалізація безпекової політики передбачає координацію різних правових й організаційних форм діяльності. Вона має бути спрямована на забезпечення інтересів держави, суспільства й окремо взятої особистості. Злагожденість у процесі здійснення функцій повинна забезпечуватися правовим розмежуванням функцій і повноважень державних органів.

В організаційному розумінні взаємодія між усіма суб'єктами забезпечення безпеки здійснюється у формі обміну інформацією, спільного планування і вжиття заходів, взаємного використання сил і засобів в інтересах вирішення загального для суб'єктів цього процесу завдання, організації спеціального

моніторингу тощо. Національна безпека є показником стану суспільства, середовища її проживання, що означає здатність суспільства долати вплив руйнівних факторів і адаптуватися до мінливих умов так, щоб зберігати високу якість життя. Ключовою умовою досягнення такого стану є налагоджений зворотний зв'язок.

### **2.3. Аналіз результатів експертного опитування щодо сучасного стану гарантування національної безпеки України**

У сучасних умовах функціонування організаційно-правового механізму публічного управління у сфері національної безпеки постає проблема отримання актуальної, повної та достовірної інформації про стан національної безпеки на державному, а також на регіональному та місцевому рівнях.

Основним джерелом інформації про стан національної безпеки для громадян є не офіційні інтернет ресурси, які через специфіку свого існування зацікавлені більше в підвищенні особистих рейтингів аніж в доведенні достовірної інформації. Такий стан речей має руйнівні наслідки для публічного управління у сфері національної безпеки. В умовах інформаційного голоду суспільство не здатне приймати участь в процесі формування державної політики у тому числі у сфері національної безпеки, що знищує саму суть публічного управління. Разом з тим унеможлиблює досягнення національних інтересів визначних Конституцією України та Законом України «Про національну безпеку України».

Разом із цим відсутня методика збору інформації від учасників публічного управління, а саме від громадян України. Відсутність зворотного зв'язку створює не переборні перешкоди у процесі функціонування всього організаційно-правового механізму публічного управління у сфері національної безпеки. На наш-у думку, найбільшого удару від нестачі інформації зазнає сфера стратегічного планування.

У ситуації відсутності методики зворотного зв'язку, в контексті забезпечення результативної реалізації публічного управління у сфері національної безпеки в Україні нами було проведено анонімне експертне опитування із залученням 150 респондентів. Експерти були залучені з Харківської, Київської, Сумської, Полтавської, Донецької, Луганської та ін. областей (Додаток А).

Одним із головних факторів забезпечення достовірності та надійності результатів експертного оцінювання є забезпечення підбору спеціалістів, що беруть участь в опитуванні. Для цього ми приділили значну увагу ретельному підбору компетентних осіб у даній галузі. Нами були обрані експерти, які достатньо інформовані про джерела виникнення проблем та шляхи розв'язання таких проблем у сфері національної безпеки. Важливу роль відіграв і досвід респондентів. Більшість з них входить до вікової категорії 39-48 років (45%).

На наш погляд, під час визначення чисельності експертів слід урахувати однакову кількість як учених, так і спеціалістів даної галузі, рівень їх компетентності, аналітичності та конструктивності мислення, здатність вирішувати поставлені завдання. Формування відповідної групи експертів здійснено з урахуванням їх освітнього рівня, кваліфікації, конструктивізму, відповідальності, самокритичності, компетентності в питаннях забезпечення безпеки, досвіду тощо. До залученої нами експертної групи ввійшли здобувачі вищої освіти, учені та практики у галузі науки «Публічне управління та адміністрування».

Для нашого дослідження ми обрали індивідуальний метод експертних оцінок (метод узгодження оцінок). Кожний експерт надавав оцінку незалежно від інших, після чого було визначено узагальнюючу оцінку. [2 с. 129; 11 с. 106]. Варто зазначити, що під час опрацювання запитань допускалася можливість обрати декілька варіантів відповіді. Загальна сума відповідей подекуди може перевищувати 100 %. Дослідження було проведено з 15 по 30 січня 2022 р. (загальна кількість опитаних склала 150 осіб).



Опитування експертів дало можливість оцінити загальний стан гарантування національної безпеки України. Так відповідь на запитання «Як Ви оцінюєте, загальний стан (рівень) національної безпеки в Україні?» більшості респондентів стала – не безпечний (78 %) (рис. 2.2).

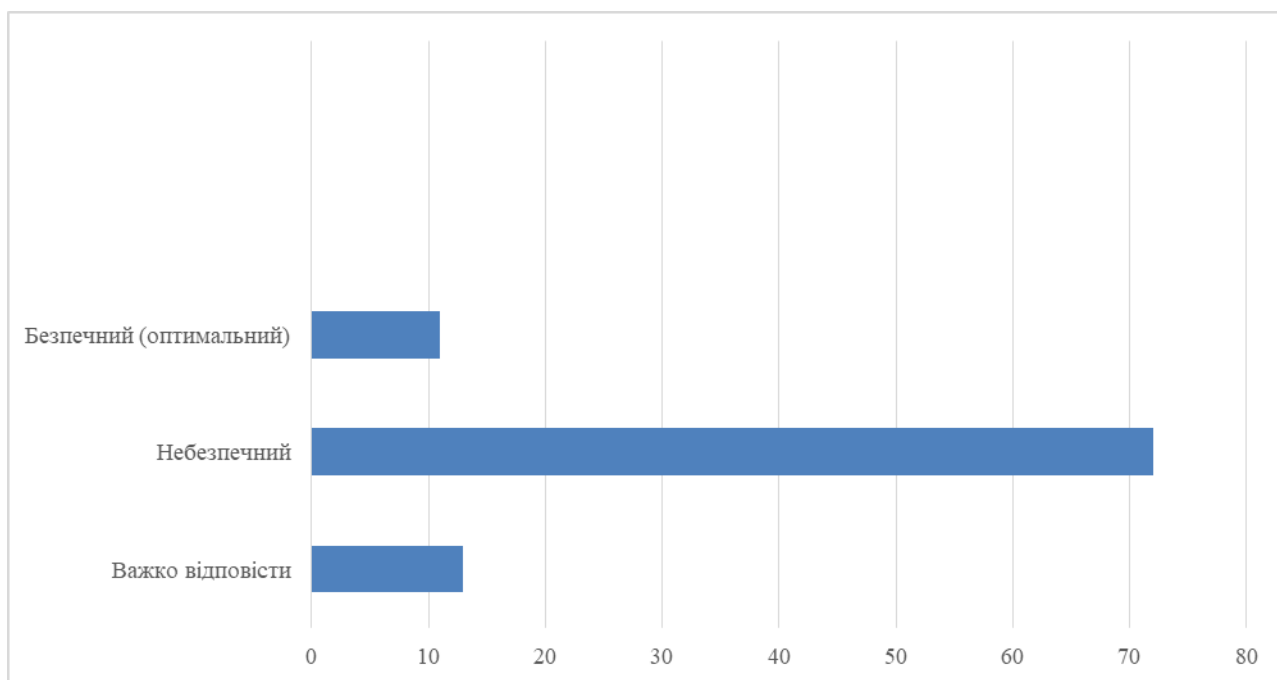


Рис. 2.2. Розподіл відповідей респондентів на питання «Як Ви оцінюєте, загальний стан (рівень) національної безпеки в Україні?» (у % до всіх)

Джерело: авторська розробка

Однак Західну частину України більше хвилює загальний стан національної безпеки, натомість Східна частина України значно частіше замислюється над безпекою власного регіону. Подібна тенденція зберігається й у відповідях на питання «Чи можна назвати національну безпеку одним із найбільш хвилюючих питань державної політики?», але загальна думка збігається з даним твердженням (так – 59%, скоріше так – 25%).

Такі відповіді були отримані через наявні проблемні питання до яких експерти віднесли (рис. 2.3) недосконалість вітчизняного організаційно-правового механізму публічного управління у сфері національної безпеки (28%), не виправдану кількість суб'єктів публічного управління у сфері

національної безпеки (18%), недосконалість механізмів взаємодії суб'єктів публічного управління (14%), наявність колізій в нормативно-правових актах (13%), дублювання сфер впливу суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки (10%), Відсутність нормативно закріплених векторів розвитку України (10%)

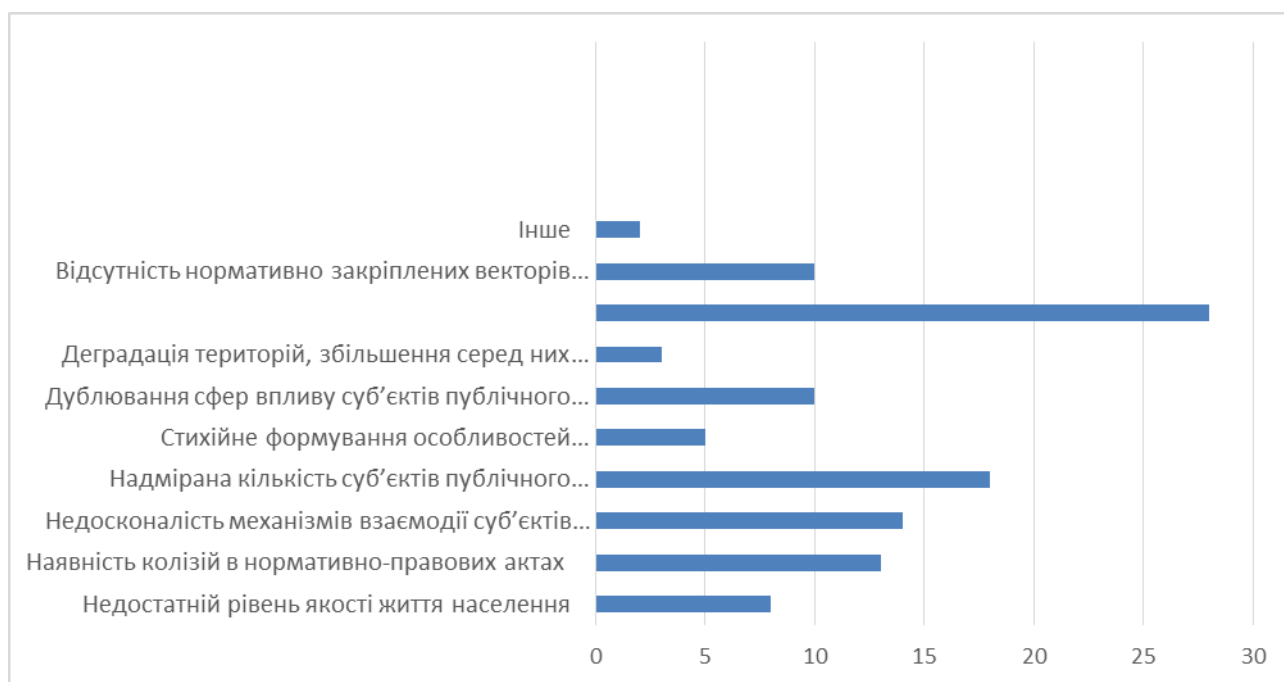


Рис. 2.3 Розподіл відповідей респондентів на питання «Що, на Вашу думку, є найважливішою проблемою національної безпеки України?» (у % до всіх)

Джерело: авторська розробка

Узагальнення думки експертів дало змогу сформувати загальне бачення на наявні проблеми публічного управління у сфері національної безпеки. Створена кількість суб'єктів публічного управління у даній сфері зменшує результативність діяльності кожної з них. Намагання зберегти необхідний рівень діяльності тягне за собою невиправдане зростання ресурсного забезпечення. Ускладнює положення відсутність нечіткого механізму взаємодії та розмитість сфер впливу таких суб'єктів. Що також знижує результативність

їх діяльності та збільшує ресурсні потреби. Наявність суперечливих, подібних одне до одного нормативно-правових актів в купі з відсутністю чітких напрямків розвитку не дозволяють сподіватися на розв'язання цих питань найближчим часом, що ставить під загрозу безпечне існування держави, суспільства та особи. Такий результат підтверджує необхідність удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління у сфері національної безпеки.

На підтвердження таких думок виступають визначені респондентами факторів які вплинули на формування таких реалій. До них експерти віднесли в першу чергу правові (застарілість нормативної бази, колізії в чинних нормативно-правових актах, дублювання положень та ін.) (14%) та організаційні (використання застарілих механізмів взаємодії суб'єктів публічного управління, дублювання їх сфер впливу та інше) (12%). Окрім очевидних факторів значну частину уваги отримала система стратегічного планування. А точніше її недосконалість (11%) (рис. 2.4). Через відсутність сучасної системи стратегічного планування вся сфера національної безпеки України зазнала значних ушкоджень. На планування покладені обов'язки визначення рівня стану національної безпеки якого необхідно мати у майбутньому (коротко-, середньо-, довгострокове планування) для збереження набутих благ держави, суспільства й особи. В доповнення до цього планування визначає в чому саме будуть полягти такі блага та шляхи їх задоволення. В такому контексті важко переоцінити важливість стратегічного планування для України. Стурбованість респондентів, також викликана недостатнім розвитком демократичного цивільного контролю (10%). Даний фактор впливу на публічне управління у сфері національної безпеки з одного боку можемо виокремити як центральний. Існування такого поняття як «публічне управління» неможливе без частки публічності. Тому виокремлення такого фактора впливу є доречним. Як зовнішньополітичний фактор слід виокремити зовнішню агресію (15%). Наразі це питання стоїть гостро для України, та може зазнати змін протягом 2022 року. Однак вважаємо, перевага в цьому питанні залишиться за

внутрішніми факторами. Загалом внутрішнім факторам віддали перевагу більшість експертів (62%). Це засвідчує факт, що українське суспільство прагне розв'язання внутрішніх проблем у сфері національної безпеки. Вони вимагають результативної безпекової політики держави.

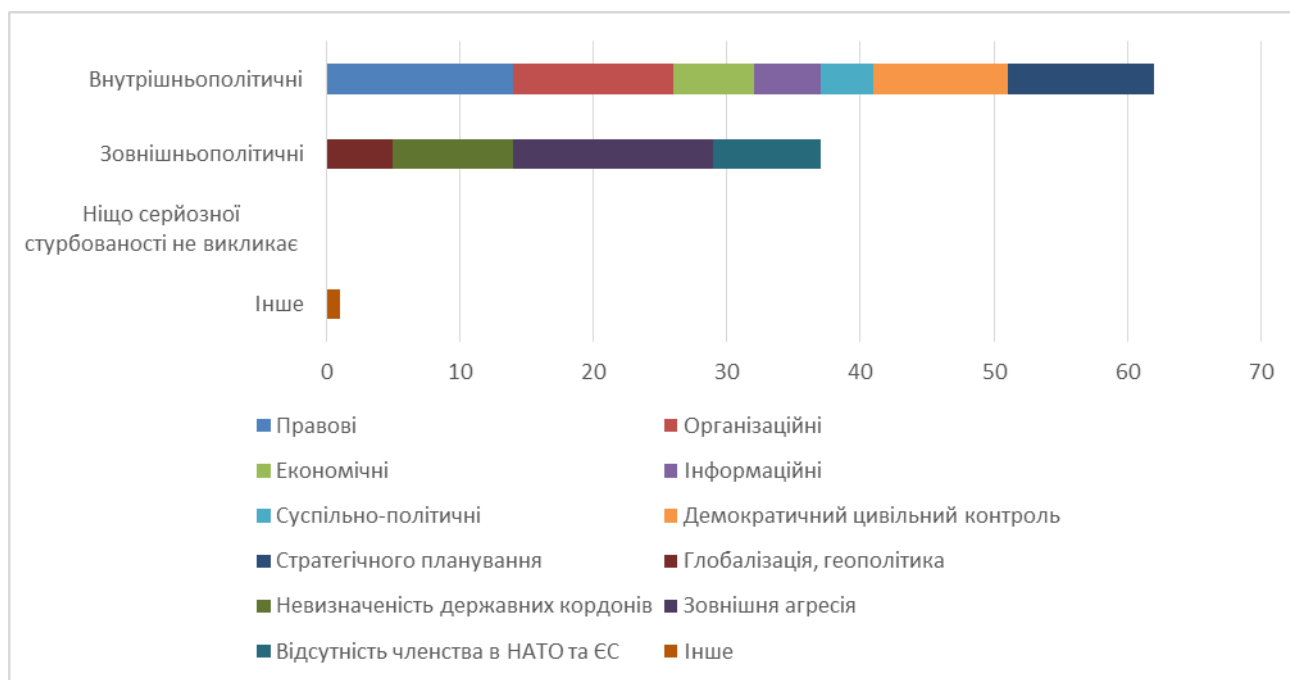


Рис. 2.4. Розподіл відповідей респондентів на питання «Які основні фактори впливу на національну безпеку України, Ви можете відзначити?» (у % до всіх)

Джерело: авторська розробка

Зважаючи на значну вагомість інституційної спроможності у сфері національної безпеки, респондентам було запропоновано також визначити рівень довіри до суб'єктів державного управління в цій сфері та їх відповідальності. На погляд респондентів найбільшу відповідальність за забезпечення належного рівня національної безпеки України відповідальними є Президент, ВРУ й Уряд (49%), ЦОВВ – МВС, Міноборони, Мінрегіон, Мінсоцполітики та ін. органи (24%), регіональні органи державного управління (місцеві державні адміністрації й обласні та районні ради) (14%), представники

громадянського суспільства (організації, об'єднання, рухи тощо) (5%), однак експерти очікують більшої відповідальності в питанні національної безпеки від кожної людини як першоджерела влади обрали (8%).

При цьому респонденти дещо по іншому визначили рівень довіри до органів влади (рис. 2.5).

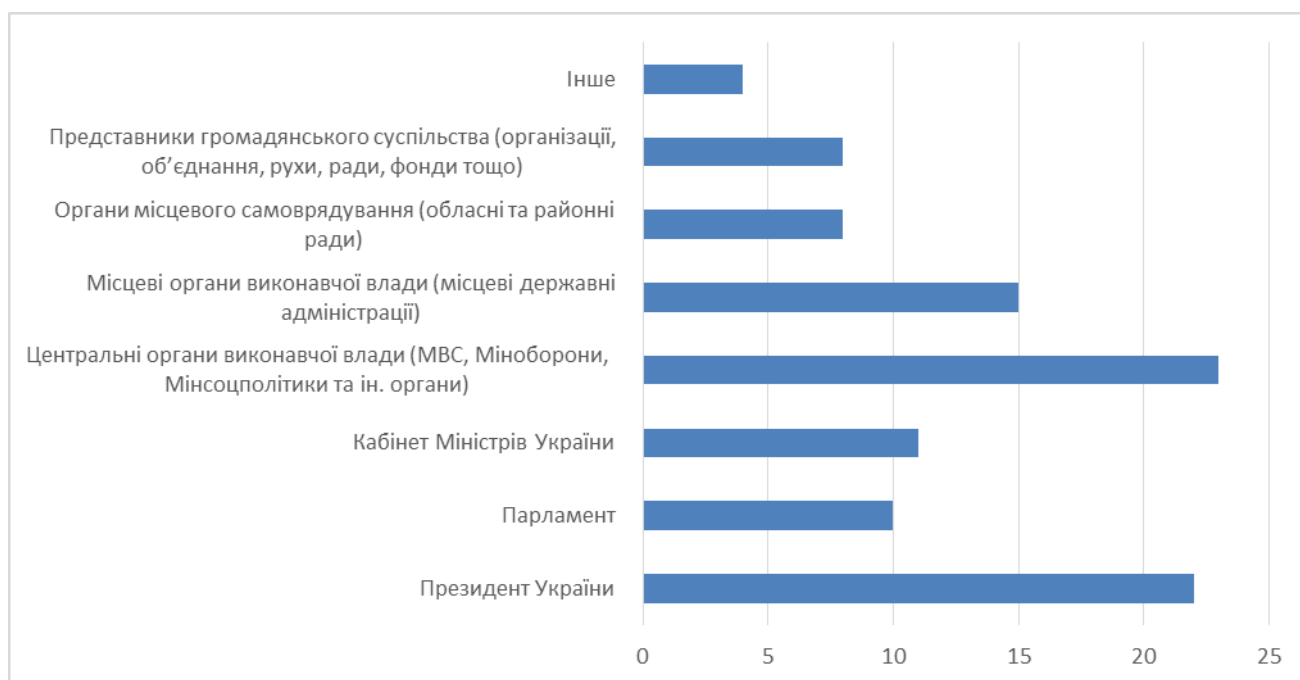


Рис. 2.5. Розподіл відповідей респондентів на питання «Оцініть рівень Вашої довіри до суб'єктів публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України?» (у % до всіх)

Джерело: авторська розробка

Для повноти розуміння питання довіри до суб'єктів публічного управління в ході опитування експертам, як громадянам було запропоновано обрати дії у разі загрози їх власній безпеці. Більшість респондентів впевнена, що правоохоронні органи здатні розв'язувати таке питання (67%). Однак значна частина віддала перевагу засобам масової інформації (19%). Вважаємо таке рішення викликаним бажанням створити достатній резонанс в суспільстві тим

самим прискоривши реагування відповідних суб'єктів публічного управління на таку небезпеку (рис. 2.6)

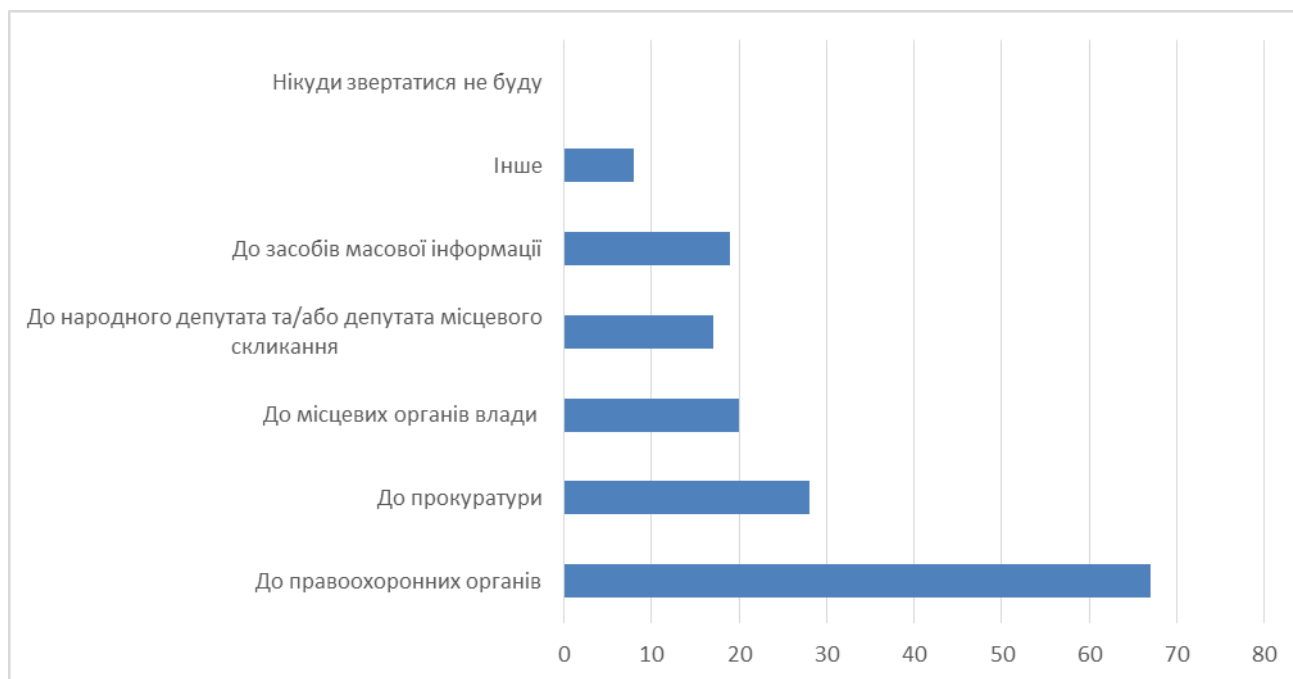


Рис. 2.6. Розподіл відповідей респондентів на питання «Куди Ви будете звертатися, якщо відчуєте загрозу власній безпеці?» (у % до всіх)

Джерело: авторська розробка

Такий розподіл довіри до суб'єктів публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України на нашу думку викликаний декількома важливими факторами. По перше віддається перевага в питанні відповідальності та довіри саме тим суб'єктам управління в обов'язки яких покладено забезпечення національної безпеки, збереження державного суверенітету тощо. Ми погоджуємося з таким рішенням, адже воно є логічним та правильним на нашу думку також. Однак зацікавленість викликає загальне залучення до подібних питань представників громадського суспільства. На наш погляд поясненням цього можуть бути загальна низька залученість громадського суспільства до управлінських дій у сфері національної безпеки. В реаліях сьогодення, демократичний цивільний контроль знайшов деяке

відображення на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів, де думка громадян обмежується їхнім контролем за діяльністю органів влади. Однак передувати контролю зі сторони суспільства має повне залучення цього суспільства до формування політики та обізнаність в стані реалізації, що наразі відсутнє. З цього випливає необхідність розгляду питання проінформованості суспільства про стан національної безпеки та розробки механізму отримання зворотного зв'язку. Опрацювання отриманої інформації від 150 респондентів дозволяє порівняти теоретичні напрацювання нашого дослідження з практичним станом речей. Тим самим підтвердивши необхідність та користь зворотного зв'язку.

Проаналізована нами інформація стосовно ставлення респондентів до стану національної безпеки підтвердила вірність обраного вектора нашого дослідження. Однак не менш важливими є отримані в ході опитування дані з приводу заходів, вжиття яких є необхідним для зміцнення стану національної безпеки України. Оскільки час у питанні безпеки відіграє значну роль, експертам було запропоновано висловити свою думку стосовно цього питання. З відповідей стало зрозуміло, що дане питання є складним. Більшість респондентів не змогло визначитись з остаточною відповіддю, чи можливо досягти у сфері національної безпеки України Європейського рівня протягом п'яти років (рис. 2.7). На нашу думку, такий висновок було отримано через відсутність сучасного стратегічного планування та невизначеності безпекової політики держави. У межах цього питання експертам було запропоновано висловити думку щодо можливих шляхів підвищення успіхів в реалізації заходів зі зміцнення національної безпеки України. Домінантною стала думка про необхідність вдосконалення системи публічного управління, реорганізація його апарату направлена на його зменшення (32%). Важливим, згідно з опитуванням, кроком в зміцненні національної безпеки є персоніфікація відповідальності (рис. 2.8).

Як приклад можемо визначити «Стратегію національної безпеки України» в якій відсутній перелік конкретних посад відповідальних за її

виконання. Таке рішення ускладнює контроль та знецінює її важливість. Наступним кроком є підвищення публічності влади (26%). Про необхідність цього не однократно було згадано під час аналізу відповідей до інших запитань.

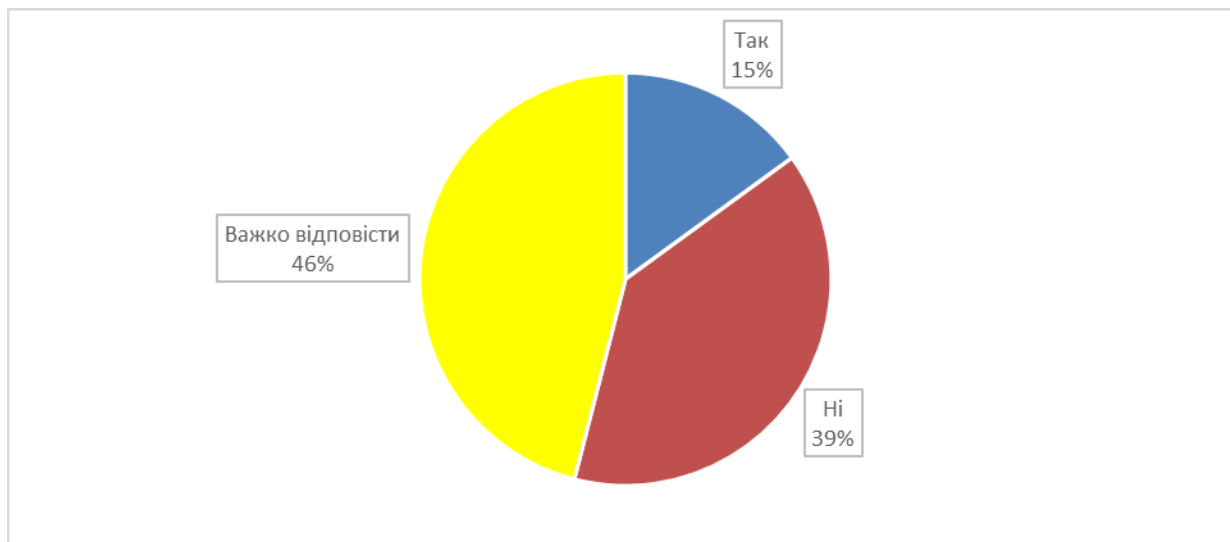


Рис. 2.7. Розподіл відповідей респондентів на питання «Як Ви вважаєте, чи можна вивести національну безпеку України на Європейський рівень через 5-ть років?» (у % до всіх)

Джерело: авторська розробка

У питанні удосконалення публічного управління у сфері національної безпеки більшість експертів погодилася з необхідністю впровадження міжнародного досвіду (67%). Однак було наголошено на небезпеках які можуть супроводжувати невважене впровадження такого досвіду. Слід враховувати особливості розвитку та функціонування системи публічного управління, підґрунтя на основі якого було впровадження того чи іншого рішення та інші відмінності. Тому передувати впровадженню закордонного досвіду повинно теоретичне дослідження його доцільності для України з подальшим попереднім пілотним впровадженням необхідних рішень.



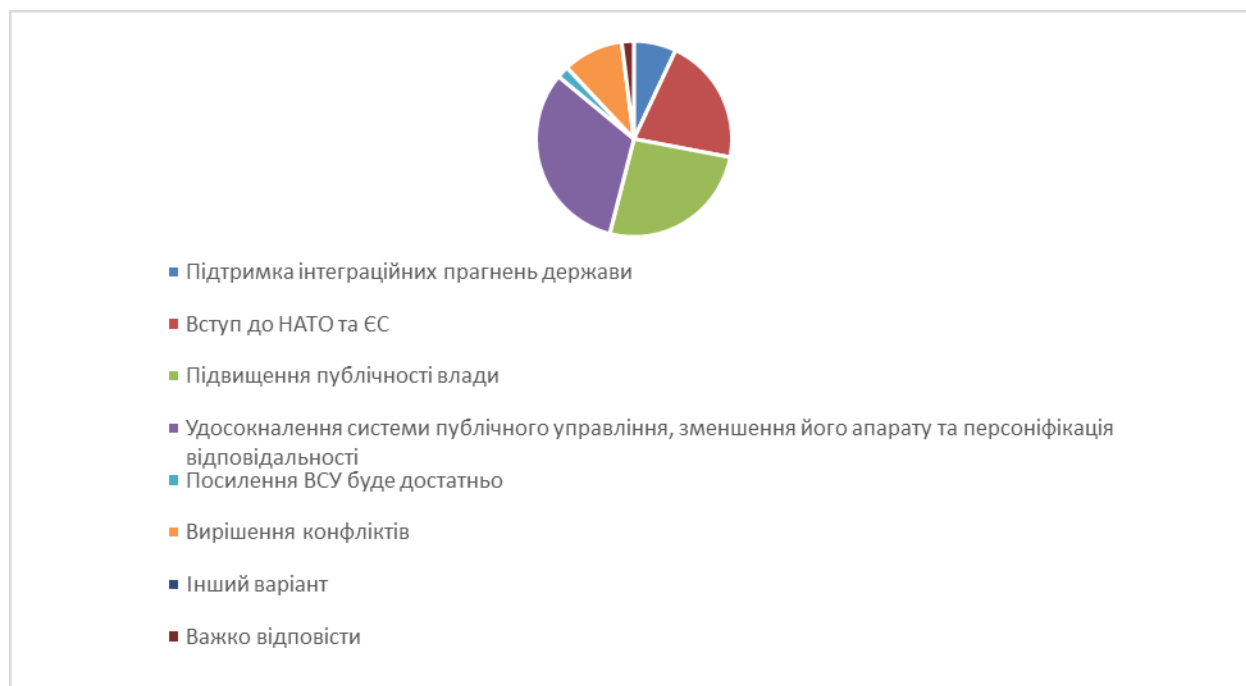


Рис. 2.8. Розподіл відповідей респондентів на питання «Що, на Вашу думку, може підвищити успіхи в реалізації заходів зі зміцнення національної безпеки України» (у % до всіх)

Джерело: авторська розробка

Найбільш актуальним для перейняття досвіду для України було обрано Республіку Польща (42%) (рис. 2.9). Така думка експертів підкреслює вірність вибору під час нашого дослідження Республіки Польща, як основного взірця у процесі побудови сучасної сфери національної безпеки. На такий вибір наштовхує схожість історичного розвитку, соціального устрою, подібність побудови правового та організаційного механізму публічного управління у тому числі у сфері національної безпеки. Важливим є те що Республіка Польща стратегічний партнер України, що спростить обмін доступною інформацією, а її досвід як члена ЄС та НАТО буде корисний з врахуванням інтеграційних прагнень України.

Ураховуючи відносну рівномірність розподілу думок респондентів, в процесі вдосконалення правового механізму публічного управління у сфері національної безпеки, доцільним буде врахування кожного з запропонованих варіантів. Запропоновані рішення матимуть позитивні наслідки й для

організаційного механізму, оскільки на нашу думку дані механізми розкривають всі свої можливості лише в синергії одне з одним.

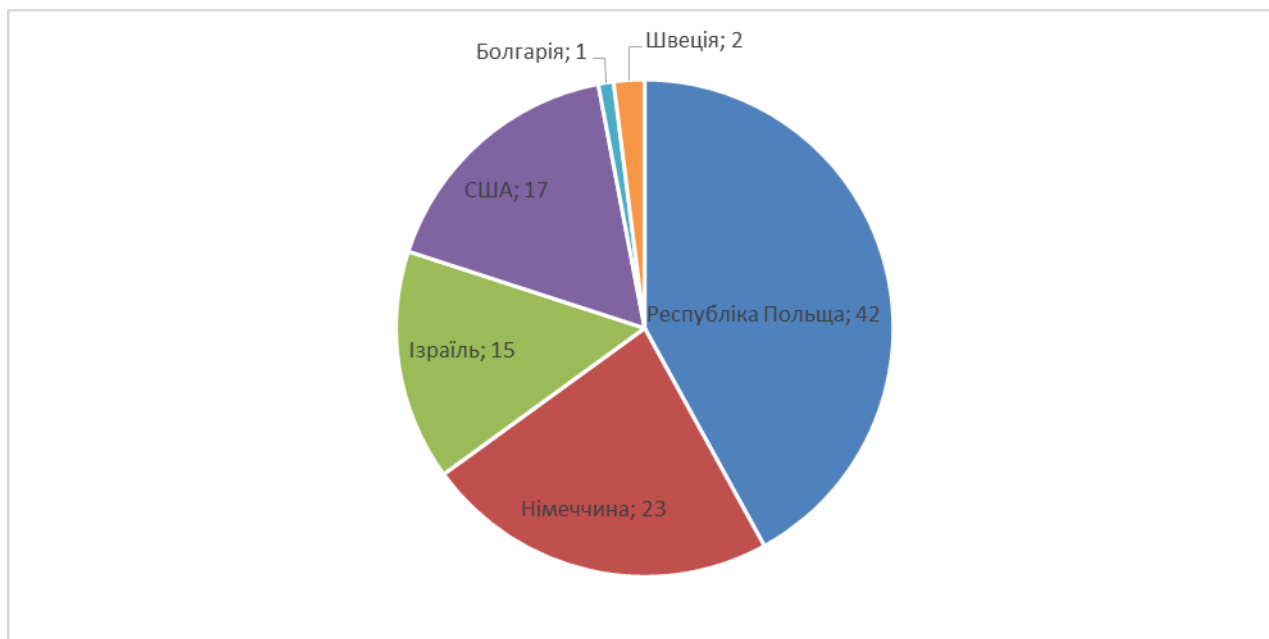


Рис. 2.9. Розподіл відповідей респондентів на питання «Досвід якої країни найбільш актуальний для перейняття Україною» (у % до всіх)

Джерело: авторська розробка

З приводу заходів, які безпосередньо належати до забезпечення національної безпеки, то респонденти проранжували їх (заходи) таким чином (рис. 2.10):

1. Удосконалити й адаптувати правовий та організаційний механізм у цій сфері до сучасних реалій (31%);
2. Реорганізувати процес державного стратегічного планування з метою окреслення чітких напрямків розвитку (27%);
3. Слід забезпечити розвиток публічного управління та демократичного цивільного контролю, що дозволить підвищити прозорість і відкритість влади (15%);
4. Уточнити конфігурацію суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки та зв'язки між ними (13%);
5. Покращити кібербезпеку (зменшити кіберзлочинність, збільшити

достовірної інформації в ЗМІ тощо) (7%);

6. Суспільно-політичні заходи (підвищити рівень довіри суспільства до влади, дієвість політичних еліт тощо) (5%);

7. Інше.



Рис. 2.10. Розподіл відповідей респондентів на питання «На Вашу думку, які слід вжити основні заходи для забезпечення національної безпеки України?» (у % до всіх)

Джерело: авторська розробка

З приводу першого заходу щодо вдосконалення й адаптації правового та організаційного механізму публічного управління у сфері національної безпеки, то респондентам було запропоновано визначити, що конкретно необхідно змінити в законодавстві з метою зміцнення національної безпеки України. Для цього експерти пропонують вдосконалити нормативно-правову базу з метою розв'язання питання дублювання їх норм та повноважень суб'єктів публічного управління (28%), кодифікувати законодавство у сфері національної безпеки

(23%), переглянути підхід до стратегічного планування взявши за основу Європейську модель (17%), обмежитись оновленням Стратегії національної безпеки України метою якої стане підвищення ролі демократичного цивільного контролю в системі національної безпеки (15%), внести зміни до правових документів з питань моніторингу й оцінювання результативності реалізації державної політики у сфері безпеки з метою усунення прогалин і колізій у них, а також забезпечення підвищення результативності такої політики (13%) та ін.

Отже, аналіз результатів експертного опитування дозволив оцінити сучасний стан гарантування національної безпеки України як незадовільний. Проведена нами систематизація думок експертів дозволила визначити ряд причин які заважають створенню в Україні сучасної сфери національної безпеки. До основних причин слід віднести не раціональна кількість суб'єктів публічного управління. Посилення негативного впливу відбувається через відсутність єдиного чіткого механізму взаємодії. Така взаємодія повинна унеможливити неточність сфер впливу таких суб'єктів у відповідній сфері. Наступною причиною є відсутність кодифікації нормативно-правових актів, наявність значної кількості подібних одне одному таких актів та відсутність чітких напрямків розвитку безпекової сфери.

## РОЗДІЛ III

**ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ  
УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ****3.1. Стратегічні напрями реалізації безпекової політики України**

До питання визначення публічного управління потрібно виходити з того, що це організуюча діяльність держави, спрямована на виконання її завдань та функцій [7, с. 20]. В нашому розумінні така діяльність забезпечується шляхом застосування всіх інструментів публічного управління, у тому числі, й у сфері національної безпеки при злагодженій взаємодії органів влади, а також громадянського суспільства. Таку злагоджену діяльність можливо реалізувати за допомогою планування, зокрема в першу чергу стратегічного, як головної функції, що забезпечить реалізацію різносторонніх проєктів та завдань в контексті довгострокової перспективи, належний розвиток та взаємодію сфери безпеки нашої держави.

Варто зауважити, що як правило планування, незалежно від його категоріального відокремлення чи приналежності, може вважатися основою всіх процесів та механізмів державно управлінської діяльності, а також одним із рушійних етапів управлінського циклу, в рамках якого забезпечується розвиток його цілей, функцій, методів та засобів необхідних для отримання очікуваних результатів [188]. Таким чином, по смислового наповненню Стратегія національної безпеки – це вибір цілей і орієнтирів, визначення стратегії й напрямку розвитку, що забезпечать ефективність публічного управління, в першу чергу, у сфері національної безпеки України на найближчі роки.

Думку щодо важливості стратегічного планування у розвитку безпекової сфери держави розділяють США та країни ЄС. Так в Сполучених Штатах Америки діє закон, що на нормативному рівні деталізує основоположні

процедури, пов'язані із забезпеченням планування та орієнтування стратегічних завдань на різних рівнях, зокрема загальнодержавному. Ним є закон “Про ефективність та результати діяльності уряду” (GPRA), ухвалений 1993 року [183]. Він визначає ієрархію стратегічного планування, а також конкретні часові рамки щодо підготовки планових документів у тому числі у сфері національної безпеки.

Вивчення даного документу дає змогу зрозуміти суть державно-стратегічного планування у США, керівними принципами якого щодо вироблення стратегії є:

- 1) аналіз доступної інформації;
- 2) побудова документа за ієрархічним принципом;
- 3) наявність стандартів стратегічних документів;
- 4) координація та контроль стратегічної діяльності, орієнтація на отримання результату.

Подібного підходу до побудови стратегічних документів дотримуються країни ЄС, в яких циклічний механізм стратегічного планування умовно можна розділити на окремі етапи чи стадії, зокрема аналітична стадія, планувальний етап та стадія реалізації й моніторингу.

Аналітичний етап передбачає систему принципів та орієнтирів, діяльності, які взаємодоповнюють одне одного, виходячи від найпростіших завдань, такі як збір даних у статистичному вимірі, й ускладнюючи циклічний етап шляхом проведення опитувань окремих респондентів, формування висновків та узагальнень в контексті вже планувального етапу.

Що ж стосується наступного етапу, то варто зауважити, що його початок пов'язується із утворення спеціального колегіального органу – Робочої групи з питань розроблення стратегії та триває до затвердження відповідного документа. Цей етап представлений у формі проведення дискусій, робочих зустрічей робочого органу, члени якого на основі даних зібраних під час першого етапу мають можливість спрогнозувати зміни в безпековому стані. Спираючись на такий прогноз робочою групою створюється стратегія в сфері

національної безпеки задля досягнення національних інтересів та мінімізації можливого негативного впливу на національну безпеку країни.

І нарешті, останній етап формується із процесуальної дії у вигляді нормативно-формального затвердження розробленої стратегії й діє, поки термін такої стратегії не вичерпано. На цьому етапі відбувається контроль за виконанням положень стратегії.

У країнах ЄС довгострокове, середньострокове й короткострокове прогнозування є основою для розроблення стратегічних та індикативних планів, стратегій найважливіших напрямів розвитку, національних і цільових програм. Уся система стратегічного планування має бути представлена у вигляді такої структури та механізму, аби норми права, закріплені у відповідних документах незалежно від їх рівня та ієрархії, координувалися й узгоджувалися із концепціями, функціями та цілями як на загально державному рівні, тобто внутрішньому, так і на міжнародному – на рівні Європейського Союзу [165, с. 227].

Крім того, виходячи із специфіки сутнісного змісту діяльності та змісту публічного управління в цілому, а саме значного розвитку демократичності в цих країнах, стратегія в сфері національної безпеки у публічному управлінні дотримується низки керівних ідей та засад – принципів, за прямого та опосередкованого сприяння яких можна задовольнити громадські інтереси:

- забезпечення публічності та прозорості управлінського циклу прийняття стратегічних рішень;
- гнучкість, здатність належним чином забезпечувати реагування на зміни в навколишньому середовищі;
- політична нейтральність;
- високий рівень впровадження прийнятих рішень та досягнення результатів за допомогою раціонального та належного використання необхідних ресурсів [там само].

З наведеного вище випливає, що стратегічне планування в сфері національної безпеки в цих країнах розглядається як узгоджений процес

розроблення стратегічних документів на досить різних етапах публічного управління. Таке планування передбачає аналіз, ієрархічність стратегічних документів, чіткий розподіл функцій, наявність стандартів, контроль та спрямованого на задоволення, в першу чергу, громадських інтересів (табл. 3.1).

В той же час, варто зауважити, що на жаль в Україні поки що немає функціонально-ефективної та структурно злагодженої цілісної системи публічного управління, в якій, зокрема, відсутнє цілісне стратегічного планування у безпековій сфері. Воно є особливо важливим, оскільки в іншому разі під впливом об'єктивних детермінантів – зовнішніх чинників перед органами та посадовими особами публічного управління ставляться невизначені до кінця завдання, а подекуди – нездійсненні цілі. Відсутність належним чином визначених стратегічних та першочергових цілей та завдань, чітких пріоритетів й завдань України у безпековій сфері, а також ефективних організаційно-правових механізмів досягнення таких цілей є прямою загрозою України як в цілому, так у сфері національної безпеки.

Таким чином загального підґрунтя стратегічного планування на рівні всієї держави за станом на сьогодні в Україні не має. Таку роль виконують Конституція, Закони України «Про національну безпеку України», «Про засади внутрішньої й зовнішньої політики», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» тощо. Вони визначають національні інтереси, мету, цілі, завдання, принципи та пріоритети державно-української політики направлену на розвиток сфери національної безпеки та оборони, а також зовнішньо-політичної складової України [128]. Дані закони дають основу для розробки загальних довгострокових цілей розвитку України, з яких за логікою випливає Стратегія національної безпеки в Україні.

Під час розроблення Стратегій національної безпеки нормотворцями та державними управліннями обов'язковою умовою є врахування низки законодавчих актів, підзаконних та нормативно-правових актів, зокрема: послання Президента України до українського народу, щорічні та позачергові



послання Президента України до Верховної Ради України з приводу ситуації щодо внутрішнього та зовнішнього становища держави, а також нормативні документи стратегічно-оборонного характеру, які ратифікуються Президентом України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України тощо. [127].

Таблиця 3.1

## Ієрархія документів стратегічного планування в Європейському Союзі

Тип документа	Опис	Часові рамки	Рівні
Бачення	Картина майбутнього, якої потрібно досягнути	15-30 років	Наддержавний
Довгострокова стратегія розвитку	Система чітких цілей і шляхів їх досягнення, індикатори оцінки прогресу	10-15 років	Загальнодержавний
Середньо-, короткострокові плани розвитку	Секторальні, між секторальні, територіальні й інші плани, що визначають конкретні дії та заходи	3-5 років	Галузевий, регіональний, місцевий

Джерело: складено на підставі [51]

Частково враховується напрацювання науковців з державного та публічного управління. Концепція реалізації стратегічного планування частково розкривається через дослідження стратегії, стратегічного управління, стратегічного планування з точки зору правового та організаційного механізму. Однак аналіз наукових праць щодо проблематики стратегічного планування у безпековій сфері дозволяє стверджувати про відсутність наукового розуміння для України моделі стратегічного планування, процесу здійснення

стратегічного планування та розподіл функцій між виконавцями стратегій в цій сфері.

До окремих спроб проведення загальнонаукового обґрунтування та визначення організаційно-правових засад формування й упорядкування цілісної системи стратегічного планування, визначення загально-управлінського порядку та механізму розробки, прийняття, упровадження у державно-суспільне життя був проєкт Закону України “Про державне стратегічне планування”, який був запропонований ще у 2011 році [там само].

Відповідний проєкт закону визначає систему та структуру державного стратегічного планування в Україні через розкриття дефініції як комплексу різноманітних документів, процесів, а також суб’єктів, які прямо та опосередковано забезпечують стратегічне планування та цілеспрямований розвиток нашої держави. У той же час, представлений проєкт закріплював й процесуальні аспекти, зокрема щодо процедурних питань розробки документів державно-стратегічного планування виходячи із міжнародних принципів та порядків.

Введення в дію цього Закону дало б змогу досягти таких позитивних зрушень:

1) розробити довгострокові документи, метою яких є визначення стратегічного бачення удосконалення та розвитку України з урахуванням світових та вітчизняних тенденцій. Для цього в проєкті Закону України введено довгостроковий горизонт прогнозування та планування (10 років).

2) посилити роль середньострокових документів, які прямо та опосередковано стосуються процедурних та стратегічних питань реалізації державного планування, в тому числі й загальнодержавної стратегії;

3) модернізувати систему короткострокових документів (один рік) та інше.

У проєкті закону також викладена вимога ієрархічності державних стратегічних документів на кшталт закордонних аналогів, зокрема закріплено, що усі нормативні документи у сфері державно-стратегічного планування і

прогнозування мають бути розроблені на основі та на виконання загальнодержавної стратегії, яка повинна затверджуватися на перспективу[там само].

Однак попри очевидні позитивні положення які має проєкт Закону України “Про державне стратегічне планування” його затвердження викликає сумніви. Адже прийняття такого закону призведе до необхідності зміни ряду других вже дієвих нормативно-правових та підзаконних актів, що буде недоцільно.

Усе це підтверджує, що на даний час систему стратегічного планування у тому числі у безпековій сфері Україні не можна вважати цілісною та логічно завершеною. Стратегічне планування в Україні мати неузгоджений характер, а довгострокові пріоритети й цілі забезпечення безпеки країни з урахуванням євроінтеграційного курсу реформ не визначені. Відсутність координації, узгодження, ієрархізації, наукових підходів в процесі створення Стратегій національної безпеки України 2015 та 2020 років призвели в кінцевому результаті до війни. Саме з метою недопущення повторення такого сценарію існує нагальна потреба в оновленні Стратегії національної безпеки України яка б врахувала попередній досвід держави у питанні національної безпеки.

Уважаємо, що оновлена Стратегія національної безпеки України має характеризуватися середньостроковістю та структурною переосмисленістю. Під час розробки такої стратегії важливим є дотримання принципів стратегування, конфліктології, інституціоналізму й етатизму. Ця стратегія має відповідати сучасним європейським підходам до створення подібних документів та враховувати, що відмінною особливістю довготривалого та стратегічного планування в сфері національної безпеки є те, що воно характеризується системністю, масштабністю і різноспрямованістю пов’язаних з ним стратегічних документів, які охоплюють найрізноманітніші сфери державно-суспільного життя. На підставі вищенаведеного дослідження стратегічних документів у сфері нацбезпеки, прийнятих за кордоном, вважаємо, що оновлена Стратегія повинна передбачати визначення об’єкта, суб’єктів, методів, функцій,

цілей (коротко-, середньо- і довгострокових), а також містити методичку чи показники ефективності очікуваних результатів. Вона в загальному вигляді має буди схожа на перелік послідовних завдань виконання, яких забезпечить реалізувати намічені цілі та завдання й мати структуру наведену в таблиці 3.2.

Таблиця 3.2

## Порівняння структури Стратегій національної безпеки України

Запропонована Стратегія національної безпеки України	Стратегія національної безпеки України 2020 року	Стратегія національної безпеки України 2015 року
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Національні інтереси, суб'єкти, об'єкт, мета, цілі, завдання та основні напрямки державної політики у сфері національної безпеки</li> <li>• Поточні і прогнозовані виклики та загрози національній безпеці</li> <li>• Дорожня карта та напрями реалізації національних інтересів України</li> <li>• механізми та інструменти реалізації</li> <li>• Контроль реалізації Стратегії.</li> <li>• Прикінцеві положення</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі та основні напрями державної політики у сфері національної безпеки</li> <li>• Поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов</li> <li>• Основні напрями зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки</li> <li>• Напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони</li> <li>• Ресурси, необхідні для реалізації Стратегії</li> <li>• Заключні положення</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Загальні положення</li> <li>• Цілі Стратегії національної безпеки України</li> <li>• Актуальні загрози національній безпеці України</li> <li>• Основні напрями державної політики національної безпеки України</li> <li>• Прикінцеві положення</li> </ul>

Джерело: авторська розробка

Запропонована Стратегія національної безпеки України відзначається тим, що в першому розділі на системній основі визначаються національні інтереси, досягненню яких вона присвячена. Ураховуючи засадничі декларативні положення Конституції України та Закону України «Про національну безпеку України» [133], національними інтересами є такі:

1) життєво-важливі інтереси, які забезпечують безпечні умови життєдіяльності і добробут громадянина (інтереси окремо взятої особистості);

2) життєво-необхідні та вкрай важливі інтереси, які забезпечують прогресивний демократичний розвиток суспільства (суспільні інтереси);

3) державно-суспільні принципи та інтереси, що забезпечують юрисдикцію держави та направлені на задоволення концептуальних завдань у сфері реалізації власного державного суверенітету (інтереси держави).

В таблиці 3.3 наведена суттєва відмінність від попередніх стратегій в питанні визначення національних інтересів.

Таблиця 3.3

## Розбіжність стратегій в питанні визначення національних інтересів

Стратегій національної безпеки України	Національні інтереси
Запропонована Стратегія національної безпеки України	<ul style="list-style-type: none"> <li>• життєво важливі інтереси, які забезпечують безпечні умови життєдіяльності і добробут громадянина;</li> <li>• життєво важливі інтереси, які забезпечують прогресивний демократичний розвиток суспільства;</li> <li>• життєво важливі інтереси реалізація, яких забезпечує державний суверенітет України.</li> </ul>
Стратегія національної безпеки України 2020 року	<ul style="list-style-type: none"> <li>• відстоювання незалежності і державного суверенітету;</li> <li>• відновлення територіальної цілісності у межах міжнародно визнаного державного кордону України;</li> <li>• суспільний розвиток, насамперед розвиток людського капіталу;</li> <li>• захист прав, свобод і законних інтересів громадян України;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• європейська і євроатлантична інтеграція.</li> </ul>
Стратегія національної безпеки України 2015 року	Не вказані

Джерело: авторська розробка

Крім того, перший розділ повинен містити визначення суб'єктів, об'єкта, мети, цілей, завдань та основних напрямів чи векторів розвитку й забезпечення загальнодержавної політики в сфері національної безпеки. Розуміння цих положень є необхідною умовою створення дієвого стратегічного документа.

На наше переконання, окрім тих суб'єктивних детермінантів від яких залежить реалізація та забезпечення національної безпеки, що визначені у Стратегії національної безпеки України (2020 р.) варто також віднести й інші інституції, представлені у табл. 3.4. Принагідно також відзначимо, у Законі України «Про національну безпеку України» в частині 2 статті 12 визначено сутність та змістовність сектору безпеки і оборони України які забезпечують національну безпеку й за логікою мають брати участь у розробці стратегій. Однак на практиці такого не відбуваються. Через це склалася ситуація коли розробка Стратегії національної безпеки проходить повз органи які забезпечують національну безпеку тим самим не враховуючи їх можливий спектр складових об'єкта державно-публічного управління в окресленій сфері.

Таблиця 3.4

#### Порівняння суб'єктів забезпечення національної безпеки України

Стратегії національної безпеки України	Суб'єкти забезпечення національної безпеки України
Запропонована Стратегія національної безпеки України	Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки та оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Державна служба

	України з надзвичайних ситуацій; громадяни України та їх об'єднання.
Стратегія національної безпеки України 2020 року	Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки та оборони України;
Стратегія національної безпеки України 2015 року	Рада національної безпеки і оборони України

Джерело: авторська розробка

Щодо визначення об'єктів нацбезпеки України то в цьому питанні на наш погляд слід віднести конституційні права та свободи людини і громадянина, духовні та морально-етичні, культурно-сторичні, інтелектуальні, а також інші матеріальні та творчі й інноваційні цінності тощо.

Зважаючи на середньостроковість запропонованої стратегії, мета стратегії повинна бути досяжною в відведеному часі. Уважаємо, що метою може стати забезпечення такого рівня національної безпеки та оборони, який би не лише належним чином забезпечував гарантування та реальне дотримання прав і свобод людини у відповідності до конституційних та законодавчих засад, але й вивів соціально-економічний державно-суспільний розвиток на якісно-новий рівень як всередині держави, так і на міжнародному рівні тощо.

Як відомо, отриманню результатів від кожної мети незалежно від її функцій та сфери потребує виконання деякого переліку завдань. Тому формування завдань запропонованої Стратегії також повинні відбуватися в руслі досягнення визначеної мети з максимально можливим коефіцієнтом корисної дії. Спираючись на таке бачення, ми вважаємо що основні завдання Стратегії повинні включати:

- комплекс завдань спрямованих на реалізацію захисту та дотримання основоположних конституційних прав і свобод, а також й законних інтересів. При цьому важливим є дотримання рівності громадян не лише перед законом, але й перед суспільством (верховенства права), в тому числі прозорості та відкритості, публічності діяльності державної влади перед своїми громадянами.

- комплекс завдань спрямованих на соціально-економічні складові розвитку державного та суспільного життя на засадах подолання бідності, неналежного майнового розшарування всередині суспільства, забезпечення відкритості та прозорості державно-фінансової та грошово-кредитної політики, впровадження належних заходів направлених на відновлення довіри суспільства до фінансової та банківської системи тощо.

- комплекс завдань спрямованих на відновлення територіальної цілісності держави, створення ефективного сектору безпеки та оборони який забезпечить ефективне реагування на наявні та прогнозовані виклики та загрози, відновлення та накопичення матеріальних резервів. З огляду на бажання України вступу до НАТО та ЄС важливим є гармонізація національного законодавства безпекової сфери з європейським.

У Стратегії національної безпеки України 2020 року головна ціль була прирівняна до цілі державної політики. Однак поняття державна політика значно ширше і ототожнення його цілей з цілями Стратегії робить їх недосяжними для другої. Ми вважаємо, що серед основоположних аспектів забезпечення й впровадження стратегічних цілей в контексті розвитку сфери національної безпеки України з урахуванням сучасного етапу розвитку українського державотворення повинні постати питання територіальної цілісності України, реорганізація оборонного сектору із урахуванням накопиченого досвіду, відновлення соціально-економічного рівня та добробуту суспільства які були втрачені у військовий період, створення достатніх умов (економічних, соціальних, правових та ін.) для повернення осіб і громадян, які були вимушені стати зовнішніми та внутрішніми біженцями. З метою покращення ефективності оновленої стратегії доцільним буде розробити проміжні цілі, на кожен рік. В доповнення до цього, визначені проміжні цілі спростять проведення контролю.

Другий розділ повинен бути присвячений сучасним викликам і загрозам, які можуть постати небезпечними аспектами у контексті безпеки України з якими наша держава може зіткнутися. В той же час, концептуальний аспект



виокремлення та дослідження загроз та зовнішніх факторів є одним із найнеобхідніших завдань при формування державно-безпекової політики. Науково-теоретичне та практичне визначення сутності загроз і викликів сприятиме не лише належному науково-теоретичному обґрунтуванню, але й отриманню практичних та цілісних результатів.

У Стратегії 2020 року поточні, а також прогнозовані загрози національній безпеці виокремлені у другому розділі. Загрози представлені в цьому розділі є філософськими міркуваннями щодо наявних глобальних світових проблем. Такий підхід сприяє наростанню колізій у розумінні сучасної безпекової ситуації навколо України та у світі. Незрозумілим залишається питання, яку ступіть впливу вони можуть мати або мають безпосередньо на Україну. Дискусійним моментом також вважаємо ухил виявлення загроз державному суверенітету та національній безпеці в бік однієї країни. Це суттєво зменшує гнучкість всієї національної безпеки нашої держави, що знайшло підтвердження у 2022 році. Стратегія 2015 року на наш погляд більш вдало підходить до висвітлення даного питання. Ухил побудови безпекової політики проти однієї держави присутній, але вказані загрози вважаємо більш структурованими та логічними. Загалом питання загроз національній безпеці України у Стратегії 2015 року на наш погляд розкрито більш точно та логічно, а структура є зрозумілою.

Спираючись на попередній досвід реалізації Стратегій 2015 та 2020 років ми прийшли до власної структури визначення викликів і загроз національній безпеці. На нашу думку, виходячи із сутнісних та концептуальних уявлень представлених на загально-науковому рівні загрози незалежно від їх значення та сфери виникнення можна структурувати на окремі підгрупи об'єднавши їх певними класифікаційними ознаками, зокрема в залежності від сфери на зовнішні загрози та внутрішні загрози. Окрім того, варто зосередити увагу на тому, що досить важливим аспектом є структурування та об'єднання окремих викликів та/або загроз за такими класифікуючими ознаками як ступінь їх універсальності; термін та/або характер дії; ступінь їх небезпеки; можливість

запобігання чи відвернення тощо з метою їх подальшого об'єднання у групи та підгрупи.

Третій розділ необхідно присвятити кожному з трьох національних інтересів України визначених згідно із основоположними засадами закріпленими Конституцією України, а також відомчими законодавчими актами, зокрема Законом України «Про національну безпеку України». У попередній Стратегії реалізація цього питання не знайшла відображення. Частково таку роль було покладено на четвертий розділ Стратегії «Основні напрями державної політики національної безпеки України», найбільший розділ який, до того ж є недостатньо структурованим на наш погляд. Тому постає питання, досягненню яких інтересів сприяють такі вектори державно-управлінської політики у сфері національної безпеки. Щодо чинної Стратегії, то в ній визначено п'ять національних інтересів, що не відповідає Закону України «Про національну безпеку».

Урахувавши засадничі декларативні положення Конституції України та Закону України «Про національну безпеку України» ми виокремили три фундаментальні національні інтереси. Кожному з них необхідно прописати дорожню карту.

За напрямом «Життєво-важливі потреби та інтереси, які забезпечують безпечні умови життєдіяльності і добробут громадянина» необхідно створити умови для безпечного існування, дотримання свобод і прав людини і громадянина, справедливості, національної та демократичної спадщини. Зважаючи на те, що національна безпека значною мірою залежить від кожної особи необхідним є розвивати спроможність системи охорони здоров'я та структур публічного управління до боротьби з епідемічними загрозами, особливо високоінфекційними та особливо небезпечними, охорони навколишнього середовища та інше. Створити потенціал для захисту інформаційного простору (в т.ч. до системної боротьби з дезінформацією) та інші напрями які дозволять створити достатній рівень безпеки і добробуту

окремої особи. Необхідні для цього ресурси мають бути включені до програми стратегічного резерву.

Для досягнення національного інтересу «Життєво важливі інтереси які забезпечують прогресивний демократичний розвиток суспільства» завершити перехід від державного управління до публічного управління. При цьому збільшивши роль недержавних громадських організацій в організаційно-правовому механізмі публічного управління у сфері національної безпеки України. Розвивати соціальний капітал шляхом формування навичок співпраці, формальних і неформальних соціальних організацій та формування спільноти цінностей. Формувати та розвивати патріотичні настрої як невід'ємного чинника побудови суспільства. Удосконалити інструменти та процедури охорони культурної спадщини у разі надзвичайної ситуації, включаючи суб'єкти та служби, що виконують завдання з забезпечення національної безпеки. Сприяти розвитку традиційних сімейних цінностей, української національної ідентичності, культури та традицій. Створити умови для відновлення соціально-економічного стану зруйнованого війною з акцентом зменшення кількості населення за межею бідності з подальшим збільшенням середнього класу та інше.

За напрямом «Життєво важливі інтереси реалізація яких забезпечує державний суверенітет України» побудувати універсальну систему захисту, яка повністю використовує потенціал державних інституцій та органів місцевого самоврядування, суб'єктів системи освіти та вищої освіти, територіальні громади, суб'єктів господарювання, громадських організацій які становитимуть всебічний опір країни невійськовим і військовим загрозам. Розвивати стійкість країни до різного роду загроз та викликів, зокрема зовнішніх та внутрішніх, у тому числі гібридного характеру, щоб забезпечити універсальність безпекової сфери, а також накопичувати й підтримувати необхідний рівень ресурсів для цього. Зменшити залежність сфери національної безпеки від імпортованих енергоносіїв, сировини, техніки та інше. Створити умови для зменшення кількості мігрантів, особливо кваліфікованих кадрів та повернення

добровільних та вимушених мігрантів в Україну. Ініціювати створення спеціальних захисних та інших споруд цивільного захисту й сучасної системи оповіщення населення. Впровадити модель захисту та забезпечення критичної інфраструктури, яка повинна полягати у забезпеченні її безперервної діяльності та послуг, які вона надає. Продовжити посилення можливостей державних секретних служб для раннього виявлення загроз та контррозвідувальної безпеки державних органів та критичної інфраструктури як у військовій, так і цивільній сферах, а також забезпечити створення найбільш оптимальних та дієвих організаційно-правових умов забезпечення національної безпеки.

Для реалізації Стратегії у рамках визначених національних інтересів необхідно забезпечити ефективну взаємодію, організаційно-правових, соціально-економічних, а також інших механізмів та засад у сфері національної безпеки на рівні державно-управлінської діяльності. Відносно визначення правового механізму, варто зауважити, що його орієнтація має бути направлена на впровадження у державно-суспільне життя принципів та орієнтирів закріплених на законодавчих рівнях на засадах гуманізму, законності та публічності. Інший механізм – організаційний, має бути направлений на дієве партнерство та співробітництво між усіма органами державної влади та місцевого самоврядування, в тому числі й неурядових та громадських організацій.

Слід зауважити, що ключовим аспектом забезпечення успішної реалізації Стратегії є розроблення та впровадження системи нагляду та контролю, яка є невід'ємною частиною стратегічного планування взагалі. Виділяє його серед інших функцій управління активне використання зворотного зв'язку, користь якого була не використана при виконанні минулих стратегій, що в сукупності із іншими функціями дозволяє отримати емпіричні відомості та результати у прогресивному спектрі від запланованих показників та/або способів досягнення прогнозованих результатів.

Систему контролю пропонуємо поділити на чотири основні етапи (табл. 3.5). Контролюючий орган один раз на рік повинен проводити контроль

стану виконання цілей Стратегії. В процесі проведення контролю з метою дотримання й забезпечення об'єктивного та неупередженого результату, беззаперечно, мають залучатись й незалежні експерти – громадські організації, експерти тощо, які будучи інститутами громадянського суспільства здійснюватимуть прямий та непрямий контроль за системою органів державної влади та місцевого самоврядування.

Таблиця 3.5

## Основні етапи системи контролю

Етап контролю	Сутність
I	Встановлення показників (стандартів) оцінювання
II	Створення системи моніторингових змін, яка забезпечить оцінювання ступеня досягнення цілей
III	Порівняння результатів реального стану національної безпеки з визначеними цілями
IV	Оцінювання результатів порівняння і за потреби розробка коригуючи дій

Джерело: авторська розробка

Таким чином, стратегічний контроль є завершальним етапом стратегічного планування, що дозволяє оцінити правильність вироблених цілей і стратегій, а також виявити відхилення і намітити кроки по виправленню відхилень.

Заключні положення повинні визначати показники та індикатори реалізації Стратегії, очікувані результати, відповідальні за виконання посади та визначати механізм контролю виконання. Прикінцеві положення визначають

посади відповідальні за виконання Стратегії відповідно до суб'єктів забезпечення національної безпеки, а саме:

- Президент України;
- Секретар РНБО України;
- Голова ВРУ;
- Голова СБУ;
- Міністр оборони України;
- Голова Служби зовнішньої розвідки України;
- Міністр фінансів України;
- Міністр ВСУ;
- Міністр з питань стратегічних галузей промисловості України;
- Голова НБУ;
- Керівники органів самоврядування територіальних та інших утворень,

компетенція яких залишається в контексті забезпечення національної безпеки.

Вони зобов'язані враховувати національні інтереси та стратегічні цілі у сфері національної безпеки, включені до цієї Стратегії у всі заплановані проекти та поточні заходи. Перевірка виконання завдань, зазначених у цій Стратегії, та розроблення її пропозицій оновлення можуть виконуватися як частина стратегічних оглядів становища національної безпеки.

Отже, реалії сьогодення висувають до України нові вимоги щодо оновлення стратегії її національної безпеки. Ці вимоги стосуються як зміни змісту, так і форми зазначеної стратегії. На нашу думку, допомогти в результативній реалізації таких змін має дотримання науково-теоретичних підходів, серед яких визначальними є системний, інституційний та етатичний. Ці підходи визначають еволюційність формування та гарантування національної безпекової складової України, дослідження особливостей якої (еволюційності) становитиме перспективи подальших наукових розробок.

### **3.2. Шляхи залучення інститутів громадянського суспільства до формування безпекової політики України**

З моменту проголошення України започатковано низку реформ. При цьому найбільш активно на її теренах упроваджується пакет із 62 реформ, визначений у Стратегії сталого розвитку України ще у 2015 році, дія якої розрахована на період до 2020 року [164]. Вони згруповані залежно від вектору реалізації цієї стратегії, зокрема, вектору розвитку, безпеки, відповідальності та гордості. Що важливо, у межах вектору розвитку України виокремлено реформу державної служби та оптимізація системи державних органів, у межах вектору відповідальності – децентралізацію та реформу державного управління, реформу регіональної політики та програму національної єдності [там само, п. 1, 3 Розділу 3].

Зважаючи на предмет нашого дослідження, особливу увагу серед зазначених векторів становить той, що стосується підтримки безпеки. У його межах окреслено, що Україна повинна стати державою, здатною захистити власні кордони, а також забезпечити мир всередині й у європейському регіоні загалом [там само, Розділ 2]. Крім того, підґрунтям безпеки має бути забезпечення: чесного та неупередженого правосуддя; проведення очищення влади на всіх рівнях управління; дієвої протидії корупції тощо. На підтвердження можемо навести перелік реформ, запроваджених у межах напрямку безпеки, а саме:

1. Реформа системи національної безпеки та оборони.
2. Реформа оборонно-промислового комплексу.
3. Судова реформа.
4. Оновлення влади та антикорупційна реформа.
5. Програма електронного урядування;
6. Реформа правоохоронної системи.
7. Програма енергонезалежності.
8. Реформа захисту інтелектуальної власності.

9. Програма збереження навколишнього природного середовища [там само, п. 2 Розділу 3].

Принагідно зауважимо, що першочерговою визнана реалізація реформи системи національної безпеки й оборони. Основна мета такого реформування, насамперед, відзначається обороноздатним спрямуванням. Свідченням цього є положення аналізованої стратегії, згідно з якими метою цієї реформи є підвищення обороноздатності держави, реформування Збройних Сил України та інших військових формувань України відповідно до сучасних вимог та з урахуванням досвіду, накопиченого під час антитерористичної операції й операції об'єднаних сил. Підкреслюється також важливість забезпечення розвитку оборонно-промислового комплексу для підтримання армії у належному стані [там само, Розділ 3]. Актуальною визнана й оптимізація всіх систем і норм забезпечення, упровадження нових зразків озброєння та військової техніки, а також перегляд тактичних і стратегічних заходів у цій сфері, що має відбуватися з урахуванням вимог часу. Крім того, автори стратегії акцентують увагу на створенні нових органів управління у сфері національної безпеки, розвитку системи управління, контролю, комунікацій, комп'ютерної підтримки, розвідки й інформаційного забезпечення, а також логістики в усьому секторі безпеки.

Варто підкреслити, що автори стратегії до основних заходів реалізації реформи *системи* національної безпеки й оборони відносять таке:

- функціональну оптимізацію (скорочення дублюючих і зайвих структур);
- централізацію закупівель;
- оптимізацію системи логістичного забезпечення;
- оновлення доктринальних та концептуальних підходів до гарантування національної безпеки;
- створення ефективної державної системи кризового реагування (мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади) за провідної ролі РНБО України;
- залучення іноземних інвестицій;



– формування ефективної моделі державно-приватного партнерства;  
– запровадження кластерного принципу ротації кадрів і повна їх переатестація, причому вирішальними є як професійні, так і особистісні якості людини [там само, Розділ 3].

Аналіз вищезазначених заходів щодо реалізації реформи *системи* національної безпеки й оборони дає підстави стверджувати таке:

1) недоречним є визначення необхідності здійснення «оптимізації» (функціональної, логістичної тощо), адже категорія «оптима» передбачає визначення оптимальності розмірів і меж функціонування явища чи системи, що не може бути зреалізовано (оцінено) із використанням самих лише загальних показників, тільки за допомогою кількісних і якісних. Власне кажучи, ці показники дозволяють встановити мінімальну межу (мінімальний розмір, рівень) функціонування явища чи системи. За цього мінімального рівня явище чи система не втрачає своїх відмінних рис і функціонує за своїм призначенням. Щодо максимальної межі функціонування явища або системи, то важливо підкреслити ті витрати, які здійснюються на організацію й удосконалення стану функціонування, а також на налагодження зворотних зв'язків [16]. Надмірний розмір системи, якого вона може набувати, зумовлює збільшення витрати на підтримання її функціонування на необхідному рівні. Це, у свою чергу, дає додаткові можливості для підвищення конкурентоспроможності менших (за розмірами), але аналогічних систем [там само]. Відтак, не зрозумілим є, яким чином автори стратегії визначають межі функціональної, логістичної та іншої оптимальності *системи* національної безпеки й оборони України. На цій підставі пропонуємо застосовувати інші наукові підходи до визначення заходів, необхідних для реалізації й оцінювання стану впровадження реформи цієї системи, а також конкретизувати план здійснення останньої. Більше того, самі розробники стратегії вказують на важливості *оновлення* доктринальних і концептуальних *підходів* до гарантування національної безпеки України.

Отже, «оптима» як наукова категорія ідеального порядку передбачає синергетичні виміри функціонування явищ і систем, а саме: їхнє вдосконалення

та розвиток. Урахування цього аспекту – необхідна умова функціонування системи публічного управління загалом і системи національної безпеки й оборони зокрема. Зауважимо, що функціонування обох цих систем у мінімальних і максимальних межах, з одного боку, забезпечує їх розвиток, а з другого – їх удосконалення в разі порушення цих меж. Слід відзначити, що при цьому варто пам'ятати про таку обставину: малі системи виявляються більш гнучкими та мобільними, реагуючи на зміну зовнішнього середовища. Це може зумовлювати те, що малі системи поступово витісняють більш великі системи. Такий принцип закону оптимальності нами наведено не випадково, тому що з його врахуванням потрібно проводити аналіз стану функціонування інституційної системи публічного управління у сфері національної безпеки загалом і її складових зокрема (пов'язаних із підтримкою безпеки суспільства та людини). При цьому необхідним є проведення оцінювання наявних меж функціонування (розмірів) системи публічного управління у сфері національної безпеки, що порівнюються із запланованими показниками, з метою приведення існуючих меж до оптимальних;

2) потребує також корегування використання й інших термінів у межах запропонованих заходів реалізації реформи системи національної безпеки й оборони. Власне кажучи, уточнення потребує термін ефективності, використаний у межах державної системи кризового реагування, оскільки ефективність передбачає визначення результативності функціонування цієї системи, а також здійснених витрат на отримання *ефекту*. Не зрозумілим є, яким чином розробники стратегії планують оцінити ефект від функціонування державної системи кризового реагування. Крім того, вимагає конкретизації механізм оцінювання ефекту функціонування цілої мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади, покликаних забезпечувати кризове реагування;

3) у продовження відзначимо, що вимагає термінологічного посилення такий захід реалізації реформи системи національної безпеки й оборони, як формування ефективної моделі державно-приватного партнерства. На нашу

думку, доречним є, по-перше, визначення результативності зазначеної моделі, адже можливо порівняти запланований і отриманий результат від її функціонування (як і державної системи кризового реагування). А по-друге, можлива взаємодія не тільки з державними інституціями у напрямку підтримки на належному рівні системи національної безпеки й оборони, а й з приватними інституціями (вітчизняними та міжнародними). Більше того, розробники стратегії вказують на важливість залучення іноземних інвестицій, які можуть надати недержавні інституції. Відтак, коректним буде визначити актуальність формування результативної моделі *публічно-приватного партнерства*, що передбачає взаємодію державного та недержавного секторів у цій сфері. У той же час, підкреслимо, що варто відноситися з обережністю до допомоги із зовні, оскільки вона може становити скриту загрозу системі безпеки України.

Погоджуємося з розробниками стратегії, що так чи інакше особливої уваги вимагає *безпека життя та здоров'я людини*. У той же час, авторами стратегії визначено, що підтримка безпеки людини потребує забезпечення ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля, безпечних продуктів і товарів [там само, Розділ 2]. На наше переконання, дійсно, безпека людини має знаходитися у верхів'ї трикутника національної безпеки, що відзначається парадигматичністю. На цьому акцентують увагу й розробники наступної Стратегії національної безпеки України «*Безпека людини – безпека країни*» (2020 р.) [140].

З огляду на зазначене вище відзначимо, що в обох стратегіях національної безпеки України (від 2015 р. і 2020 р.) належним чином не визначається механізм активізації «*безпеки з боку людини та суспільства*», що можливо за умови залучення інститутів громадянського суспільства до системи публічного управління у сфері національної безпеки, хоча в межах такої системи вже давно назріло питання щодо підвищення її публічності за рахунок активізації населення в означеному напрямку. На цій підставі вважаємо за доцільне зупинитися детальніше на конкретизації шляхів залучення інститутів громадянського суспільства до зазначеної системи з метою підвищення рівня

національної безпеки України.

Аналіз практики залучення інститутів громадянського суспільства до системи публічного управління у сфері національної безпеки України вимагає проведення дослідження основоположних засад процесу такого залучення до державної політики загалом, тобто без персоніфікації масштабів впливу цієї політики на ту чи іншу сферу суспільної життєдіяльності. У цьому контексті відзначимо, що

Слід зазначити, що Комітет міністрів Ради Європи визнав у Рекомендації CM/Rec(2007)14, прийнятій у жовтні 2007 року, що важливим є забезпечення розвитку та здійснення демократії, зокрема за рахунок сприяння освіти суспільства, участі у громадському житті, а також прозорості та підзвітності органів державного (публічного) управління [150]. Зважаючи на таку рекомендацію, у 2009 р. на конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи було прийнято Кодекс рекомендованої практики громадської участі в процесі прийняття рішень.

Кінцева мета впровадження цього кодексу – сприяти взаємодії громадянського суспільства, його об'єднань з державними інституціями для підвищення результативності їхнього функціонування та забезпечення розвитку тієї чи іншої сфери суспільної життєдіяльності. Крім того, за мету поставлено розширення потенціалу й забезпечення участі громадян у демократичних процесах на місцевому, регіональному та національному рівнях. Усе це покликано надати стимул та забезпечити підтримку існуючих тенденцій серед місцевих, регіональних та національних органів влади щодо проведення консультацій та налагодження співпраці з громадянським суспільством у тому, щоб включати сучасні інструменти у процеси публічного управління та водночас поглиблювати участь громадян у суспільному житті. Кодекс визначає на європейському рівні набір загальних принципів, керівних напрямків, інструментів та механізмів для громадянської участі у процесі прийняття політичних (управлінських) рішень [там само].

У Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)14

визначається, що громадянське суспільство з метою належного представлення його інтересів передбачає функціонування добровільних самоврядних органів (інституцій) чи організацій, що створюються для виконання в основному некомерційних завдань їх засновників або членів [там само]. В аналізованому кодексі рекомендована практика громадянської участі, що передбачає організацію розвитку громадянського суспільства через роботу добровільних груп, некомерційних організацій, асоціацій, фондів, благодійних організацій, а також спільноти та групи активістів з географічною ознакою чи за інтересами [там само]. Отже, основна діяльність представників громадянського суспільства (НУО) зосереджена на таких цінностях, як соціальна справедливість, права людини, демократія, верховенство права та безпека. У цих сферах мета НУО полягає в просуванні вказаних цінностей та покращення життя людей. НУО можуть принести значну користь і зробити суттєвий внесок у процес прийняття рішень завдяки накопиченим знанням та незалежній експертизі. Це сприяє тому, що органи публічного управління на всіх рівнях (від місцевого, регіонального до національного), а також міжнародні організації використовують відповідний досвід і компетенції НУО для надання допомоги у розробці та здійсненні державної політики та забезпеченні розвитку тих чи інших сфер суспільної життєдіяльності, на які спрямовані функції цієї політики. НУО користуються унікальною довірою з боку суспільства загалом, адже агрегують проблеми, наявні в ньому, представляють його інтереси та добиваються участі в політиці, роблячи найважливіший внесок в її розвиток.

У Кодексі рекомендованої практики громадської участі в процесі прийняття рішень наголошується на внеску організованого громадянського суспільства в процес демократії, при цьому він не обмежується пов'язаним із цим питанням громадянської участі, тобто участі окремих осіб. У цьому сенсі документ виходить з того, що акт розвитку асоціацій та організацій спільнот представляє собою акт незалежної громадської організації, а не зосереджений лише на індивідуальну діяльність. У кодексі мається на увазі, що організовані групи існують для просування потреб своїх членів і на благо більш широкого

суспільства. Відтак, вони можуть діяти як ключовий канал участі та розширення заангажованості громадян [там само].

Кодекс рекомендованої практики громадської участі в процесі прийняття рішень окреслює, що для зміцнення конструктивних відносин, НУО та органи державного управління на різних рівнях повинні діяти, виходячи з таких загальних принципів:

– участі (НУО дозволяють об'єднати погляди різних груп користувачів та зацікавлених громадян. Цей внесок має величезну цінність для процесу прийняття політичних (управлінських) рішень, підвищуючи якість, розуміння та довгостроковий характер здійснення політичної ініціативи. Необхідною умовою для дотримання такого принципу є те, щоб сам процес участі був відкритим і доступним, що базується на узгоджених параметрах участі);

– довіри (відкрите та демократичне суспільство засноване на взаємодії учасників суспільства, і хоча НУО й органи державного управління покликані відігравати різну роль, проте загальна мета – покращення життя людей і гарантування її безпечності – може бути досягнуто тільки тоді, якщо це ґрунтується на довірі, що охоплює прозорість, повагу та взаємну надійність);

– підзвітності й транспарентності (дії в суспільних інтересах вимагають відкритості, відповідальності, об'єктивності, зрозумілості та підзвітності, як з боку НУО, так і органів державного управління, тобто верифікації й транспарентності на всіх етапах його реалізації);

– незалежності (НУО повинні бути визнані як незалежні інституції щодо своїх цілей, рішень та діяльності. Вони мають право діяти незалежно та виступати за позиції, що відрізняються від позицій влади, з якими вони можуть усе одно співпрацювати) [там само].

Кодекс рекомендованої практики громадської участі в процесі прийняття рішень визначає, що існують два взаємопов'язані виміри процесу такого залучення. Перший вимір передбачає рівні громадської участі, тобто де вони розташовані за порядком зростання, від простого надання інформації до консультацій, діалогу та, нарешті, партнерства між НУО й органами публічного

та державного управління. Другий вимір вимагає окреслення кроків у процесі прийняття політичних (управлінських) рішень. Ці кроки здійснюють органи публічного та державного управління, від розробки порядку денного через виконання до моніторингу та перегляду. У цьому контексті важливим є визначення інструментів, що можуть застосовуватись на будь-якому етапі та які забезпечують наскрізну підтримку процесу громадської участі. На сам кінець необхідно також обґрунтувати матрицю громадянської участі, яка дає візуальне уявлення про взаємопов'язаний характер цього процесу.

Залучення НУО на різних етапах процесу прийняття політичних (управлінських) рішень є різним залежно від інтенсивності участі. Існують чотири поступові рівні участі – від найменшої до найбільшої залученості, а саме: інформація → консультації → діалог → партнерство. Ці рівні участі проявляються на будь-якому етапі процесу прийняття управлінських рішень. Крім того, зазначені рівні участі набувають особливої актуальності в умовах трансформації системи управління в бік забезпечення її прозорості та відкритості. Розглянемо особливості цих рівнів участі громадськості.

Доступ до інформації (який забезпечується в межах участі громадськості) є основою всіх подальших заходів щодо участі НУО у процесі прийняття політичних рішень. Це відносно низький рівень участі громадськості у межах системи управління, який зазвичай складається з одностороннього надання інформації з боку органів державного управління, при цьому очікується взаємодія чи залучення НУО до цього процесу корегування векторів функціонування такої системи. Власне, інформація є актуальною на всіх етапах прийняття управлінських рішень.

Консультації – це така форма ініціативи, за якої органи державного управління визначають думку НУО щодо особливостей і напрямків розвитку державної політики. Консультації, як правило, включають інформування НУО з боку органів державного управління про зміни такої політики, а також запити щодо коментарів, думок і реакцій. Правильним є вираження ініціативи, насамперед, від органів державного управління, а не від НУО, оскільки ці

органи повинні спрямовувати свою діяльність на забезпечення розвитку об'єкта впливу та налагоджувати із ним зворотний зв'язок. У разі відсутності такого зв'язку та/або не забезпечення розвитку об'єкта впливу, в його межах можуть з'являтися негативні процеси й тенденції, представлені в залежності від об'єкта (сфери суспільної життєдіяльності) таким: зниженням рівня добробуту та довіри в населення, а, відтак, рівня системи безпеки. З огляду на це консультації є актуальними для всіх етапів процесу прийняття управлінських рішень, зокрема під час їх підготовки, моніторингу та перегляду.

У продовження відзначимо, що не результативність проведення консультацій може зумовити ініціативу вступу в діалог, яка може виходити від будь-якої сторони. Діалог при цьому може набувати форм або широкого залучення різних інституцій, або обмеженої за суб'єктним складом співпраці. Широкий діалог може відбуватися, починаючи від відкритих публічних слухань і закінчуючи окремими зустрічами НУО й органів державного управління. Широкий діалог необов'язково може бути пов'язаний з наявним процесом розробки державної політики, а тому зумовлювати її корегування. Діалог у межах обмеженого суб'єктного складу співробітництва побудований на взаємних інтересах щодо конкретного розвитку державної політики. Результатом такого діалогу, як правило, є висунення спільної рекомендації, стратегії чи іншого правового документа. Діалог у межах обмеженого суб'єктного складу співпраці має більший потенціал, ніж широкий діалог. Оскільки він включає спільні та регулярні зустрічі, необхідні для розробки ключових суспільно-політичних стратегій, і забезпечує узгодження думок усіх суб'єктів діалогу, чого складно досягти під час залучення широкого кола учасників до обговорення. Отже, діалог має значну цінність на всіх етапах циклу прийняття політичних (управлінських) рішень, але найважливіше значення він має при визначенні порядку денного підготовки та перегляду цих рішень.

Останній рівень участі громадськості передбачає партнерство як найвищу форму участі. Вона окреслює напрямки взаємодії НУО й органів державного



управління, які об'єднуються у підтримку тісної співпраці. Варто обов'язково підкреслити, що саме партнерство може включати такі дії, як делегування конкретного завдання НУО, а саме:

- у сфері надання послуг;
- у сфері передачі виконання певних функцій і завдань, а також необхідних для цього ресурсів;
- співпрацю у створенні нових інституцій (органів, центрів, рад тощо), що приймають спільні рішення, у тому числі під час розподілу портфелю ресурсів.

Зважаючи на предмет нашого дослідження, слід зауважити, що в Україні здійснюються спроби щодо налагодження дієвої співпраці та партнерства у сфері національної безпеки. Власне кажучи, створюється організаційно-правове підґрунтя для формування позитивних тенденцій із залучення громадськості до підтримки нацбезпеки на постійній (регулярній) основі. Ці тенденції передбачають виконання безпекових функцій на регіональному та місцевому рівнях, що є найбільш наближеними до населення в задоволенні їхніх інтересів та визначенні суспільних потреб. Свідченням цього є положення Закону України «Про основи національного спротиву» (2021 р.), що окреслюють перспективність і необхідність здійснення територіальної оборони [136]. Вона ґрунтується на таких принципах, як територіальності, масовості, мінімального часу на розгортання та приведення підрозділів територіальної оборони у готовність до дій, централізації управління та децентралізації, активності, безперервності ведення територіальної оборони тощо [там само, ч. 1 ст. 4]. Крім того, на підтвердження щодо формування тенденцій з упровадження партнерства у сфері національної безпеки можемо навести положення законодавства, що передбачає створення добровільних формувань територіальної громади [там само, п. 2 ч. 1 ст. 1].

Ураховуючи викладене, зазначимо, що важливо, щоб партнерство здійснювалося на всіх етапах процесу ухвалення та виконання політичних (управлінських) рішень особливо у сфері національної безпеки. Цикл розробки та прийняття таких рішень включає шість етапів, а саме: визначення порядку

денного, розробку політики, прийняття рішень, здійснення політики, моніторинг та перегляд політики. При цьому важливим є забезпечення стратегічного партнерства, в якому НУО й органи державного управління співпрацюють під час проведення певної державної політики; це може набувати форм як невеликої пілотної схеми, так і повної відповідальності за проведення цієї політики. Існує ряд інструментів та механізмів, які утворюють комплексну підтримку для участі протягом усього процесу прийняття управлінських рішень. Серед цих інструментів можна виокремити такі:

1. Електронна участь, що передбачає використання електронних інструментів, які мають значний потенціал для вдосконалення демократичної практики управління й участі організованого громадянського суспільства. Ці інструменти можуть значною мірою сприяти транспарентності, підзвітності й оперативному реагуванню з боку установ, сприяючи доступності та відкритості демократичного процесу. Для отримання максимальної користі з потенціалу електронних інструментів вони повинні використовуватися всіма учасниками під час прийняття управлінських рішень на всіх рівнях.

2. Підвищення потенціалу для участі громадськості, що дуже важливо для розвитку можливостей і навичок місцевих, регіональних та національних НУО, щоб вони могли брати активну участь у розробці державної політики, підготовці проектів та наданні послуг. Підвищення потенціалу може також включати навчальні семінари для вдосконалення розуміння взаємної ролі НУО й органів державного управління у такій активній роботі, а також обмін програмами для сприяння розумінню реальності роботи один одного.

3. Робота інституцій-спільної-співпраці між НУО та органами державного управління, що створюються ними з метою координації. Ці інституції включають: координаційні ради; багатосторонні комітети, робочі групи, експертні ради та інші консультативні органи (постійні чи спеціальні); або асоціації НУО, які об'єднують ресурси та розробляють спільні позиції.

4. Рамкові документи про співробітництво між НУО й органами державного управління. У багатьох європейських країнах були розроблені

рамкові угоди, що дозволяють визначити заходи, роль та відповідальність, а також процедури співробітництва НУО й органів державного управління. Ці документи є чіткою основою для взаємовідносин і тим самим сприяють постійному діалогу та взаємному розумінню між НУО й органами державного управління щодо напрямків забезпечення належного функціонування сфер суспільної життєдіяльності. Ці рамкові документи включають двосторонні угоди з парламентом чи урядом, стратегічні документи на підтримку співробітництва й офіційні програми співробітництва, що приймаються органами державного управління.

Слід зазначити, що все населення виражає свою думку під час голосування, а доводити до органів державної влади свої окремо взяті інтереси суспільству складніше. У вирішенні цієї проблеми допомагають представники громадянського суспільства, зокрема НУО – неурядові організації (об'єднання). Ці організації функціонують також у сфері національної безпеки, з метою підтримки на належному рівні.

До речі, ще не так давно поняття «інститут громадянського суспільства» розглядалося з позиції філософії та політології [101]. Останнім часом на практиці державного управління подекуди використовується й термін «інститут», й «інституція» у межах громадянського суспільства в значенні як представника населення, який агрегує його інтереси. На наше переконання, у цьому значенні обидва терміни є синонімами, адже передбачають функціонування об'єднань громадян у вигляді певної організації.

У правовому полі визначено, що інститутами громадянського суспільства є такі:

- громадські організації;
- професійні та творчі спілки;
- організації роботодавців;
- благодійні і релігійні організації;
- органи самоорганізації населення;
- недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі

товариства й установи [там само].

Їх розподіл представлено на рис. 3.1, аналіз якого дає змоги стверджувати про значний відсоток «інших громадських організацій», до яких відносяться ті, що спрямовують свою діяльність на підтримку нацбезпеки України. Відзначимо, що безпекові громадські організації перебувають на стику в класифікації громадських організацій. Власне, ці організації містять ознаки об'єднань професійної спрямованості, жіночих об'єднань (через необхідність упровадження гендерного принципу), науково-технічних об'єднань тощо. Усе це додає складності під час визначення питомої ваги безпекових громадських організацій у загальній кількості громадських організацій.

У той же час, в Україні громадські організації, у т.ч. і безпекового спрямування, отримують допомогу зарубіжних донорів (міжнародних міжурядових і неурядових організацій) (рис. 3.1).

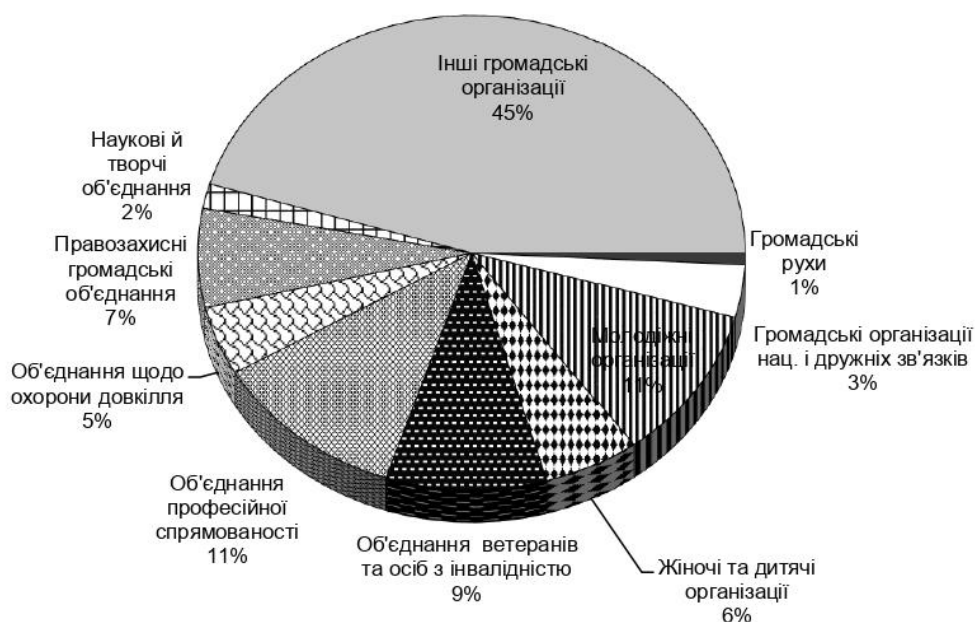


Рис. 3.1. Поділ громадських організацій України за напрямком діяльності (у % до загальної кількості)

Джерело: складено на підставі даних Державної служби статистики України [там само]

Принадно відзначимо, що Державна служба статистики України [32] у

розділі «Демографічна та соціальна статистика / Суспільна діяльність» надає інформацію щодо діяльності громадських організацій в Україні лише за 2018 рік (табл. 3.5).

Ситуація з міжнародним фінансуванням діяльності громадських організацій в Україні криє в собі низку підводних каменів, що можуть становити загрозу для її національної безпеки. Власне кажучи, таке фінансування громадських організацій може поставити їх у залежність від міжнародних донорів, співзасновниками яких можуть бути, наприклад, злочинні, сепаратистські, терористичні та інші аналогічні організації й угруповання.

Вищезазначені організації й угруповання можуть нав'язувати українським громадським організаціям власну «політику», негативного та загрозливого характеру. Відтак, актуальним завданням України є вирішення цієї проблемної ситуації з метою унеможливлення появи ризиків, що можуть дестабілізувати стан функціонування нашої держави.

Варто також відзначити, що функціонує Громадська рада при Міністерстві оборони України. До цієї ради входять представники таких громадських організацій, козацьких організацій та професійних спілок:

- Об'єднання громадських формувань України з охорони громадського порядку і державного кордону;
- Всеукраїнська громадська організація «Соборне Гетьманське козацтво»;
- Всеукраїнська громадська організація «Спілка офіцерів України»;
- Громадська організація «Міжнародне громадянське-військове об'єднання «Місія миру та справедливості»»;
- Громадська організація «Офіцерський рух учасників війни»;
- Міжнародна благодійна організація «Фонд інформаційної, правової та економічної підтримки військовослужбовців запасу» [161].

Стан фінансування діяльності громадських організацій (за джерелами й регіонами в 2018 р., тис. грн.) [32]

Назва	Усього	У тому числі						
		з Держ- бюджету України	з місцевого бюджету	від членсь- ких внесків	від благодій- ної діяль- ності	з них надходження		
						від під- приємств та організа- цій України	від громадян України	від <i>нерезиден- тів</i>
<b>Україна</b>	<b>7354061,7</b>	<b>273327,2</b>	<b>293094,1</b>	<b>795579,7</b>	<b>4221757,6</b>	<b>1286639,8</b>	<b>430744,1</b>	<b>2504373,7</b>
Вінницька	92670,7	396,0	18630,9	18037,4	41284,4	20358,5	4082,5	16843,4
Волинська	54410,9	440,0	6793,7	10539,5	22504,1	13764,8	3490,1	5249,2
Дніпропетровська	521204,8	406,5	15668,4	9978,0	442397,6	109904,6	14927,5	317565,5
Донецька	230843,4	749,0	2486,5	4336,3	178924,5	146758,4	2318,6	29847,5
Житомирська	31382,5	4,4	8488,3	2972,5	16493,4	5446,5	2257,5	8789,4
Закарпатська	226694,7	805,0	4992,8	7836,0	202676,6	6893,4	4495,0	191288,2
Запорізька	154650,5	181,8	7391,8	23123,6	87807,3	50916,5	5177,8	31713,0
Франківська	96640,2	190,4	22884,3	4049,8	47835,8	24744,7	20420,3	2670,8
Київська	72932,3	1897,9	14549,2	17411,5	30589,9	12815,5	7680,1	10094,3
Кіровоградська	43914,3	–	1916,5	3910,2	31608,4	23844,9	5569,2	2194,3
Луганська	70438,8	375,6	5318,6	6251,8	24918,3	15664,7	2485,4	6768,2
Львівська	357406,9	2965,5	35810,0	52931,8	168325,8	51565,0	50942,3	65818,5
Миколаївська	84537,3	–	19640,3	11039,9	37431,1	16478,2	4988,5	15964,4
Одеська	544705,9	30,0	7947,8	88931,9	419308,3	128511,5	27272,0	263524,8
Полтавська	109638,0	678,8	19121,8	15241,0	58146,7	47423,2	6086,5	4637,0
Рівненська	85381,9	2292,3	9287,5	9196,2	45791,6	13214,4	6895,0	25682,2
Сумська	110595,3	541,9	6146,5	7867,1	86253,1	26220,7	4854,1	55178,3
Тернопільська	35370,3	380,0	1180,0	2967,9	21473,5	16132,7	4799,4	541,4
Харківська	490421,0	2730,5	7760,9	58416,1	372454,7	119474,5	28589,1	224391,1
Херсонська	65031,7	–	4208,8	4338,6	17838,5	6169,9	565,2	11103,4
Хмельницька	41579,7	976,2	4688,6	2783,8	26114,2	18294,6	4853,1	2966,5
Черкаська	42264,0	1319,8	4794,3	4501,2	28661,7	14333,0	5451,6	8877,1
Чернівецька	62825,6	–	5259,2	5606,0	36664,5	5360,0	3953,4	27351,1
Чернігівська	52539,7	176,0	5709,6	3015,6	28426,0	12711,0	1693,8	14021,2
м. Київ	3675981,3	255789,6	52417,8	420296,0	1747827,6	379638,6	206896,1	1161292,9

Певні сумніви виникають щодо входження до складу Громадської ради при МО України таких НУО:

- Громадської організації «Академія менеджменту міжнародної освіти»;
- Благодійної організації «Зерно любові»;
- Всеукраїнської громадської організації «Спілка християнських письменників України» [там само].

Власне кажучи, не зрозумілим, який саме принцип представництва неурядових організацій за професійним спрямуванням упроваджувався при відборі до складу Громадської ради при МО України. Це важливо з'ясувати, адже в зазначеній раді в структурі є 9 комітетів (з питань розвитку ЗС України, з питань територіальної оборони та резерву ЗС України, з питань цифрової трансформації у війсьній сфері та оборонних кібертехнологій, з питань військово-патріотичного виховання, з питань правового та соціального забезпечення військовослужбовців та ін.) [106].

Варто вказати, що Громадська рада при МО України може співпрацювати з іншими громадськими радами, створеними при центральних органах виконавчої влади. Разом із тим аналіз веб-сайту цієї Громадської ради дає підстави стверджувати, що відсутня інформація щодо стану її співпраці з іншими громадськими та консультативними радами [161].

На наше переконання, важливим є забезпечення співробітництва Громадської ради при МО України з Координаційною радою з питань громадянського суспільства при Президентові України. На підтвердження можемо навести положення Конституції України, що визначають таке: Президент України є главою держави і виступає від її імені, а також гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України та Верховним головнокомандувачем [65, ст. 102, ст. 106]. Ці законодавчі норми встановлюють обов'язок Президента України щодо гарантування належного виконання безпекових і представницьких функцій. У продовження відзначимо, що в дослідження структури Координаційної ради з питань громадянського суспільства дає змогу стверджувати про необхідність включення до неї

постійно діючої робочої групи з проблем гарантування та підтримки національної безпеки. Уважаємо, що створення такої робочої групи не стосується повного переформатування діяльності цієї Координаційної ради, а часткового посилення векторів її функціонування, що мають відповідати новим суспільно-політичним умовам.

Крім того, вимогою часу та суспільства є реалізація демократичного цивільного контролю у сфері національної безпеки. З моменту прийняття Закону України «Про національну безпеку України» [133] пройшло вже достатньо часу, необхідного для впровадження демократичного цивільного контролю в цій сфері. Передбачено, що цей вид контролю здійснюється в межах відповідної системи, до якої входять Президент та Уряд України, ВРУ, РНБО України, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також органи судового та громадського контролю [там само, Розділ III]. Предмет цивільного контролю становить таке: 1) дотримання правових норм органами сектору безпеки й оборони, стан правопорядку в них, а також ефективність використання ними ресурсів, зокрема, бюджетних; 2) зміст і стан реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм та планів у цій сфері [там само, ст. 4].

Разом із тим, ураховуючи предмет цивільного контролю у сфері нацбезпеки, можемо стверджувати, що він (контроль) повинен реалізовуватися насамперед представниками громадянського суспільства, як інституціями недержавного сектору незаангажованими в здійсненні державної політики. Інакше маємо ситуацію, за якої державні органи самі здійснюють контроль за своєю діяльністю за певними напрямками, що унеможлиблює об'єктивність її оцінювання та корегування. Більше того, маємо дворівневий контроль, адже Президент України здійснює таку функцію як безпосередньо, так і через очолювану ним РНБО України, а також створювані ним консультативні, дорадчі та ін. допоміжні органи та служби, які в результаті інформують громадськість про свою діяльність через власний веб-сайт і ЗМІ [там само, ч. 1, 3 ст. 5]. При цьому самому громадському контролю законодавцем відводиться одна стаття, в



якій визначено, що такий вид контролю реалізуються через громадські об'єднання, депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого ВРУ з прав людини або до державних органів [там само, ст. 10].

Отже, залучення представників громадянського суспільства до гарантування національної безпеки та нагляду за цим процесом має відбуватися безпосередньо та не на папері, інакше не буде забезпечено впровадження принципу публічності під час такого гарантування. Останнє громадськими об'єднаннями може реалізовуватися шляхом такого: 1) отримання від державних органів інформації з питань функціонування сектору безпеки й оборони; 2) проведення дослідження з питань нацбезпеки й оборони; 3) створення для цього громадських фонди, центри, колективи експертів; 4) проведення громадської експертизи проєктів законів, програм тощо; 5) приймати участь у громадських слуханнях, дискусіях та відкритих парламентських слуханнях щодо особливостей функціонування та розвитку сектору безпеки й оборони та ін. питань.

Зазначимо, що законодавець дає визначення поняття «сектор безпеки і оборони» у Законі України «Про національну безпеку України», відносячи до них систему органів держави, ЗС України, інших утворених військових формувань, правоохоронних і розвідувальних органів, діяльність яких за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України, а також громадян і громадські об'єднання, що добровільно приймають участь у підтримці нацбезпеки [там само, ст. 1]. Більш детально структура сектору безпеки й оборони визначена в Розділі IV Закону України «Про національну безпеку України» [там само]. Власне, ця структура представлена 4 складовими: силами безпеки; оборони; оборонно-промисловим комплексом; громадянами та громадськими об'єднаннями [там само, ч. 1 ст. 12]. У той же час, не уточняється, які саме інституції належать до кожної зі складових цього сектору. Міститься загальне визначення складу сектору безпеки й оборони, до якого входять: Міністерство оборони України; ЗС України; Державну

спеціальну службу транспорту; МВС України; Національну гвардію України; Національну поліцію України; Державну прикордонну службу України; Державну міграційну службу України; Державну службу України з надзвичайних ситуацій; СБУ; Антитерористичний центр при СБУ; Службу судової охорони; Управління державної охорони України; Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України; Апарат РНБО України; розвідувальні органи України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику [там само, ч. 2 ст. 12].

Слід зауважити, що Закон України «Про основи національного спротиву» (чи то в доповнення до вищепроаналізованого правового документа) визначає таке: 1) створення добровольчих формувань територіальних громад (ст. 1); 2) повноваження інших сил безпеки та сил оборони (ст. 17). При цьому до інших сил законодавець відносить: Національну поліцію України, Національну гвардію України; СБУ; Державу прикордонну службу України; Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України; Державну спеціальну службу транспорту; Управління державної охорони України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [там само, ч. 1 ст. 17]. Зважаючи на викладене, вважаємо, що існує необхідність в уточненні положень чинного законодавства України в напрямку закріплення в ньому норми, яка б унеможливила неоднозначне трактування понять «сектор безпеки і оборони» та «інші сили безпеки та сили оборони». Власне кажучи, узгодження потребують положення Законів України «Про національну безпеку України» і «Про основи національного спротиву».

З метою належної реалізації цих та інших правових документів необхідна наявність об'єктивної інформації щодо стану функціонування системи публічного управління у сфері національної безпеки України. Інформування вище в роботі було охарактеризовано з позиції рівнів участі громадськості до функціонування цієї системи. Зважаючи на важливість цієї складової, вважаємо за доцільне розглянути методичні підходи до вдосконалення організаційно-

правового механізму публічного управління у сфері національної безпеки України та його інформаційного забезпечення.

### **3.3. Методичні підходи до вдосконалення правового й організаційного механізмів безпекової політики України в умовах євроінтеграції**

Висхідною функцією публічного управління є планування [33]. Воно представляє собою складний управлінський процес, що реалізується в усіх сферах суспільної життєдіяльності, у тому числі в одній з найважливіших – у сфері національної безпеки. Планування охоплює розробку концепцій, стратегій, доктрин, планів, методик тощо [156].

Варто відзначити, що для планування у сфері національної безпеки ключовим є передбачення розвитку загроз з метою мінімізації їхнього впливу на державу, суспільство й окремо взятую особистість. Такі загрози, як правило, відрізняються підвищеною напруженістю та небезпекою по причині високої імовірності руйнування соціально-економічного потенціалу зростання держави та безпеки ustalеної життєдіяльності суспільства й громадянина. До того ж урегулювання таких негативних подій пов'язано з найбільшими затратами саме в тих випадках, коли загрози є результатом впливу найменш вірогідних сценаріїв. З огляду на це при розробці стратегій у сфері національної безпеки необхідно концентрувати увагу насамперед на *процесі* розробки стратегічних документів, що у свою чергу вимагає конкретизації методичного й інформаційно-аналітичного забезпечення. Зважаючи на те, що вище в роботі обґрунтовано положення оновленої Стратегії національної безпеки України, уважаємо за доцільне зупинитися більш детально на визначенні методичного й інформаційно-аналітичного забезпечення, що становить підґрунтя для стратегічного планування.

У фундаментальній науці сформувалася думка, з якою погоджуємося, що методичні підходи – це система методів та принципів наукового пізнання, які спрямовані на вирішення конкретного завдання (визначення ступеня новизни товару, оцінка рівня конкурентоспроможності окремих підприємств або їх продукції, забезпечення сталого розвитку держави та суспільства тощо) [174]. При цьому методичні підходи реалізуються шляхом упровадження відповідної методики.

У сфері публічного управління України можна виокремити декілька факторів, що безпосередньо впливають на ефективність стратегічного планування. По-перше, таким є фактор використання традиційних методів прийняття управлінських рішень та експертних досліджень для планування в безпековій сфері. Це зумовлює низку проблем, пов'язаних із недостатньою ефективністю застосовуваних методів при виявленні неявних проблем і формуванні переліку напрямів стратегічного планування; недостатньою глибиною опрацювання пропонованих рішень; обмеженістю в застосуванні методів ситуаційного моделювання для розрахунку наслідків прийнятих рішень; залежність прийнятих рішень від поточної політичної ситуації й особистих якостей політичних лідерів.

До другого фактора належить обсяг та суперечливість різноманітної аналітичної інформації, що надходить до сфери публічного управління національною безпекою України, що в реаліях сьогодення зростає значно швидше, ніж опрацьовується. Тобто однією з властивостей інформації, що надходить на входи вказаної системи, є її надлишковість. Детальне опрацювання такої інформації часто є невиправданим за різних причин: потрібного рівня обґрунтованості рішення, оперативності, економічності тощо. У цьому контексті постає питання фільтрації інформації й оцінювання її достовірності.

Третім важливим фактором є низький рівень інформаційно-технологічного супроводу оперативного та надзвичайного управління, що проявляється у прийнятті рішень в умовах недостатньої інформованості та

прорахунку ситуацій переважно на інтуїтивному рівні; неможливості оптимізації інформаційних потоків і структури обміну даними.

Четвертим фактором, що носить психологічний характер, є необхідність послідовного переходу управлінців до обґрунтованого використання в практичній діяльності можливостей сучасних інформаційних, аналітичних та експертних технологій. На початковому етапі це може бути робота з електронною системою електронного документообігу, пошуковими, довідковими та правовими системами, уникнення застарілих форм збору інформації. Від подолання таких сформованих традицій роботи перших керівників з інформацією в істотній мірі належатиме рівень культури і ефективності управлінської діяльності. Даний перелік не є вичерпним, однак в рамках нашого дослідження ми вважаємо необхідним розглянути інформаційно-аналітичне забезпечення як найменш розвиненого напрямку публічного управління.

Загальний рівень інформатизації аналітичної діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні сьогодні такий, що, окрім проблеми їх інтеграції в систему інформаційно-аналітичну, зараз необхідно приділити увагу також проблемі створення або модернізації важливих об'єктів інтеграції. Недостатня апаратно-програмна оснащеність органів державної влади та місцевого самоврядування, відсутність узгодженої системи показників та затверджених методів розрахунку для прозорого контролю за послідовністю та узгодженістю цілей, поставлених усіма рівнями влади, контролю за дотриманням та прийняття рішень для забезпечення їх досягнення. До цього слід додати відсутність розвиненої аналітичної бази, системи з надійною довідковою апаратурою та комплексним інформаційним фондом, телекомунікаційної мережі, що дозволяє використовувати кошти зовнішніх організацій. До того ж, використання сучасних інформаційно-пошукових систем обмежене. Деякі приклади успішного застосування систем інформаційного аналізу все ще є неоднозначними і не утворюють єдиного взаємопов'язаного комплексу, що характеризується різноманітністю методів,

швидкості розробки та обладнанням, а тому недостатні для задоволення нових вимог органів державної влади та місцевого самоуправління. [49].

На практиці підготовлені управлінські рішення не завжди мають адекватну аналітичну розробку, економічну та правову основу. Рівень системної та IT-підтримки аналітичної діяльності, процесів підготовки та процесів прийняття рішень залишає бажати кращого. Відчутним є питання нестачі системного проектування великих інформаційних систем.

Інформаційні інтереси осіб, які приймають рішення, залежать від масштабу проблем, з якими вони мають справу, але практика показує, що організація дієвого інформаційного аналізу не може обмежуватися вимогами першої особи, яка отримує інформацію. Специфіка інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування полягає в тому, що вона є елементом систем і процесів управління. Відтак, ця діяльність переважно прикладна, а не теоретична. Тому головним виступає ефективність та результативність розробки проблем, не глибина та оригінальність.

Ураховуючи широкий масштаб проблеми та обмеженість ресурсів, залучити високоспеціалізованих експертів у всіх сферах неможливо. Тому виникає потреба у створенні переліку зовнішніх експертів у різних галузях. Це, у свою чергу, означає, що в органах влади є особи чи установи, до обов'язків яких входить професійне формулювання завдань, організація аналітичних досліджень, підбір та координація експертів, впровадження експертних процедур і методик, а також представлення результатів особам, які приймають рішення.

На сучасному етапі розвитку публічного управління в Україні відсутній дієвий механізм забезпечення достовірною інформацією як суспільства, так і окремо взятої особистості. Унаслідок цього відбуваються такі процеси:

- 1) недостатній рівень обізнаності особи, громадянина та суспільства в цілому про наявність первинної інформації та інформаційних продуктів;
- 2) складність організації прямого доступу до інформаційних ресурсів;

3) дублювання органами державної влади первинних інформаційних ресурсів тощо.

Усе це має значний негативний вплив на стан національної безпеки, адже вона визначається трьома національними інтересами: інтересами держави; інтересами суспільства; інтересами окремо взятої особистості. Досягнення цих інтересів на рівні безпеки держави неможливе без володіння населенням інформації (окрім таємної) про забезпечення конституційного ладу, державного суверенітету, рівня національної безпеки, механізму її забезпечення та інше. На рівні гарантування безпеки суспільства й окремо взятої особистості необхідне володіння людьми своїх конституційних прав, обов'язків, як ними користуватись та захищати. Прикладом руйнівного впливу на національну безпеку через відсутність дієвого інформаційно-аналітичного забезпечення є інформаційні впливання з боку іншої держави в 2014 році та попередніх роках, що призвело до дезорієнтованості населення та загальної недовіри до влади.

У той же час, відсутня методика моніторингу думки населення. Наразі це питання знайшло певне відображення на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів, де думка громадян обмежується їхнім контролем за діяльністю органів влади. Однак передувати контролю зі сторони суспільства має повне залучення цього суспільства до формування політики й обізнаність щодо стану реалізації, що наразі відсутнє. Через те, в останній час активізувалися подібні опитування (додаток Б).

Разом із тим, такі способи збору інформації порушують права громадян та зменшують їх інформаційну безпеку, а їхня достовірність залишається сумнівною через відсутність анонімності. У цьому дисертаційному дослідженні також було проведено експертне опитування щодо визначення стану (рівня) національної безпеки України. Воно відрізняється анонімністю, не порушує права громадян та на відміну від опитування представленого в додатку Б, дало змогу оцінити довіру населення до органів влади, загрози, стан національної безпеки тощо. З метою дієвої підтримки національної безпеки на рівні окремо

взятої особистості, а в подальшому й суспільства, доцільно використовувати анкетування.

На підставі викладеного вважаємо, що запропонована анкета (представлена в додатку Б) потребує суттєвого доопрацювання. Анонімність анкети збільшить достовірність й об'єктивність інформації. На наше переконання, у першому запитанні необхідно запропонувати вибір, адже може скластися так, що в особистості-респондента не буде довіри до жодного джерела. Четверте запитання стосується інших осіб, які не надавали дозвіл на розголошення інформації про них тощо, що суперечить ст. 63 Конституції України [65]. Опитування шляхом анкетування здатне надати важливу та достовірну інформацію за умови компетентного наукового зіставлення й проведення систематичного соціологічного опитувань.

На нашу думку, питання розробки методики моніторингу думки громадян повинна розроблятися Радою національної безпеки і оборони України. Дана теза висловлена з урахуванням положень Закону України «Про національну безпеку України» [133], згідно з яким саме РНБО розробляє Стратегію національної безпеки України. На нашу думку, під час її розробки необхідно проводити моніторинг й аналіз національних інтересів, стану їхньої реалізації, а, відтак, надавати необхідну інформацію для суспільства у сфері нацбезпеки, проводячи реальне анкетування з розміщенням таких анкет на офіційних сайтах органів влади та інше. На наш погляд, ефективність такого моніторингу зросте, якщо розділити його на три рівні згідно з поділом національних інтересів. Тобто моніторинг повинен відбуватися на місцевому (інтереси окремої особи), регіональному (інтереси суспільства) та державному рівнях (інтереси держави). Оскільки місцеві органи є значно ближчими до виявлення та задоволення інтересів окремої взятої особи та суспільства, вони агрегують та задовольняють такі інтереси більш оперативно та виважено. На наше переконання, проведення такого моніторингу національних інтересів також варто проводити інституціям регіонального та державного рівня.



Під час виконання повсякденних задач різні спеціалісти, науковці, чиновники, представники владних структур все більш гостро відчують проблему пошуку у загальному потоці інформації, необхідної для виконання саме їх завдань великих інформаційних масивів. При цьому опрацювання таких масивів забезпечує високу точність пошуку. Інформаційно-аналітичні структури у процесі свого розвитку виявилися спеціалізованими структурами з вивчення, обробки і аналізу інформації, і сьогодні виконують роль посередника між масивами інформації та її користувачами. Власне кажучи, такий підхід має забезпечити також інформаційно-аналітичну підтримку виконавчих органів державної влади у формуванні стратегічних планів і контролю за їхнім виконанням; моніторинг балансу витрат ресурсної бази на різні напрямки; збір, узгодження, структурування, зберігання, верифікацію і подання поточних та ретроспективних даних по показникам стану національної безпеки; забезпечення інформаційної взаємодії регіональних органів державної влади з органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади тощо.

Уважаємо, що орієнтовна функціональна структура такої інформаційно-аналітичної системи може включати: 1) підсистему збору, попередньої обробки та зберігання інформації; 2) підсистему аналізу інформації та прогнозування; 3) підсистему формування інформаційно-аналітичних матеріалів; підсистему подання інформації (рис. 3.2).

Суспільство постійно знаходиться в інформаційному середовищі, однак через відсутність достовірних джерел інформації взаємодія з цим середовищем відбувається хаотично, що негативно відображається на всіх рівнях функціонування держави. Достовірні джерела інформації, такі як РНБО, ЗМІ, офіційні інтернет ресурси, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади загальної і спеціальної компетенції, органи місцевого самоврядування, громадські і політичні об'єднання покликані структурувати наявну інформацію та забезпечити нею усіх представників системи. Важливим є наголосити на важливості органів виконавчої влади спеціальної компетенції

таких як Служба безпеки України перед якою стоїть завдання захисту населення.

На наш погляд, для підсистеми збору та зберігання інформації доцільно використовувати вже існуючі електронні платформи органів влади. Приймаючи до уваги, що Україна стала першою у світі країною, яка затвердивши електронний паспорт громадянина, забезпечила можливість створення подібних сервісів. На даному рівні необхідно також здійснити створення взаємодії між експертами, які будуть розробляти опитувальники для органів влади, що будуть використовувати їх результати.

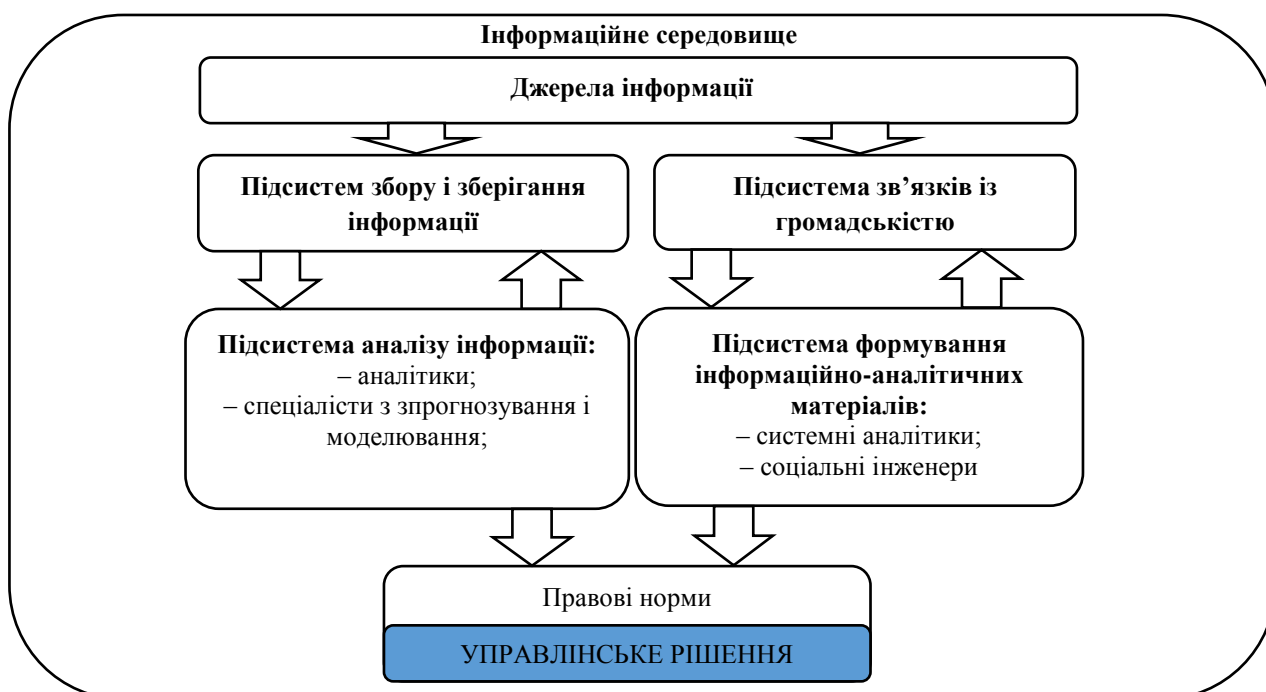


Рис. 3.2. Функціональна структура інформаційно-аналітичної системи публічного управління у сфері національної безпеки

Джерело: авторська розробка

Підсистема аналізу інформації та підсистема формування інформаційно-аналітичних матеріалів відповідає за обробку інформації отриманої під час збору. Далі ця інформація наповнить інформаційне середовище України і буде використана в будь-якій сфері, у тому числі сфері національної безпеки.

Особливо важливим вважаємо буде використання отриманих результатів у процесі середньо- та довгострокового планування.

В інформаційному аспекті модель процесу прийняття рішень є схемою опрацювання інформації. Такий процес відповідає деяким правилам, які часто називають алгоритмом. Алгоритм визначає перелік операцій (дій), які необхідно провести на кожному етапі, визначає порядок переходу до іншого етапу. Процес може мати необхідну кількість ітерацій, поки не буде знайдене рішення, яке задовольняє вимоги згідно обраного критерію. Таким чином, процес прийняття рішення може бути поділеним на певне число операцій, що виконуються на кожному етапі, а весь процес може бути повторений (за необхідності).

Такий підхід становить базис моделей прийняття нормативно-правових актів Верховною Радою України, правових актів Кабінету Міністрів України та загалом має широке розповсюдження. Для цього є кілька вагомих причин, а саме:

- процес прийняття управлінських рішень формалізується (його можна визначити як систему, яка складається із певного числа входів та виходів [5]);
- є можливість певною мірою уникнути суб'єктивізму при оцінках рішень, що приймаються, завдяки заміні нечітких формулювань більш чіткими (завжди можна домовитися відносно тих чи інших критеріїв, чи процедур оцінювання) [68; 48];
- у залежності від складності та специфічності проблеми, яка має бути розв'язана, можна використати ті чи інші математичні методи для пошуку оптимальних рішень [171].

Представлений процес прийняття рішення передбачає певні взаємообумовлені управлінські дії, об'єднані в єдину систему. Зокрема, це вивчення стану об'єкта управління, формулювання альтернатив, їхнє взаємне порівняння та погодження з цілями, оцінка ефективності досягнення цілей, вибір однієї із альтернатив. Тому логічним є встановлення наступної

послідовності блоків входів інформації: блок даних – блок ситуації – блок цілі – блок вибору.

Призначенням першого блоку є прийом та організація з інформаційного поля достовірної й *вагомої* для прийняття управлінських рішень інформації.

У блоці ситуації відбувається оцінка достатності й придатності інформації для *цілей* прийняття рішення з огляду на необхідність всебічного опису ситуації (явища, процесу, об'єкта управління).

Особливістю блоку даних та блоку ситуації є те, що в сукупності вони об'єднують входи, пов'язані із зовнішнім середовищем, тобто містять в собі інформацію, яка описує ситуацію, яка склалася на певний момент часу. Тому сукупність перших двох блоків можна назвати *ситуативною* частиною моделі. Кінцевим результатом її функціонування є інформація, яка визначає доцільність її подальшого просування (як вхідної інформації) та використання для наступних блоків. Блок ситуації вказує напрямок просування вказаної інформації для подолання недостатності й невизначеності об'єктивних даних про об'єкт управління.

Призначенням блоку цілі є адекватна реакція на зовнішнє середовище та національні інтереси, що знаходить свій прояв у формуванні цільової функції діяльності публічного управління у сфері національної безпеки та, відповідно, проектування управлінського рішення, а четвертого блоку – опис процедури (алгоритму) вибору найкращого рішення з можливих варіантів (виходячи із того чи іншого критерію оптимальності дій). Після чого прийняте рішення доповнює інформаційне поле.

Останні два блоки пов'язані із *внутрішньою* організацією функціонування системи і утворюють *концептуальну* частину моделі. Таким чином, кожен блок є залежним від іншого.

Виходячи із призначення блоків, можна визначити їхні основні функції та відповідні задачі, які мають виконуватися, а також кінцевий результат функціонування кожного блоку, що відображено в табл. 3.6.

Функції, операції та результат функціонування блоків інформаційної моделі процесу прийняття управлінських рішень системою ДУНБ

Блоки (вхід)	Функції	Операції	Результат (вихід)
Блок даних	Добір інформації Перевірка інформації на достовірність Агрегування інформації	Програмування Ретроспективний аналіз джерел Статистичний аналіз	Упорядкування, класифікація, факторизація інформації
Блок ситуації	Аналіз ступеня ризику Аналіз ступеня невизначеності Аналіз ступеня конфліктності	Імовірнісна оцінка Рандомізація Рефлексивний аналіз	Уточнення упущень, суперечностей, непевності інформації
Блок цілі	Аналіз ціннісних орієнтацій Узгодження внутрішніх і зовнішніх стимулів Оцінка альтернатив	Вимірювання настанов Легітимізація доктрини Ранжирування	Порівняння мотивів і погодження альтернатив
Блок вибору	Вибір міри ефективності Визначення корисності Пошук сфери компромісів	Політична оцінка Прагматична оцінка Репрезентація основних інтересів	Максимізація еквівалентів, результатів, рішення

Джерело: складено на підставі [155]

Для того, щоб зменшити втрати, які можуть виникнути у процесі вибору стратегії управлінських дій, визначаються граничні умови допустимих стратегій. Їхня поява викликана взаємодією блоку цілі і блоку вибору, а саме: кожна можлива стратегія оцінюється за її ефективністю, формується таблиця переваг, за допомогою якої визначаються межі допустимих дій. Однак можливі

втрати при виборі стратегії значною мірою залежать від реакції середовища на обраний нами варіант рішення (у нашому випадку сфері національної безпеки).

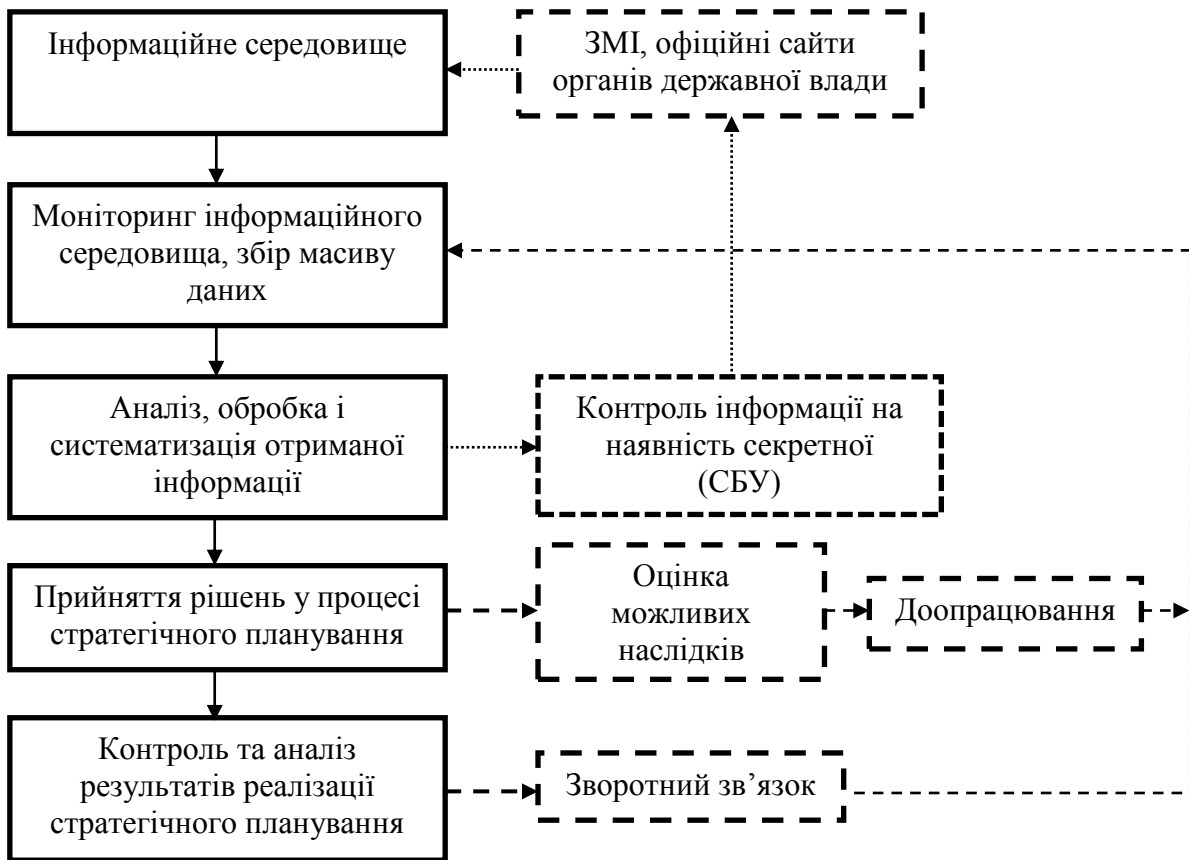


Рис. 3.3. Модель інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття рішень у процесі стратегічного планування

Джерело: авторська розробка

Таким чином, визначено інформаційну структуру процесу прийняття управлінських рішень у сфері нацбезпеки. Це система, яка сприймає і оцінює інформацію, що надходить ззовні на входи, які утворюють каскад ситуативної моделі. Одночасно є внутрішні настанови, які визначають засоби, способи і методи досягнення певних цілей, диктують вибір відповідної стратегії. Ця інформація надходить на входи концептуальної частини інформаційної моделі, яка погоджує внутрішні стимули в процесі цілепокладання, накреслює можливі шляхи реалізації цільових настанов і формує критерій вибору оптимального

рішення. Таку модель процесу прийняття рішення можна описати як перетворення інформації, що надходить на входи системи у при реалізації алгоритму.

Специфіка здійснення управління щодо забезпечення національної безпеки породжує певні особливості інформаційного процесу розробки та прийняття управлінських рішень. Ієрархія цінностей, інтересів, статусу, компетенції не можуть не накладати специфічних обмежень на інформаційні потоки в процесі прийняття рішень. Так, ієрархія інтересів відтворює інформаційне середовище механізму прийняття рішень в контексті його значущості для забезпечення національної безпеки. Очевидно, що під час реалізації будь-яких дій направлених на забезпечення національної безпеки необхідно також передбачати оцінку можливих наслідків у разі реалізації таких дій.

Як було вказано вище, будь-якому рішенню передую масив інформації на яку це рішення буде опиратися. В організаційно-правовому механізмі публічного управління у сфері національної безпеки України це питання набуває більшої важливості через особливості функціонування системи публічного управління та завдань національної безпеки. Запропонована модель (див. рис. 3.3) дозволить задовольнити інформаційно-аналітичні потреби системи публічного управління у сфері національної безпеки особливо у питанні середньо- та довгострокового планування. До того ж, вона не потребує значних нововведень. Так, вже функціонують заклади, які здатні виконувати збір, аналіз, обробку і систематизацію даних. До них можемо віднести Національний інститут стратегічних досліджень, Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова і Службу інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади [160 с. 60]. Крім того, слід додати науково-аналітичне управління Верховної Ради України яке є дослідницьким підрозділом Секретаріату Верховної Ради. На нього покладено завдання проведення системних досліджень та виконання оперативних завдань комітетів Верховної Ради та окремих народних депутатів,

пов'язаними з процесом державотворення. Науковий супровід діяльності Верховної Ради України здійснює Інститут законодавства. Це науково-дослідна установа, покликана здійснювати як прикладні, так і фундаментальні дослідження. В дослідженні цього Інституту переважною є правова тематика, однак наявність у його структурі Відділу проблем правової політики змушує колектив здійснювати політико-аналітичні дослідження. Згадуючи Кабінет Міністрів України можемо наголосити, що у його структурі функціонують:

- Відділ аналізу та прогнозування соціально-економічного розвитку Служби Прем'єр-міністра (аналіз та прогнозування, підготовка інформаційно-аналітичних матеріалів);

- Управління з питань місцевих державних адміністрацій та органів самоврядування (підготовка нормативних документів та інформаційно-аналітична робота);

- Управління взаємодії з комітетами Верховної Ради України та громадськими політичними організаціями (взаємодія з громадсько-політичними організаціями, збір інформації, аналіз та прогноз).

Таким чином, в Україні наявні підрозділи які мають досвід інформаційно-аналітичної діяльності. Однак, таку практику важко охарактеризувати як злагоджену та системну. Подібна практика в державних комітетах України є скоріше винятком, ніж правилом. Вказані підрозділи доцільно використати для створення єдиного інформаційно-аналітичного центру. Який буде включати в своїй структурі різнонапрвлені підрозділи для задоволення інформаційних потреб громадян, суспільства та держави. Інформація такого центру дозволить приймати максимально швидкі та точні рішення під час стратегічного планування, що сприяє створенню середньо- та довгострокових стратегій, які будуть вчасно виявляти та протидіяти викликам та загрозам сучасності і задовольняти безпекові потреби особи і громадянина, суспільства та держави.

Приймаючи рішення пов'язані з питанням національної безпеки необхідно приймати до уваги можливі наслідки таких рішень. У разі виявлення можливих негативних наслідків прийнятого рішення доцільно переглянути



його відразу. Через це, оцінка можливих наслідків прийнятих рішень та подальше доопрацювання цього питання є вкрай важливим. Адже від нього залежить якість нового стратегічного документу, а отже і рівень національної безпеки України.

Вище наведене дозволить створити сучасний стратегічний документ який задовольнить національні інтереси України. Однак безпекове середовище знаходиться у постійній трансформації, національні інтереси можуть корегуватися спираючись на потреби особи і громадянина, суспільства та держави, а рішення прийняте теоретично на практиці може не виявитися хибним. Додержання принципу правонаступництва дозволяє вирішити ці питання. Через це, необхідною умовою розробки сучасних документів стратегічного планування є контроль та аналіз результатів реалізації попереднього стратегічного документу з налагодженим зворотнім зв'язком.

Така модель (рис.3.3), на наш погляд, дозволить наповнити актуальною інформацією не лише органи державної влади, а й особу і суспільство. Отримання особою і суспільством актуальної інформації (окрім таємної) про стан національної безпеки дозволить на етапі збору інформації отримати достовірну інформацію. На наш погляд тільки достовірна інформація про стан національної безпеки здатна стати підґрунтям для побудови стратегій національної безпеки України.

Отже, інформаційно-аналітичні нововведення в публічному управлінні повинні мати комплексний характер, бути пов'язані з одночасним і погодженим використанням інформаційних, організаційних, правових і багатьох інших факторів. Усе це вимагає комплексного підходу, якісної зміни як системи роботи з інформацією, так і функціональної й організаційної структур управління, складу й структури всієї управлінської діяльності, характеру і побудови управлінських відносин та інших управлінських дій. Формування сучасної інформаційно-аналітичної та програмно-технічної систем підтримки управлінських рішень надасть можливість органам державної влади повно і оперативно аналізувати та оцінювати ситуацію в усіх сферах і галузях

діяльності суспільства. Для цього необхідно здійснити модернізацію вже існуючих інформаційних систем органів державної влади і інформаційних ресурсів, тобто створити єдину інформаційно-телекомунікаційну систему передачі, обробки та збору даних, необхідних для прийняття стратегічно важливих рішень у сфері національної безпеки України в середньо- та довгостроковому плануванні.

## РОЗДІЛ IV

РОЗДІЛ IV. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ  
УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**4.1. Національна безпека України у внутрішньодержавній сфері**

Ще у 2017 році голова Мюнхенської конференції з питань безпеки Вольфганг Ішінгер зазначив [209], що сьогодні зовнішньополітична та безпекова діяльність потребують кардинального вдосконалення, визначення чітких пріоритетів і завдань, реформування інструментарію і механізмів.

На цій підставі можемо стверджувати, що двома головними напрямками дій України є ті, що стосуються, з одного боку, підтримки її національної безпеки у внутрішньодержавній сфері, а з другого – гарантування загальноєвропейської (зовнішньої) безпеки. Адже Україна є частиною цієї системи безпеки, і конституційно визначила свій інтеграційний вектор. У межах цих головних напрямів дій можна виділити такі під цілі:

- модернізацію інституційного забезпечення державної політики в безпековій сфері;
- зміцнення міжнародних гарантій безпеки України, її суверенітету та територіальної цілісності;
- активну участь у формуванні нової архітектури системи безпеки, зокрема, регіональної (при цьому Україна може стати, за зразком Республіки Польща, регіональним лідером у сфері безпеки Східної Європи);
- посилення захисту прав громадян, у т. ч. за кордоном, які вимушені були залишити постійне місце проживання, втратили роботу та джерела для забезпечення стабільного добробуту власних сімей;
- економізацію внутрішньодержавної політики з орієнтацією на її інноватизацію в межах забезпечення розвитку зовнішньої політики;
- у продовження відзначимо, що необхідним є забезпечення

ефективності дій на ключових зовнішніх напрямках – як традиційних (європейському й євроатлантичному), так і нових, важливість яких зумовлюється економічними інтересами, їх утвердженням у міжнародному поділі праці (Азійсько-Тихоокеанський регіон, Північна Америка та ін.).

Численна група вітчизняних дослідників (М. Баймуратов, Ю. Барабаш, М. Білоусова, С. Войцеховська, І. Домбровський, І. Грицяк, А. Зленко, В. Кравченко, Л. Чекаленко та інші [46]) констатує, що забезпечення національної безпеки у внутрішньо- і зовнішньополітичній сферах по відношенню передбачає таке:

1) суттєвий вплив на реалізацію політики у сфері безпеки, стратегічною складовою процесу реалізації якої є безпекова політика зокрема;

2) реалізується в межах чинної нормативно-правової бази з питань національної безпеки;

3) запроваджується з метою створення ефективних механізмів публічного управління, що спрямовані на захист національних інтересів України (державних, суспільних й окремо взятої особистості);

4) має стратегічний характер, поєднує системний і ситуаційний підходи в процесі реалізації;

5) стратегічний пріоритет підтримання національної безпеки щодо мінімізації та нейтралізації наявних та потенційних загроз національній безпеці у різних сферах суспільно-політичного, військового та соціально-економічного життя України.

Учені консолідовано підходять до характеристики процесу гарантування національної безпеки України у внутрішньо- і зовнішньополітичній сферах, визначаючи його як такий, що охоплює:

– захист суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості державного кордону країни;

– протидію спробам суміжних держав реалізувати наміри щодо територіального розмежування спільного державного кордону на власну користь;

- реалізацію її політичних, торговельно-економічних та інших національних інтересів;
- протидію розвідувально-підривній і терористичній діяльності іноземних спеціальних служб;
- урегулювання проблемних питань договірно-правового оформлення спільних ділянок державного кордону із суміжним з Україною державами;
- розвиток дружніх взаємних відносин із суміжними країнами, виходячи з усталених принципів і норм міжнародного права;
- ужиття комплексних політико-дипломатичних заходів із локалізації, деескалації та врегулювання конфліктів, а також ліквідація їх наслідків між Україною й сусідніми країнами та ін.

Жодним чином не применшуючи вклад учених у досліджуваній сфері національної безпеки, зазначимо, що більшість їх наукових розробок проводилися в умовах стабільної і прогнозованої військово-політичної обстановки на всій території України. Тому механізми публічного управління у цій сфері було розроблено й адаптовано, насамперед, до мирного часу, або в умовах латентної військової агресії з боку сусідньої держави на суверенну територію України.

Аналіз, проте, останніх міждержавних військово-політичних відносин України з європейськими та іншими державами дає підстави стверджувати, що стратегічно важливим завданням внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності нашої держави щодо підтримки її національної безпеки, є вжиття комплексних заходів щодо зміцнення обороноздатності та забезпечення захисту суверенітету, територіальної цілісності, а також непорушності державних кордонів України. У цьому контексті можемо відзначити, що увага теоретиків і практиків публічного управління має бути спрямована на дослідження проблем охорони й оборони державного кордону в умовах військової агресії, розвиток політико-дипломатичних відносин та ін. Відтак, важливим завданням є визначення елементів безпекової політики України як певної відкритої системи, а також механізму формування та реалізації (рис. 4.1 і 4.2).

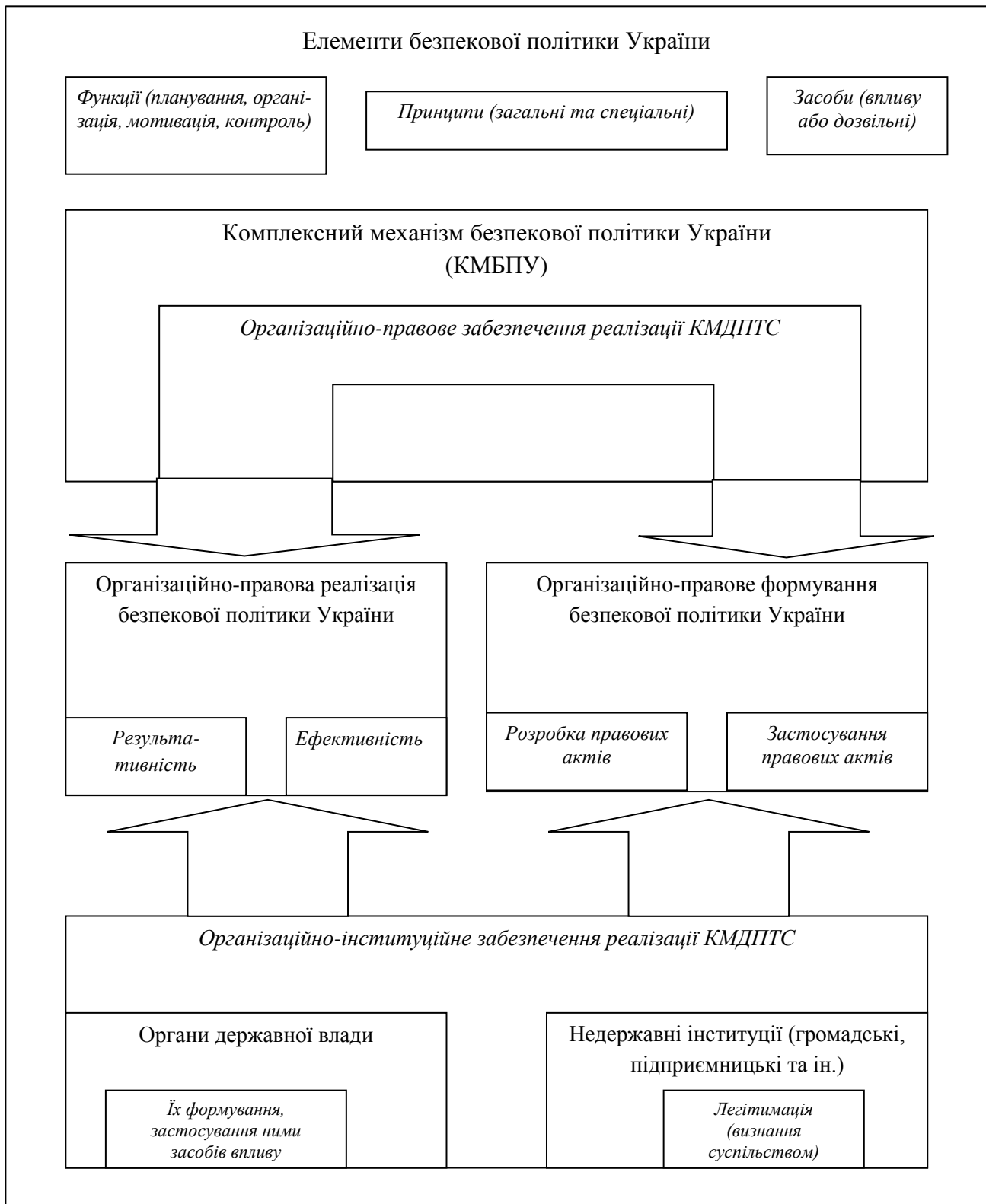


Рис. 4.1. Безпекова політика України як система

Джерело: авторська розробка

Як бачимо з рис. 4.1, безпекова політика України представлена як

відкрита система, яка підпадає під вплив тих чи тих факторів, що зумовлюють її адаптаційне оновлення. У той же час, масштаб та інтенсивність впливу цих факторів може зумовити руйнацію зазначеної системи. З метою унеможливлення такого безпекову політику України слід також розглядати з позиції механізму, що приводить у рух цілу систему. Зважаючи на предмет нашого дослідження такою цілісною системою є безпекова політика України. На цій підставі вважаємо за доцільне визначити механізм безпекової політики України (рис. 4.2).

З огляду на те, що механізм – це ніщо інше як рушій, який забезпечує рух статичних елементів, можемо стверджувати, що це відбувається в межах двох основних напрямках, а саме:

- 1) напрямку формування безпекової політики;
- 2) напрямку реалізації безпекової політики.

На перший погляд на рисунку 4.2, останньому напрямку, пов'язаному з реалізацією безпекової політики, відведено, власне, блоки 13 і 14. Проте це так лише на перший погляд, оскільки управлінський процес передбачає постійне вжиття заходів щодо моніторингу та коригування. Цей процес є циклічним, висхідне місце в якому займає мета створення та розвитку держави як соціального інституту. Така мета полягає у гарантуванні та підтриманні на належному рівні безпеки всього суспільства, його груп і окремо взятої особистості. Зазначена мета так чи інакше окреслює основну мету безпекової політики держави. Варто підкреслити, що, на жаль, лише у 2020 році нормотворець урахував цей загально відомий постулат, і було схвалено Стратегію національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» [140]. Наслідком неврахування цього наукового принципу є поява нових проблем у сфері національної безпеки України та їхня кристалізація, починаючи з моменту проголошення незалежності нашої держави. Крім того, складності ситуації додає непослідовність у визначенні векторів безпекової політики України (що мали то внутрішнє, то зовнішнє спрямування).

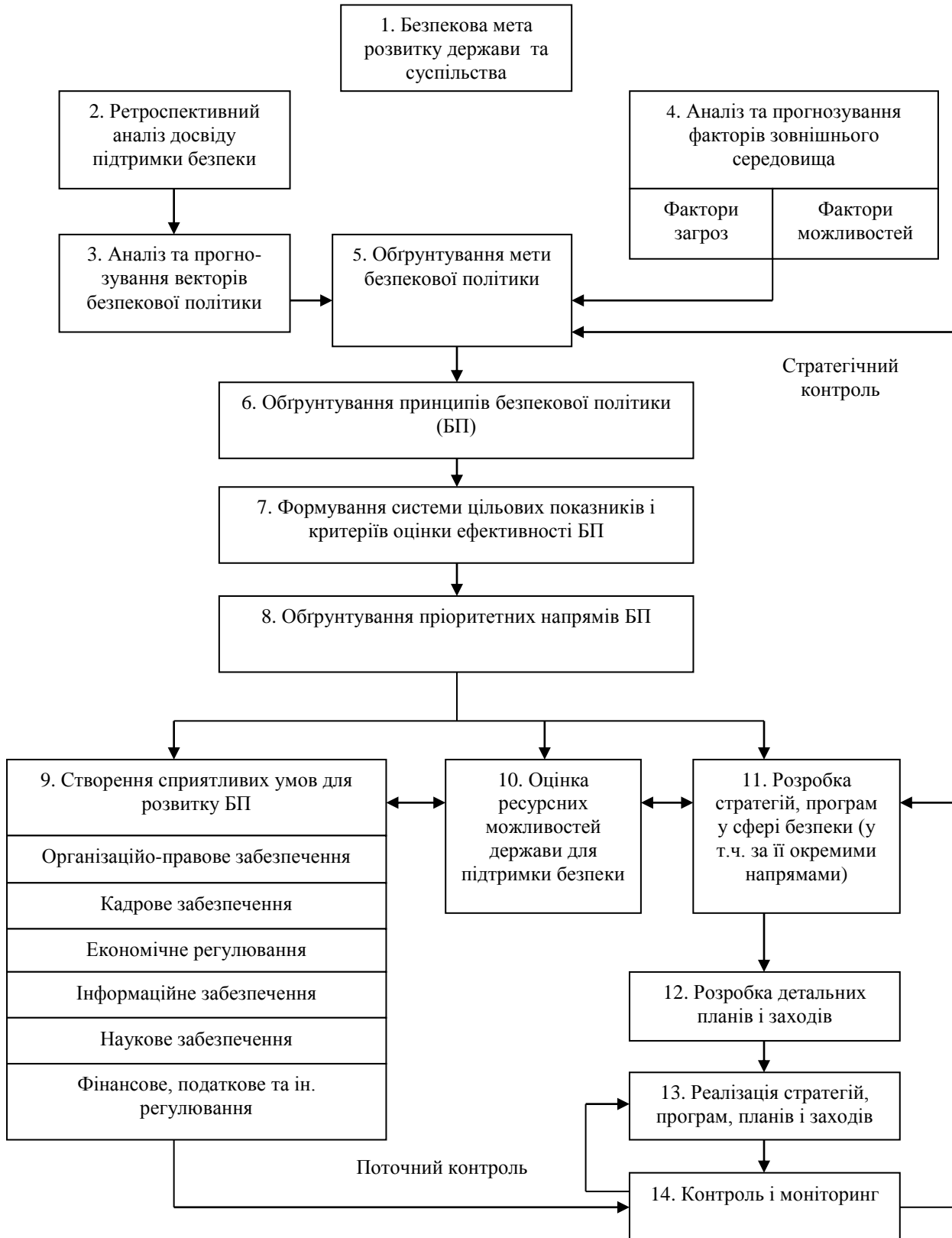


Рис. 4.2. Механізм безпекової політики України

Джерело: авторська розробка



У той же час, має бути комплексне визначення напрямків безпекової політики України, що покликано забезпечити її національну безпеку у внутрішньодержавному та зовнішньому напрямках. У цьому контексті можемо підкреслити таке: важливим є здійснення системного аналізу та прогнозування зовнішніх і внутрішніх факторів безпекової політики.

Отже, постає питання щодо необхідності вдосконалення механізму безпекової політики України через реалізацію внутрішньої та зовнішньополітичної діяльності в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції, наміри щодо якої набули легітимації (визнання) на загально європейському рівні у 2022 р. Це зумовлено необхідністю забезпечення не тільки захисту суверенітету, безпеки, територіальної цілісності України та непорушності її державних кордонів, а й важливістю реалізації політико-дипломатичних, торговельно-економічних та інших інтересів уже не тільки однієї України, а також інших держав. Свідченням цього можна вважати «зернові» угоди, укладені у 2022 році, що передбачають вивіз вітчизняної сільгосппродукції за кордон [208].

Аналіз наукових джерел у сфері міжнародно-правових відносин дає підстави відзначити базові складові безпекової політики, базис розвитку яких становить у тому числі дотримання таких принципів:

1) принцип суверенної рівності держав, який означає повагу їх суверенітету й юридичної рівноправності в міжнародних відносинах. З цього випливає обов'язок кожної держави поважати право іншої держави здійснювати законодавчу, виконавчу та судову владу в межах своєї території без втручання з боку інших держав. І на цій основі самостійно реалізовувати свої права й обов'язки як суб'єкта міжнародного права. Друга складова цього принципу означає юридичну рівність усіх держав незалежно від відмінностей економічного, соціального, політичного або іншого характеру;

2) принцип забезпечення територіальної цілісності, ключовий зміст якого полягає у забороні застосування сили чи її загрози або інших дій, спрямованих проти територіальної цілісності, незалежності, або будь-якої зміни юридичного

титулу на суверенну територію держави. Дотримання принципу забезпечується шляхом максимального використання державного потенціалу, що спрямовується на захист території держави від будь-яких зовнішніх посягань з боку інших держав;

3) принцип непорушності (недоторканності) державних кордонів, основний зміст якого зобов'язує держави світу утримуватись від будь-яких посягань на встановлені державні кордони сусідніх держав. Дотримання принципу забезпечується шляхом визнання державами існуючих національних державних кордонів як юридично встановлених у відповідності з міжнародним правом та відмови від будь-яких територіальних зазіхань;

4) принцип мирного врегулювання інцидентів та конфліктних ситуацій, ключовий зміст якого полягає у мирному (безконфліктному) урегулюванні питань міждержавних відносин без використання військової сили або загрози її застосування. Дотримання принципу забезпечується шляхом урегулювання конфліктних ситуацій виключно політико-дипломатичними, невійськовими методами, що не передбачають військові протистояння між сусідніми державами;

5) принцип забезпечення дотримання прав і свобод громадян при перетинанні державного кордону, основний зміст якого полягає в необхідності дотримання державами прав та свобод людей, що перетинають державні кордони. Дотримання принципу забезпечується шляхом упровадження максимально прозорих та ефективних процедур прикордонного контролю для громадян і визначення особливостей здійснення прикордонного контролю окремих категорій осіб відповідно до міжнародної практики та ін.

На підставі проведеного дослідження нами встановлено, що безпекова політика можлива через реалізацію внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції, що передбачає досягнення низки завдань. Вони покликані підтримати національну безпеку на належному рівні як об'єкту публічного управління, а саме:

1) захист суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості

державного кордону України на всій його протяжності;

2) недопущення незаконної зміни сусідньою країною лінії спільного державного кордону;

3) урегулювання проблемних питань договірно-правового оформлення українсько-російського державного кордону на всій його протяжності;

4) мінімізацію загроз державному суверенітету, створення умов для відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаних кордонів;

5) формування мережі союзництва як з окремими державами (шляхом укладення угод про спільну оборону або військову допомогу), так і з міжнародними безпековими організаціями (шляхом участі у механізмах колективної безпеки);

6) розвиток особливого партнерства з НАТО на основі Хартії про особливе партнерство від 09.07.1997 року, Плану дій Україна – НАТО, прийнятого ще у 2002 році, та Річних національних програм співробітництва Україна – НАТО як пріоритетний напрям своєї безпекової політики;

7) розвиток та поглиблення стратегічного партнерства з США на основі Хартії про стратегічне партнерство Україна – США від 19.12.2008 року як один з головних зовнішньополітичних пріоритетів;

8) ужиття комплексних політико-дипломатичних заходів із локалізації, деескалації та врегулювання конфлікту, а також ліквідацію їх наслідків між Україною та рф;

9) активізацію політико-дипломатичного діалогу, поглиблення торговельно-економічних і соціально-культурних взаємовідносин та взаємовигідного співробітництва в різних сферах за умов повернення рф у відносинах з Україною у міжнародно-правове поле, виведення ворожих військ з території України, відшкодування завданих втрат та відновлення її територіальної цілісності;

10) формування нового зовнішньополітичного позиціонування України у світі в умовах нестабільності глобальної системи безпеки.

Отже, метою безпекової політики України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції є провадження ефективної внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності держави. Одразу зазначимо, що реалізація безпекової політики України вимагає оновлення вітчизняного законодавства, адже, насамперед, відбувається в контексті дотримання вимог Стратегії національної безпеки України [140], що вже певною мірою застаріла. Безперечно, національна безпека передбачає таке:

- 1) захист суверенітету;
- 2) захист територіальної цілісності;
- 3) забезпечення непорушності державних кордонів України;
- 4) відновлення її територіальної цілісності.

У той же час, важливим завданням України є комплексне визначення та забезпечення її національної безпеки у внутрішньо- і зовнішньополітичній сфері. На цій підставі можемо наполягати на необхідності забезпечення заходів (рис. 4.3), пов'язаних з таким:

- 1) реінтеграцією тимчасово окупованих та неконтрольованих територій;
- 2) відшкодуванням завданих втрат Україні, тобто репарацією.

Власне кажучи, репарація означає повне або часткове відшкодування (за мирним договором або іншими міжнародними актами) державою, що розпочала агресивну війну, збитків, заподіяних державі, що зазнала нападу. Крім того, окремий блок заходів в оновленій Стратегії національної безпеки України має бути присвячено саме гарантуванню цієї безпеки в середньо- і довгостроковій перспективі, адже «безпека для суспільства» – це «безпека з його боку». Цією тезою ми розпочали даний підрозділ, ним же і закінчимо, указавши на важливість алгоритмізації процесу його впровадження. Досягнення цієї мети передбачає вирішення органами публічного управління у сфері внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції низки завдань і заходів.



Рис. 4.3. Цілі, заходи та наслідки результативної реалізації безпекової політики України

Джерело: авторська розробка

Зважаючи на ту обставину, що безпекова політика реалізується за двома основними напрямками, які включають низку підцілей, тому постає необхідність у визначенні сукупності завдань цієї політики, а також їх групуванні за певними критеріями. Аналіз праць таких відомих науковців у сфері державного управління, як В. Авер'янова, Г. Атаманчука, М. Будника, В. Олуйка, В. Малиновського, В. Пилипишина, Г. Ситника [3; 46; 154-157] та інших дослідників, дає змогу виділити такі групи завдань:

1) *за критерієм важливості:*

– оперативні – сукупність завдань, які потребують негайного вирішення, що дає можливість вплинути на конкретні відхилення від нормального функціонування системи безпеки;

– тактичні – сукупність завдань, у межах реалізації стратегічних завдань, що спрямовані на вирішення приватних завдань;

– стратегічні – сукупність завдань, які спрямовані на досягнення головної мети функціонування системи безпеки, розповсюджуються на головні цілі й напрями функціонування безпекової політики, взаємодію внутрішньої системи безпеки із аналогічними системами зарубіжних країн;

2) *за напрямом вирішення:*

– внутрішні – сукупність завдань, які вирішуються зсередини системи;

– зовнішні – сукупність завдань, які вирішуються за межами системи.

3) *за сферою вирішення:* інформаційні, соціально-гуманітарні, політичні (внутрішньо- та зовнішньополітична сфера), економічні, правоохоронні, прикордонні, науково-технологічні тощо;

4) *за повторюваністю:*

– стандартні – завдання, за якими вже відпрацьовані стійкі алгоритми їх вирішення, документально зафіксовані в інструкціях, методиках, планах тощо;

– нестандартні – завдання, які вирішуються у разі виникнення нових умов, ситуацій, які не мають заздалегідь розроблених алгоритмів розв'язання.

Обсяг та складність завдань, що вирішує безпекова політика залежить від проведеної на основі моніторингу оцінки тих чи інших безпекогенних

чинників, ступеня їхньої небезпеки і можливих наслідків у випадку реалізації. З огляду на те, що розкриття завдань безпекової політики у сфері внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності за всіма вказаними вище критеріями займе істотну частину дослідницької роботи, зупинимося лише на стратегічних пріоритетах зовнішньополітичної діяльності щодо гарантування національної безпеки України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції.

Отже, у сфері безпекової політики для України важливим є:

*1) на середньостроковий період:*

- завершити договірно-правове оформлення державного кордону;
- зміцнити свої позиції в Організації Об'єднаних Націй, ЄС та їх органах;
- активізуватися в напрямку участі в заходах щодо посилення ролі Організації з безпеки і співробітництва в Європі в гарантуванні регіональної безпеки;
- забезпечити асоційоване членство в ЄС;
- продовжувати конструктивне партнерство з Організацією Північноатлантичного договору;
- розробити та реалізувати державні стратегії та цільові програми щодо формування позитивного міжнародного іміджу України;
- розвивати військово-технічне співробітництво з іноземними державами з метою забезпечення сил оборони сучасним озброєнням та військовою технікою, імпорту сучасних технологій оборонного призначення та подвійного використання;

*2) на постійній основі:*

- створювати сприятливі зовнішньополітичні умови щодо посилення міжнародних гарантій безпеки, власного суверенітету, територіальної цілісності;
- здійснювати моніторинг й аналіз інформаційного простору для виявлення інформаційно-медійних сценаріїв впливу, що становлять загрозу інформаційній безпеці України;
- уживати заходів щодо запобігання зовнішньому втручанням у внутрішні

справи України та відвернення посягань на її державний суверенітет і територіальну цілісність із боку інших держав;

– забезпечувати участь України у формуванні загальноєвропейської системи колективної безпеки;

– захищати права й інтереси громадян і юридичних осіб України за кордоном;

– запобігати виникненню нових та усуненню наявних загроз у сфері енергетичної безпеки держави.

#### **4.2. Загальноєвропейська (зовнішня) безпека та її організаційно-правове забезпечення**

Аспекти організаційно-правового регулювання зовнішньої безпеки ЄС і зовнішніх відносин у цій сфері досліджувалися в працях В. Андрейцева, В. Барановського, С. Білоцького, В. Бондара, О. Гриненко, І. Грицяка, О. Делінського, М. Ушакова, С. Федуняка, Ю. Шемшученко, Г. Яворської та ін. [3; 46]. погоджуємося з ними, що питання розвитку зовнішньої безпеки ЄС і зовнішніх відносин України з цим міжнародним утворенням мають важливе значення для обох учасників зазначених відносин. Адже вони спрямовані на загальноєвропейську (зовнішню) безпеку. Механізм її підтримки набуває особливої актуальності, беручи до уваги, з одного боку, факт зовнішньої агресії проти України, який становить загрозу для колективної безпеки загалом. А з другого – бажання нашої держави імплементувати положення про Угоду про асоціацію з ЄС та перспективне прагнення отримання повноцінного членства в цьому інтеграційному утворенні.

Будуючи різного рівня правовідносини з ЄС: двосторонні та багатосторонні, у т. ч. у межах специфічних політик Європейського Союзу таких, як Європейська політика безпеки, сусідства та Східне партнерство, Україна розвиває специфічні відносини з ЄС. «Strategic partnership acquis» – це



нормативні досягнення стратегічного партнерства ЄС з третіми країнами (такими, як Україна). Європейський Союз є досить складним історико-політичним утворенням, у якому суміщено 27 суверенних держав і європейські владні інститути з наднаціональними повноваженнями. Іще нещодавно до складу ЄС входило 28 країн, але, як відомо, у 2020 році із нього вийшла Велика Британія. Наразі на міжнародній арені в різних інстанціях й надалі від імені ЄС виступають Європейська комісія, Європейський центральний банк, Голова Європейської ради, Високий представник ЄС із зовнішніх справ та безпекової політики та ін.

Інтеграція у сфері зовнішньої політики та безпеки є одним із найбільш амбітних і водночас найбільш суперечливих вимірів інтеграційних процесів у Європейському Союзі. Важливою стратегічною метою зовнішньої політики ЄС визнано досягнення «ефективної багатосторонності» [199]. Йдеться про формування сильного міжнародного співтовариства, сфокусованого на посиленні інтересу Євросоюзу до міжнародних організацій і державно-правових режимів, що забезпечують його інституціоналізацію та включення до процесів глобального управління. Відповідно до цього сьогодні актуалізується питання визначення ролі та місця Європейського Союзу в зовнішній безпеці.

Набуття чинності Лісабонським договором 01.12.2009 р. докорінно змінило організаційно-правовий механізм зовнішньої політики Європейського Союзу. Головною метою цих змін є забезпечення лідерських позиції ЄС на міжнародній арені шляхом підвищення узгодженості, гнучкості й ефективності його зовнішньої діяльності. Формальна ліквідація Лісабонським договором системи здійснення зовнішньої діяльності та надання ЄС міжнародної правосуб'єктності стало передумовою для зміцнення інституційного виміру зовнішньополітичної діяльності ЄС, зокрема, шляхом запровадження посади Верховного представника ЄС із закордонних справ і безпекової політики та створення підпорядкованої йому Європейської служби зовнішньополітичної діяльності (European External Action Service). Ця інституція є новим органом ЄС, що не має прямих попередників, аналіз її правового статусу та місця в

інституційній системі зовнішньої діяльності ЄС становить науковий інтерес для галузі публічного управління.

Попри загальновизнану необхідність у формуванні цієї структури, її започаткування супроводжувалося бурхливими дискусіями щодо статусу та повноважень цієї нової служби. Ключову роль у цих дискусіях відігравали головуючі у 2009–2010 рр. держави – Швеція й Іспанія – провідні держави-члени ЄС, які справляють найбільший вплив у процесі прийняття рішень, – Франція, Велика Британія та Німеччина. Ці дискусії сприяли ухваленню Європейською Радою 26.07.2010 р. базового рішення щодо порядку організації та функціонування Європейської служби зовнішньополітичної діяльності. Даним рішенням визначалися основні правові рамки, організаційна будова та ключові функції нового органу. Однак засади роботи служби, викладені в базовому рішенні, не створювали чітких і вичерпних умов її функціонування. Низка аспектів як процедурного, так і практичного характеру залишилися без однозначного трактування та мали б вироблятися безпосередньо в процесі діяльності [110].

Докладніше зупинимося на завданнях і функціях Європейської служби зовнішньополітичної діяльності. Так, ст. 2 базового рішення Європейської Ради визначає завдання новоствореної служби доволі розпливчасто та пов'язує їх із функціями Високого представника із зовнішніх справ та безпекової політики. Зокрема, у цій статті стверджується, що Європейська служба зовнішньополітичної діяльності має надавати підтримку Високому представнику в здійсненні його мандатів:

- по-перше – реалізації Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, у тому числі його Спільної безпекової та оборонної політики;
- по-друге – виконання обов'язків Голови Ради із зовнішніх справ;
- по-третє – виконання обов'язків віце-президента Комісії ЄС, відповідального за її зовнішні відносини.

Слід зазначити, що міжурядовий характер політичної інтеграції дотримується неухильно, оскільки новому дипломатичному органу формально

не передається політична компетенція в жодній зі сфер зовнішньої політики. Відтак, Європейська служба зовнішньополітичної діяльності, виходячи з установчих документів, створювалась як інструмент виконання попередньо узгоджених державами цілей у певних напрямках зовнішньої політики [40].

Організаційну структуру Європейської служби зовнішньополітичної діяльності складають центральний апарат, який розташований у м. Брюссель (Бельгія), і делегації ЄС у третіх країнах та при міжнародних організаціях. Поточне управління службою здійснюється Виконавчим генеральним секретарем, який діє під керівництвом Верховного представника Європейського Союзу із закордонних справ і безпекової політики, що має заступника з політичних відносин та заступника з міжінституційних відносин. Виконавчий генеральний секретар має вживати всіх необхідних заходів для ефективного функціонування служби, включаючи адміністративне та фінансове забезпечення.

Організаційна структура центрального апарату Європейської служби зовнішньополітичної діяльності поєднує генеральні директорати, що складаються з підрозділів, утворених за географічним принципом, які охоплюють всі держави та регіони світу, підрозділів багатостороннього співробітництва та тематичних підрозділів. За потреби ці підрозділи координують свою діяльність із Генеральним секретаріатом Ради ЄС і відповідними підрозділами Єврокомісії. Виконавчий генеральний секретар безпосередньо керує діяльністю генеральних секретаріатів з адміністративних, кадрових, бюджетних питань і генерального секретаріату з питань безпеки, комунікації та інформаційного забезпечення [там само].

Верховний представник ЄС із закордонних справ і безпекової політики призначає Генерального директора з бюджетних та адміністративних питань, який несе перед ним персональну відповідальність за адміністративний менеджмент і внутрішнє управління бюджетом служби. Військовий штаб ЄС та Ситуаційний центр ЄС підпорядковуються безпосередньо Верховному представнику ЄС із закордонних справ і безпекової політики. До структури

центрального апарату Європейської служби зовнішньополітичної діяльності також входять директорат з стратегічного політичного планування, департаменти з питань міжінституційних відносин, інформації та публічної дипломатії, внутрішнього аудиту та інспекції, із захисту персональних даних та правовий департамент, який діє під керівництвом Виконавчого генерального секретаря, тісно співпрацюючи з юридичними службами Ради ЄС і Єврокомісії.

У процесі дослідження нами з'ясовано, що до повноважень Європейської служби зовнішньополітичної діяльності належить координація сфер, які не є типовими для дипломатичного відомства України (кризове регулювання, планування цивільно-військових операцій), при тому, що вона позбавлена низки «класичних» функцій, у т. ч. функцій консульської підтримки та візового забезпечення, які держави-члени категорично відмовляються включати до компетенції служби [40]. Тому більш справедливо буде охарактеризувати цю службу як інноваційний, експериментальний орган зовнішньої політики інтеграційного об'єднання, покликаний синтезувати позиції його учасників, оптимізувати наявні в нього засоби та виступати від його імені у взаємодії із зовнішнім світом, не підміняючи при цьому первинних функцій національних дипломатичних відомств. Зважаючи на роль Європейської служби зовнішньополітичної діяльності та її вплив на систему загальноєвропейської безпеки, для України є надзвичайно важливим напрацювання плідної співпраці з цією європейською інституцією.

В аналітичній записці «Щодо перспектив реформування системи реалізації зовнішньої політики Європейського Союзу» [40], зазначено, що суперечності та конкуренція щодо реалізації зовнішньої політики існують не тільки між різними органами Євросоюзу, а й між Європейською службою зовнішньополітичної діяльності та країнами-членами ЄС. Більш того, в окремих випадках країни-члени перешкоджають узгодженості зовнішньополітичних акцій ЄС. Прикладів цього явища досить багато під час вироблення спільних рішень ЄС щодо реагування на події в Іраку, Ірані, Грузії, Лівії, Малі, Сирії,

революції Арабської весни. Під час зазначених подій країни-члени не бажали наділяти Верховного представника політичним мандатом щодо здійснення рішучих та попереджувальних заходів, фактично позбавляючи його можливості реалізації узгодженої й ефективної зовнішньої політики на міжнародній арені. У випадках, коли переговори з міжнародних питань у рамках Ради Європейського Союзу проходять складно та довго, або гальмуються через незбігання поглядів країн-членів на ту чи іншу проблему, керівники останніх при першій можливості запроваджують власні ініціативи, не чекаючи досягнення домовленості щодо спільної позиції, та не залучаючи до них Верховного представника ЄС.

На погляд експертів Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, сьогодні існують два шляхи поєднання зусиль країн-членів та інститутів ЄС щодо реалізації зовнішньої безпекової політики [40].

*Перший.* Створення центральної керівної групи з питань зовнішньої безпекової політики Європейського Союзу. До неї можуть увійти ті країни-члени, які мають, з одного боку, найширші інтереси в зовнішній безпековій та оборонній політиці, а з другого – бажання й можливості формулювати та реалізовувати таку політику. Ця група має бути відкритою для долучення інших країн-членів, а її створення та функціонування може бути аналогічним до так званої групи «Quad» (неформальна політична група в НАТО, до якої входять представники США, Великобританії, Франції та Німеччини). Група займається виробленням проектів рішень з важливих проблем політики безпеки та оборони, які потім подаються на розгляд решті країн-членів Альянсу. На рівні політичних директорів така група могла б готувати пропозиції з проблематики зовнішніх справ, безпеки та оборони для ЄС загалом.

*Другий.* Альтернативним шляхом посилення суверенітету країн-членів щодо політики у сфері зовнішніх відносин, безпеки й оборони, а також підвищення авторитету Верховного представника ЄС та його служби, на погляд експертів, є наділення окремих держав-членів конкретними повноваженнями

щодо здійснення зовнішньої безпекової політики Євросоюзу. Так, окремі держави можуть очолити діяльність усього ЄС на конкретних міжнародних напрямках, насамперед, щодо розвитку партнерства з третіми країнами, які є важливими для ЄС, хоча й не є країнами-членами такого союзу, – Японією, США та ін. При цьому залучатися до цього процесу можуть не тільки впливові держави-члени, а й інші, що мають традиційні відносини з європейськими партнерами. Так, забезпечувати розвиток відносин ЄС з Україною могли б і надалі Республіка Польща, країни Балтії, Швеція та ін. Експерти вказують, що застосування такого підходу буде в інтересах не тільки Верховного представника, а й інших інститутів ЄС – більш активна роль країн-членів у сфері зовнішньої безпекової політики буде підживлювати компетентність, активність та спадкоємність відносин ЄС з державами-партнерами та міжнародними організаціями.

Разом із тим Європейська служба зовнішньополітичної діяльності має посилити розвиток ЄС у сфері зовнішніх відносин та бути здатною виконати покладені на неї завдання, *по-перше*, вона має ефективно функціонувати як складова організаційного механізму ЄС, мінімізуючи при цьому дублювання функцій, забезпечуючи відповідність кадрової політики, професійної підготовки спільній меті покращення результатів та внутрішньої дієвості.

*По-друге*, організаційна структура служби має заохочувати безпосередню координацію зусиль ЄС і держав-членів під час визначення та реалізації зовнішньої політики.

*По-третьє*, Європейська служба має сприяти покращенню узгодженості зовнішньополітичної діяльності, а саме: безпекова й оборонна політика ЄС, як і зовнішньоекономічна політика ЄС, мають бути скоординованими між собою або, принаймні, не перешкоджати реалізації одна одної.

*По-четверте*, вона має довести свій статус легітимного актора в зовнішній політиці ЄС шляхом досягнення консенсусу та забезпечення активної підтримки її діяльності урядами держав – членів ЄС і третіх країн, що

має стати запорукою політичної ваги Європейської служби зовнішньополітичної діяльності.

Проведений аналіз досвіду функціонування Європейської служби зовнішньополітичної діяльності дає змогу визначити напрями в здійсненні відповідної політики України та запропонувати шляхи розвитку та підвищення ефективності діяльності вітчизняних органів виконавчої влади у сфері зовнішніх відносин і реалізації політики забезпечення національної безпеки України у зовнішньополітичній сфері.

Підсумовуючи вищенаведене зазначимо, що для забезпечення провадження зовнішньополітичної діяльності в Україні у сфері національної безпеки слід провести системні реформи у цій сфері. Наперед забігаючи, відзначимо, що це слід зробити з метою перетворення Дипломатичної служби України на зовнішньополітичну службу європейського зразка, причому нами встановлено такі питання, які потребують врегулювання:

- проведення кадрового оновлення в Міністерстві закордонних справ України;
- запровадження лінійної схеми управління, яка передбачає делегування повноважень ухвалювати рішення на низовий та середній рівні. Деск-офісер має стати ключовою ланкою спілкування з іноземними партнерами;
- розподіл рівня управління на політичний (міністр та два-три заступники) і адміністративний (державний секретар та його заступники і директори департаментів), у т. ч. потрібне скасування довготривалих та нікому не потрібних погоджень кадрових призначень, крім політичних посад та керівників закордонних дипломатичних установ;
- запровадження повсюдного внутрішнього електронного документообігу, у тому числі щодо погодження зовнішньої кореспонденції;
- уведення обов'язкової практики регулярного підвищення кваліфікації кадрів. Запровадження середньострокового два-три роки

планування ротації кадрів між центральним апаратом та закордонними дипломатичними установами;

- збільшення організаційно-правових функцій департаменту міжнародної безпеки, а саме: кризове регулювання, планування цивільно-військових операцій для підвищення ефективності зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої агресії;

- узаємодія з експертним середовищем, що має стати генератором і головним виконавцем зовнішньополітичних ініціатив, спрямованих на відновлення авторитету України у світі та створення нової ефективної глобальної системи міжнародної безпеки тощо;

- збільшення фінансування та покращення матеріально-технічного забезпечення зовнішньополітичної діяльності України;

- прозоре фінансування співробітників посольств і консульств України за кордоном;

- запровадження дієвої гарячої лінії для зворотного зв'язку щодо владнання конфліктних ситуацій громадян України з працівниками дипломатичних представництв України;

- розроблення проекту Указу Президента України «Про заходи підвищення ефективності зовнішньополітичної діяльності держави в умовах зовнішньої агресії»;

- внесення змін і доповнень до Закону України «Про Дипломатичну службу України», проведення його у відповідність до кращих європейських практик законодавчого забезпечення діяльності зовнішньополітичних відомств.

- На наше переконання, усе це дасть можливість вдосконалити зовнішньополітичну діяльність нашої держави та забезпечити вирішення зовнішньополітичної проблеми у сфері безпеки, а в остаточному підсумку – забезпечити інтеграцію України до Європейського Союзу, її національну безпеку та стверджувально-зростаюче зовнішньополітичне позиціонування нашої держави у світі.



### **4.3. Напрями розвитку безпекової політики України в умовах євроінтеграції**

Виклики та загрози національній безпеці України в зовнішньополітичній сфері зумовлюють нагальну потребу в прийнятті нестандартних державно-управлінських рішень з урахуванням ситуації в органах публічного управління у сферах нацбезпеки та зовнішніх відносин. Підкреслимо, що необхідно, щоб новий Закон України «Про національну безпеку України» (2018 р.) був доповнений положеннями щодо діяльності Міністерства закордонних справ у забезпеченні національної безпеки [133, Розділ IV «Сектор безпеки і оборони»]. Оскільки наразі цей закон визначає повноваження органів влади, які формують сектор безпеки й оборони, що складається з таких взаємопов'язаних складових:

- 1) сили безпеки;
- 2) сили оборони;
- 3) оборонно-промисловий комплекс;
- 4) громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки [там само, ст. 12].

При цьому до складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. Щодо інших державних органів (особливо МЗС України), то вони здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони. Власне, не зрозуміло, чому МЗС України не

включено до суб'єктного складу сектору безпеки і оборони.

Важливість і необхідність ґрунтового дослідження механізмів безпекової політики України (загальних і спеціальних) в умовах зовнішньої агресії зумовлені також і тим, що ще 25.12.2014 р. Парламент України вніс зміни до Закону «Про Раду національної безпеки і оборони України», що передбачають розширення повноважень РНБО. Зокрема, до функцій РНБО тепер належать ухвалення рішень щодо «невідкладних заходів із вирішення кризових ситуацій», що загрожують національній безпеці України, організація роботи Ставки Верховного Головнокомандуючого в разі її утворення. Крім того, РНБО отримав право координувати і контролювати діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Відзначимо, що зазначена Ставка Верховного Головнокомандуючого створюється відповідно до указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2017 року» № 313/2017 від 10.10.2017 року. Зазначена Ставка є надзвичайним органом вищого військового управління, або місцем, звідки верховний головнокомандувач керує країною під час війни. Ставка Верховного Головнокомандуючого свого часу була створена у 1941 році під час Другої світової, її майже відразу очолив І. Сталін. До цієї Ставки увійшли відомі полководці та воєначальники. Аналізований указ Президента України – це правовий документ «для службового користування», який містить цілком таємну інформацію. Відомо, що пропозицію про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача подає РНБО і пропонує її персональний склад, а Президент уже затверджує.

Підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади у сфері безпеки та зовнішніх відносин потребує суттєвого вдосконалення механізмів державної політики в цій сфері, у напрямку їх інтеграційного застосування. Це дасть змогу комплексно вирішити проблемні питання забезпечення національної безпеки у зовнішньополітичній сфері в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції.

Зважаючи на поділ механізмів державної політики у сфері національної

безпеки України в умовах зовнішньої агресії, можемо запропонувати низку пріоритетних напрямів їхнього вдосконалення, зокрема *політико-дипломатичний і безпековий*, на деталізації й обґрунтування яких буде акцентовано у межах цього підрозділу (рис. 4.4).



Рис. 4.4. Алгоритм вибору організацій у межах реалізації державної підтримки розвитку медичного та лікувально-оздоровчого туризму

Джерело: авторська розробка

*Перший пріоритетний напрям* вдосконалення механізму безпекової політики України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції має бути спрямований на реформування та перетворення Дипломатичної служби при МЗС України на ефективний інструмент держави щодо здійснення зовнішньополітичної діяльності. Особливостями цього напрямку діяльності є те, що він має бути задіяний для підвищення ефективності роботи зовнішньополітичного відомства України за європейським зразком.

Підтримаємо думку дипломата із 20 річним стажем Андрія Дешиці, посла України в Республіці Польща, який зазначив: «Достатньо багато вже було зроблено впродовж року чи впродовж останніх півтора роки після Майдану в реформуванні української дипломатії. Проте процес реформування потрібно продовжувати, особливо в умовах екскалації військового та збройного конфліктів. Нам потрібно набрати в дипломатію нових людей, які мислять і працюють в ногу з часом, є більш динамічними і креативними. І піти за прикладом Грузії, чим відкритішими ми зробимо конкурси з відбору людей на роботу в дипломатію, тим кращих спеціалістів будемо мати. У дипломатичній службі залишаються люди, які звикли думати старими категоріями, бюрократизованими: дайте нам запит, який має бути зареєстрований, пройти через центр тощо. Ситуація змінилась, і має бути застосований більш сучасний підхід до звернень, які надходять, у т. ч. й електронною поштою. Має бути відповідальності кожного співробітника за те, що він робить. Це все стара система. Її потрібно змінити» [113]. У цьому контексті слід зазначити, що одним із важливих напрямів реформування зовнішньополітичного відомства є підвищення ефективності керівництва ним, зокрема центрального апарату та дипломатичних установ за кордоном як у мирний, так і воєнний час.

Як свідчать результати аналізу відповідного європейського досвіду, це, крім іншого, передбачає уточнення повноважень, функцій і завдань Міністерства закордонних справ України та дипломатичних представництв за кордоном, удосконалення їх структур, оптимізацію чисельності дипломатичного персоналу, які в них працюють. На нашу думку, реформування МЗС України та

перетворення його на ефективне зовнішньополітичне відомство європейського зразка, може здійснюватись такими шляхами:

- реорганізації центрального апарату МЗС України та дипломатичних представництв за кордоном;
- реформування інституту зовнішніх відносин і військово-дипломатичної служби;
- формування висококваліфікованого, патріотично налаштованого корпусу працівників дипломатичної служби;
- упровадження чіткої системи критеріїв підбору та розстановки кадрів у центральному апараті МЗС України та в закордонних її дипустановах;
- уточнення розподілу обов'язків і посадових інструкцій усіх співробітників закордонних дипустанов;
- реформування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників дипломатичної служби;
- упровадження сучасних етичних норм та норм дипломатичного протоколу;
- забезпечення цілісності зовнішньополітичного курсу держави, узгодженості дій органів виконавчої влади у сфері зовнішніх відносин;
- удосконалення системи координації та взаємодії діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин;
- забезпечення відкритості та прозорості функціонування державних органів у сфері зовнішніх відносин, зокрема шляхом повсюдного упровадження технологій електронного врядування;
- посилення інформаційної складової зовнішньополітичної діяльності, шляхом регулярних парламентських слухань; щомісячних брифінгів з питань зовнішньої політики за участю МЗС України; оприлюднення інформаційних матеріалів за результатами реалізації дво- та багатосторонніх угод, роботи змішаних комісій;
- збільшення фінансування та матеріально-технічного забезпечення зовнішньополітичної діяльності України;

– запровадження дієвої гарячої лінії для зворотнього зв'язку щодо владнання конфліктних ситуацій громадян України з працівниками дипломатичних представництв України тощо.

*Другий пріоритетний напрям* удосконалення механізмів державного управління у сфері зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої агресії має бути спрямований на реформування системи забезпечення національної безпеки України у зовнішньополітичній безпековій сфері. Особливостями цього пріоритетного напрямку діяльності є те, що він має бути задіяний для підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки України задля нейтралізації безпосередніх зовнішніх викликів, а також потенційних і реальних загроз у зовнішньополітичній сфері шляхом такого:

– розробки й імплементації законодавчих ініціатив з питань реорганізації Воєнної організації держави в сектор безпеки й оборони України з урахуванням змін характеру викликів і загроз національній безпеці України у зовнішньополітичній сфері. Зазначений процес передбачає законодавче закріплення завдань, функцій, механізмів оперативного реагування на виклики та загрози національній безпеці України в умовах зовнішньої агресії та функціонування сектору безпеки й оборони України в цих умовах;

– реформування та модернізації системи забезпечення національної безпеки України в зовнішньополітичній сфері. Зазначений процес має забезпечити трансформацію безпекової політики в цілеспрямовану діяльність (заходи політичного, воєнного та іншого характеру) щодо реалізації національних інтересів у сфері безпеки з метою локалізації, деескалації, та врегулювання конфліктів, а також ліквідація їх наслідків в умовах зовнішньої агресії проти України;

– мобілізації внутрішніх ресурсних можливостей нашої держави для захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості державного кордону. Зазначений процес передбачатиме забезпечення координації й узасвідії компетентних органів державної влади з питань національної безпеки у зовнішньополітичній сфері, а також розвиток і модернізацію оборонно-

промислового комплексу України. [40]

У межах цього пріоритетного напрямку зазначимо, що вдосконалення механізмів державного управління у сфері зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої агресії має бути спрямоване на формування сучасної парадигми зовнішньополітичної репутаційної діяльності України. Особливостями цього напрямку діяльності є те, що він має бути задіяний для відновлення зовнішньополітичної репутації України як прогнозованої дієздатної держави та відновлення курсу на вступ до Європейського Союзу та інтеграцію до НАТО, що має в подальшому супроводжуватися вдосконаленням механізму нормативно-правового регулювання зовнішньополітичної діяльності України.

Крім того, потребують удосконалення такі нормативно-правові акти:

– Закон України «Про національну безпеку України» [133], зокрема його ст. 1 «загрози національним інтересам і національній безпеці України» в усіх сферах, а особливо, слід звернути увагу на ті положення, що стосуються загроз у зовнішньополітичній, військовій сфері та сфері безпеки державного кордону, зокрема з питань щодо визначення в кожній сфері національної безпеки України реальні й потенційні виклики та загрози, а також потребує уточнення завдання і функції різних суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони;

– Закон України «Про Державну прикордонну службу України», зокрема потребує уточнення визначення завдань щодо забезпечення надійної оборони державного кордону України та його інженерно-технічного захисту. При цьому Закон України «Про Дипломатичну службу України» (що був прийнятий ще у 2003 році та є досі чинним) має бути приведений у відповідність до кращих європейських практик законодавчого забезпечення діяльності зовнішньополітичних відомств;

– Воєнна Доктрина України, яка має визначити умови переведення держави у стан війни та принципи побудови її оборони виходячи з реальної

обстановки, що склалася. Прийняття нової Воєнної доктрини України є актуальним саме з огляду на те, що рф у своїй воєнній доктрині вже наголосила на можливості застосування воєнної сили для захисту своїх співвітчизників, які перебувають за межами рф, яка вже реалізовується шляхом агресії проти України. Крім того, нова Воєнна доктрина України має врахувати й територіальні претензії до України, не тільки з боку рф, а й деяких політичних сил інших сусідніх держав, врахувати зміни, що відбуваються в міжнародній системі безпеки, та інші фактори.

Перелік правових документів, які потребують внесення змін і доповнень щодо вирішення питань національної безпеки і оборони в зовнішньополітичній сфері можна продовжувати, але першочерговими, на нашу думку, мають стати саме вищезазначені законодавчі акти України. З огляду на порушення рф положень низки міждержавних договорів, а також зважаючи на військову агресію проти України й окупацію частини території нашої суверенної держави, вважаємо, що актуальним є питання перегляду нормативно-правової бази українсько-російських відносин у сфері безпекової політики загалом і забезпечення безпеки державного кордону зокрема.

Уважаємо, що вдосконалення механізмів державного управління у сфері національної безпеки та зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої агресії має бути спрямоване на взаємодію з експертним середовищем, а також залучення недержавних організацій та громадськості до систематичних і неупереджених політико-дипломатичних заходів з актуальних питань зовнішньополітичної діяльності України. Особливостями цього напряму діяльності є те, що він має стати генератором і головним виконавцем нових зовнішньополітичних ініціатив, спрямованих на відновлення авторитету України у світі; відновлення державності й встановлення конституційного ладу на тимчасово окупованих рф територіях Донецької, Луганської та інших областей і повернення АРК шляхом:

– узаємодії з неурядовою Експертною радою з питань національної безпеки, яку було створено за ініціативи Центру досліджень армії, конверсії та



роззброєння у квітні 2014 року. До її складу увійшла низка відомих у країні профільних експертних організацій та оборонних аналітиків, директорів великих оборонних підприємств, народні депутати Верховної Ради України;

– доповнення Кабінетом Міністрів України спектру напрямів, якими може займатися «Офіс реформ», який водночас є одним із пунктів імплементації Угоди про асоціацію з ЄС. Наразі Офіс реформ працює над земельною реформою, поліпшенням бізнес-клімату та підвищення ефективності державних підприємств, децентралізацією, медичною реформою та реформою державного управління [103]. Очевидно, що серед наведеного переліку реформ відсутні ті, що були б спрямовані на забезпечення розвитку сектору безпеки й оборони, політико-дипломатичних відносин;

– узаємодії з громадськими організаціями, які створюються, у т.ч. за ініціативи провідних науковців в освітній галузі «Публічне управління у сфері національної безпеки»;

– узаємодії з ЗВО із специфічними умовами навчання, які готують фахівців для забезпечення цивільної безпеки й оборони тощо.

Отже, на підставі аналізу сучасної міжнародно-політичної ситуації в Україні нами запропоновано пріоритетні напрями діяльності щодо вдосконалення механізму державної політики у сфері національної безпеки та зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої агресії – безпековий і політико-дипломатичний (рис. 4.5). На нашу думку, їх доцільно розглянути у форматі проведення тематичного засідання Ради національної безпеки і оборони України, за результатами якого вбачається необхідним прийняття відповідного рішення щодо їх впровадження органами державної влади у сфері національної безпеки й оборони.

З огляду на це розроблено структурно-функціональну модель безпекової політики України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції. Сутність цієї моделі полягає в створенні ефективних публічно-управлінських механізмів, спрямованих на виконання завдань щодо зміцнення обороноздатності та забезпечення національної безпеки України в зовнішньополітичній сфері,

неухильного дотримання чинних міждержавних договорів, які регламентують питання зовнішніх відносин держави, що дасть можливість забезпечити інтеграцію України до ЄС та її нове зовнішньополітичне позиціонування у світі в умовах нестабільності глобальної та загальноєвропейської системи безпеки.

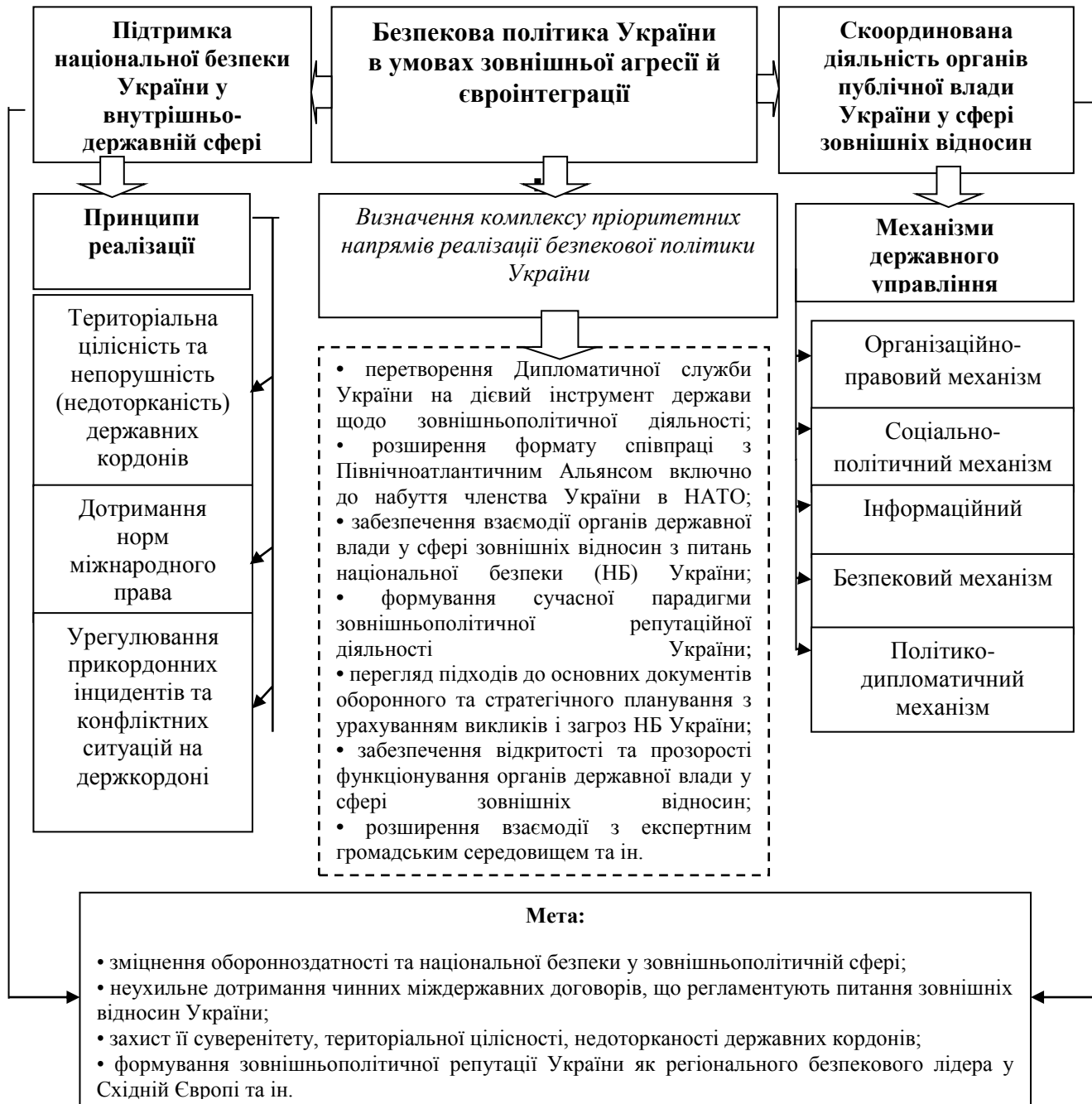


Рис. 4.5. Структурно-функціональна модель і пріоритети безпекової політики України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції

Джерело: авторська розробка

Розвиток безпекової політики України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції полягає в опрацюванні комплексу стратегічних напрямів реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин щодо захисту національних інтересів для зміцнення обороноздатності та забезпечення національної безпеки України у зовнішньополітичній сфері, спрямованого на виконання публічно-управлінських завдань з метою захисту суверенітету, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів України, реалізації її політичних, торговельно-економічних та інших національних інтересів, а також відновлення територіальної цілісності Української держави.

Під час дослідження нами було визначено напрями розвитку безпекової політики України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції, а саме:

- 1) політичний напрям із відповідними заходами;
- 2) дипломатичний напрям із відповідними заходами;
- 3) військовий напрям із відповідними заходами (рис. 4.6).

При цьому варто розуміти, що забезпеченню розвитку безпекової політики України має передувати реалізація низки заходів з удосконалення цієї політики. Вони представлені на рисунку 4.6. Уважаємо, що вдосконалення передбачає зміну, насамперед, якісних показників безпекової політики, а її розвиток ставу зміну кількісних показників. Адже науково виважена й успішна зміна зсередини будь-якої системи покликана забезпечити закріплення її в цьому стані розвитку, а також стимулювання до стабілізації його позитивної динаміки у вигляді збільшення відповідних кількісних показників.

На нашу думку, до *політичних заходів* віднесено поглиблення зв'язку України з політикою ЄС та НАТО, забезпечення рамок для посиленого політичного діалогу у сфері зовнішньої політики та безпеки, з метою збереження й зміцнення миру та стабільності в регіональному та міжнародних вимірах, посилення торговельних й економічних відносин, які спрямовані на поступову інтеграцію України у внутрішній ринок ЄС, посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки.



Рис. 4.6. Шляхи вдосконалення механізму безпекової політики України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції

Джерело: авторська розробка

Власне кажучи, *політичний напрям* розвитку безпекової політики України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції – це комплекс політичних заходів, які покликані регулювати стосунки України з іншими державами і народами у відповідності з потребами, цілями та принципами внутрішньої й зовнішньої політики, спрямованими на забезпечення політико-дипломатичної підтримки світової спільноти прагненням України.

До політичних шляхів розвитку безпекової політики України можна віднести такі: реалізацію стратегічного курсу України на європейську інтеграцію; забезпечення повноправної участі України в міжнародних безпекових організаціях; використання потенціалу впливових міжнародних організацій для врегулювання кризової ситуації у межах Луганської, Донецької та інших областей; засудження світовою спільнотою військової агресії рф на суверенну територію України; забезпечення суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості державних кордонів України.

Щодо *дипломатичних шляхів* розвитку безпекової політики України, то вони, на наше переконання, передбачають комплекс дипломатичних мирних засобів, спрямованих на врегулювання конфлікту у Луганській, Донецькій та ін. областях, повернення тимчасово окупованій території Автономної республіки Крим та міста Севастополя під суверенітет і юрисдикцію України та недопущення порушення конституційних прав громадян України на цій території, а саме:

- консолідацію міжнародної спільноти у справі підтримки України та засудження агресивних дій рф проти України та введення розширеного пакету санкцій щодо країни-агресора;

- отримання від міжнародного співтовариства додаткових гарантій щодо захисту суверенітету та територіальної цілісності України;

- залучення міжнародних організацій, насамперед ОБСЄ до організації постійного моніторингу стану безпеки українсько-російського державного кордону та вжиття дипломатичних заходів щодо припинення військового протистояння у південно-східних регіонах держави;

– розвиток стратегічного партнерства із США, який є впливовим чинником у євроатлантичному просторі, що сприяє встановленню більш збалансованої системи міжнародних відносин у регіоні та забезпеченню суверенітету й територіальної цілісності України в умовах військової агресії;

– розширення довгострокових, взаємовигідних міжнародних відносин з ключовим стратегічним партнером України з Республікою Польщі, країнами Балтії, Японією та ін., які добровільно взяли на себе низку моральних зобов'язань перед Україною щодо захисту її інтересів в рамках ЄС і глобальної безпеки, підтримки суверенітету, територіальної цілісності та євроінтеграційних прагнень нашої держави [40];

– розвиток партнерства із Туреччиною, спільно з якою можливо працювати над реалізацією стратегії перетворення регіону Чорного моря у зону миру, стабільності та безпеки;

– забезпечення дипломатичними засобами захисту, запобігання порушенням, відновлення прав та інтересів громадян України за кордоном;

– урегулювання питань договірно-правового оформлення українсько-російського державного кордону та дотримання його режиму на підставі усталених принципів міжнародного права;

– досягнення цілей європейської й євроатлантичної інтеграції України, що конституційно закріплені в її Основному Законі у лютому 2019 року;

– відновлення зовнішньополітичної репутації України як прогнозованої дієздатної держави;

– формування зовнішньополітичної репутації України як регіонального безпекового лідера у Східній Європі.

При цьому слід розмежовувати такі поняття, як сили безпеки й оборони. Відповідно до Воєнної доктрини України та Закону України «Про національну безпеку України» [40; 133]:

– сили безпеки – це державні правоохоронні та розвідувальні органи, сили цивільного захисту й органи загальної компетенції, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки

України;

– сили оборони – це Збройні Сили України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту, інші утворені відповідно до законів України військові формування, а також правоохоронні та розвідувальні органи, в частині залучення їх до виконання завдань з оборони держави.

Дослідивши думку провідних аналітиків й експертів у сфері глобальної та загальноєвропейської (зовнішньої) безпеки, пропонуємо розглянути *військові шляхи* вдосконалення та розвитку безпекової політики України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції. Ці шляхи передбачають можливість залучення та використання структурами сектору безпеки й оборони у районі проведення воєнних дій засобів (особовий склад та спеціалістів окремих підрозділів, військових частин, вогнепальної зброї, бойової техніки, спеціальні і транспортні засоби, засоби спеціального зв'язку, інші матеріально-технічні засоби), необхідних для:

– ведення бойових дій в межах проведення спочатку Операції об'єднаних сил (ООС), а тепер війни задля відновлення лінії державного кордону України та недопущення його незаконної зміни;

– знешкодження незаконних воєнізованих або збройних формувань, їх озброєння та бойової техніки;

– протидії диверсійно-розвідувальним та терористичним угрупованням, що намагаються потрапити чи вже потрапили на територію держави для дестабілізації ситуації в Україні;

– боротьби з екстремістським, транскордонним та іншим злочинним угрупованням, що організовують свою протиправну діяльність на ділянках українсько-російського державного кордону;

– протидії спробам незаконної зміни проходження лінії українсько-російського державного кордону та забезпечення єдиного юридичного титулу кордону з РФ на всій його протяжності;

– запровадження комплексу спеціальних заходів щодо відновлення

контролю над частиною українсько-російського державного кордону, захопленого незаконними терористичними угрупованнями під час бойових дій;

– розгортання, забезпечення функціонування та захисту військовими силами та засобами контрольних пунктів в'їзду- виїзду в смузї безпеки вздовж лінії розмежування в межах окупованих областей;

– захисту громадян України в умовах зовнішньої агресії проти неї;

– функціонування військово-цивільних адміністрацій.

Слід наголосити, що військові шляхи розвитку безпекової політики України передбачають додаткові обмеження прав і свобод громадян, а також на вимогу підприємства, установи та організації, що перебувають в районі проведення воєнних дій, мають частково або повністю припиняти свою роботу. Це зумовлено необхідністю уникнення загрози життю і здоров'ю цих працівників під час здійснення військових та спеціальних операцій.

Отже, військові шляхи вдосконалення та розвитку безпекової політики України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції – це комплекс системних воєнних та спеціальних (таємних) заходів, що запроваджуються силами безпеки й оборони України для ведення бойових дій, а також із метою забезпечення суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості державних кордонів України, зокрема відновлення контролю над окупованими областями або їхніми частинами.

До спеціальних (таємних) заходів, які здійснюються Службою зовнішньої розвідки України, Службою безпекою України, Головним розвідувальним управлінням Міністерства оборони України, Державною прикордонною службою України, належать заходи оперативно-службового, оперативно-розшукового, розвідувального та контррозвідувального забезпечення діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх відносин, дипломатичних представництв, консульських та інших державних установ, а також заходи, пов'язані з охороною державних інтересів у сфері зовнішньополітичної діяльності та захистом цих установ за кордоном. Вони, на наш погляд, повинні передбачати таке:



– удосконалення механізмів прогнозування й оцінювання джерел, цілей та характеру викликів, ризиків і загроз національній безпеці у зовнішньополітичній сфері;

– протидію підривній пропаганді та спеціальним інформаційним операціям іноземних держав проти України, упередження намагань маніпулювати суспільною свідомістю шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації, сприяння формуванню національної ідентичності;

– утворення системи кібернетичної безпеки, протидію кібертероризму, захист від кібератак на об'єкти критичної інформаційної інфраструктури, зокрема у військовій, енергетичній, транспортній, телекомунікаційній та банківській сферах;

– захист державних інформаційних ресурсів, систем електронного врядування, технічного і криптографічного захисту інформації з урахуванням практики країн НАТО та ЄС;

– реформування системи охорони державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом відповідно до стандартів ЄС і НАТО;

– організацію оперативно-службової, оперативно-розшукової, службово-бойової діяльності для протидії сепаратистським, екстремістським, транскордонним та іншим злочинним угрупованням, що організовують свою протиправну діяльність через українсько-російський державний кордон;

– підвищення ефективності функціонування розвідувальних, контррозвідувальних органів, зосередження їхньої діяльності на виявленні, попередженні та нейтралізації зовнішніх викликів та загроз національній безпеці;

– моніторинг ситуацій надзвичайного характеру (випадків міжнародного захоплення заручників, техногенних катастроф, стихійних лих тощо), які загрожують інтересам і безпеці громадян та юридичних осіб України, з опрацюванням конкретних засобів забезпечення їхніх прав, а також надання вчасної допомоги;

– формування мережі союзництва як з окремими державами (шляхом укладення угод про спільну оборону або військову допомогу), так і з міжнародними безпековими організаціями (шляхом участі у механізмах колективної безпеки).

Таким чином, можемо зробити висновок, якщо вдосконалення безпекової політики України не буде ефективно скоординованим, узгодженим і підтримуватися суспільно-політичною волею та спільним баченням усіх гілок влади, то й надалі спостерігатиметься відсутність прогресу (розвитку) у питаннях забезпечення провадження внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності нашої держави. На нашу думку, підвищення ефективності реалізації безпекової політики України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції має відбуватися комплексно – у політичному, дипломатичному та військовому напрямку (див. рис. 4.6). При цьому безпековий напрям повинен представляти собою комплекс політико-дипломатичних, воєнних і спеціальних (таємних) заходів, що здійснюються органами державної влади, які у межах своїх повноважень залучаються до виконання завдань щодо захисту національних інтересів у безпековій сфері, а також до ефективного здійснення зовнішньополітичної діяльності органами виконавчої влади через інформаційно-аналітичну роботу з такою метою:

– по-перше – мінімізації загроз державному суверенітету;

– по-друге – забезпечення адекватного реагування на повномасштабну напівприховану військову агресію РФ на суверенну територію України, спрямований на створення сприятливих зовнішньополітичних умов для відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаних кордонів.

**ВИСНОВКИ**

Одержані під час монографічного дослідження результати передбачають вирішення актуального конкретного наукового завдання, яке полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні та розробленні практичних рекомендацій щодо вдосконалення та розвитку безпекової політики України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції. На підставі результатів, отриманих під час дослідження, обґрунтовано такі висновки та пропозиції:

1. Визначено, що сутнісно механізм безпекової політики вимагає застосування комплексного підходу. Конкретизовано, що механізм безпекової політики є різновидом механізму публічного управління. При цьому комплексний підхід дав змогу механізм безпекової політики представити як сукупність принципів, «дерева цілей», суб'єктів, об'єкта, функцій, форм, ресурсів, методів і засобів, ключове місце серед яких відведено правовим та організаційним, що становлять базис дієвого функціонування інституційної системи публічного управління, зокрема, та сфери національної безпеки загалом. Обґрунтовано також парадигмальність розвитку правових й організаційних складових запропонованого механізму в цій сфері, які забезпечують зміну акцентів у визначенні безпеки особистості та її інтересів як ключових у системі національних інтересів. При цьому конкретизовано, що вони відіграють роль критерію, необхідного для корегування векторів розвитку правової бази й інституційної системи публічного управління, покликаної забезпечувати належний рівень національної безпеки.

2. Досліджено закордонні практики формування та реалізації безпекової політики з урахуванням інтеграційних прагнень України, зокрема досвід країн-членів ЄС і НАТО. Виявлено, по-перше, що ці практики передбачають упровадження принципу правової й інституційної правонаступності під час формування державної політики в цій сфері, забезпечуючи послідовність

реалізації такої політики з використанням накопиченого досвіду. По-друге, на відміну від України, в аналізованих країнах-членах ЄС і НАТО наявна практика середньо- і довгострокового стратегічного планування із дотриманням наукових положень щодо його здійснення. З'ясовано, що це дозволяє вчасно та комплексно визначати виклики й загрози національній безпеці з урахуванням впливу глобалізаційних процесів, своєчасно реагуючи на них. По-третє, для підтримки національної безпеки на належному рівні використовується комплексний підхід до функціонування цивільних і військових структур. Аргументовано, що впровадження таких позитивних закордонних практик при формуванні та реалізації організаційно-правового механізму безпекової політики України сприятиме її стабільному безпековому розвитку. При цьому встановлено, що найбільш корисним для дослідження й аплікування на вітчизняних теренах є досвід гарантування національної безпеки, напрацьований у Республіці Польща. Підтвердженням цього визнано таке: 1) вона є регіональним лідером у сфері безпеки та сталого розвитку в Східній Європі, а також стратегічним партнером України; 2) Республіка Польща й Україна мають певну схожість історичного розвитку, розміру територій, кількості населення, спільність кордонів тощо.

3. Охарактеризовано сучасний стан функціонування правового й організаційного забезпечення механізму безпекової політики України як незадовільний через наявність колізій і прогалин у нормативно-правовій базі, дублювання сфер впливу суб'єктів такого управління, низький рівень довіри громадян до діяльності цих суб'єктів та ін. Ці недоліки пропонуємо усунути шляхом дотримання загальних і спеціальних державно управлінських принципів (системності, публічності, результативності, ефективності, єдності, виваженості тощо) під час удосконалення Закону України «Про національну безпеку України». Рекомендовано його узгодити із Законом України «Про основи національного спротиву», зокрема в частині визначення, з одного боку, сектору безпеки й оборони, а з другого – інших сил безпеки та сил оборони.

Крім того, наполягається на важливості включення до складу сектору безпеки й оборони Міністерства закордонних справ України (ст. 12 зазначеного Закону).

4. Проаналізувавши результати проведеного експертного опитування із залученням 150 респондентів (здобувачів вищої освіти й учених у галузі науки «Публічне управління та адміністрування»), оцінено сучасний стан гарантування національної безпеки України як низький. Систематизація думок експертів дозволила визначити, що причинами цього є значна кількість суб'єктів публічного управління з нечітким механізмом взаємодії, наявність суперечливих, подібних одне до одного нормативно-правових актів, неточність сфер впливу таких суб'єктів у відповідній сфері, відсутність чітких напрямків розвитку. Ураховуючи думки експертів та з метою підвищення безпекового рівня, вважаємо необхідним уточнити конфігурацію суб'єктів її гарантування та зв'язки між ними. Доведено, що такий крок забезпечить організаційну єдність інституційного середовища, та окреслить пріоритетні цілі та заходи державної політики в зазначеній сфері.

5. Запропоновано стратегічні засади розвитку безпекової політики України, які охоплюють науково-теоретичне визначення зазначеної політики як системи, елементи якої приводить у рух механізм. Визнано, що він є формою вияву системи безпекової політики. Обґрунтовано, що її розвиток вимагає доопрацювання Стратегії національної безпеки України з урахуванням наданих нормотворчих пропозицій щодо систематизації оперативних і стратегічних цілей функціонування цього механізму. Доведено, що базис таких цілей становлять національні інтереси, які рекомендовано визначати із застосуванням методичних підходів (передбачають проведення рівневого, часового та комплексного оцінювання) і типових підходів (включають економічний, цільовий, функціональний, соціальний та організаційний методи). Ці підходи рекомендовано використовувати з позиції запропонованої структури організаційно-правового механізму безпекової політики України, тобто сукупності «дерева цілей», принципів, суб'єктів, об'єкта, функцій, форм, методів і засобів, ресурсів тощо.

6. Визначено шляхи залучення інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації безпекової політики України, що передбачають урахування прийнятих Комітетом міністрів Ради Європи Рекомендацій CM/Rec(2007)14 щодо важливості забезпечення розвитку демократії, а також прозорості та підзвітності органів державного управління. Акцентовано також на важливості впровадження на вітчизняних теренах Кодексу рекомендованої практики громадської участі в процесі прийняття рішень, яка відзначається рівневістю (інформація → консультації → діалог → партнерство). Наполягається на розвитку публічно-приватного партнерства як найвищого рівня залучення інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації безпекової політики. Уважаємо, що залучення цих інститутів має відбуватися в таких напрямках: 1) акумулювання потенціалу інститутів громадянського суспільства (громадських об'єднань, консультативних, дорадчих та інших рад) у зазначеній сфері; 2) координації процесів надання міжнародної допомоги цим інститутам, що може становити загрозу національній безпеці країни. Крім того, обґрунтовано вдосконалення вітчизняної правової бази щодо реалізації демократичного цивільного контролю за діяльністю органів влади в цій сфері в напрямку посилення ролі громадськості. Авторські рекомендації враховують новації у сфері публічного управління національною безпекою, покликані забезпечити формування тенденцій щодо результативного виконання переданих безпекових функцій на регіональний і місцевий рівні, що є найбільш наближеними до агрегування та задоволення національних інтересів.

7. Розроблено методичні підходи до вдосконалення безпекової політики України, які на основі створеної імітаційної моделі середньо- і довгострокового прогнозування сфері національної безпеки України, дозволяють вдосконалити наявне інформаційно-аналітичне забезпечення задля задоволення інформаційних потреб сектору безпеки та оборони України з метою прийняття ефективних державно управлінських рішень.

8. Визначено, що вдосконалення та безпекової політики України в умовах зовнішньої агресії й євроінтеграції можливий шляхом послідовного введення політичних, дипломатичних і військових заходів, а саме:

– зміцнення політичного діалогу з широкого спектру зовнішньополітичних і безпекових питань, поступова конвергенція у сфері загальноєвропейської (зовнішньої) системи безпеки;

– формування мережі союзництва як з окремими державами, так і з міжнародними безпековими організаціями;

– залучення політичної, військової, гуманітарної та іншої підтримки України з боку ЄС та США;

– організації переговорного процесу щодо розширення формату Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ;

– засудження усією міжнародною спільнотою військової інтервенції РФ та введення розширеного пакету санкцій щодо неї;

– виведення російських військових підрозділів з окупованих ними територій України;

– відшкодування завданих втрат та відновлення територіальної цілісності України.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Андрійчук В. Глобалізація, інтеграція та економічна безпека України. *Політика і час*. 2004. № 9. С. 61–71.
2. Андрущенко С.В. Україна в сучасному геополітичному середовищі : Монографія. Логос, 2005. 286 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. - Омега-Л, 2005. – 584 с.
4. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2012. Ч. 2. № 1. С. 59–64.
5. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: монографія. Київ: УАДУ, 2000. 328 с.
6. Бакуменко В.Д., Дегтяр А.
7. Бакуменко В.Д., Дзвінчук Д.І., Поважний О.С. Державне управління: курс лек. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2011. 536 с.
8. Безпека України: Геополітичний вимір / за ред. В. П. Горбуліна, А. М. Зленко, Г. В. Крючкова, В. П. Семиноженка. Київ: Громад.-політ. об'єд. «Український форум», 2007. 123 с.
9. Бергер П.Л. Що таке інституція? Випадок мови. *Незалежний культурологічний часопис "І"*. 2004. № 35. URL : <http://www.ji.lviv.ua/n35texts/berger.htm2004> (дата звернення: 07.11.2020)
10. Бережницька У.Б., Савко О.Я., Данилюк М.О. Соціально-економічна безпека: навчальний посібник. Івано-Франківськ: Симфонія, 2016. 264 с.
11. Бешелев С.Д., Грабовецький Б.Є. Методи експертних оцінок: теорія, методологія, напрямки використання: монографія. Вінниця: ВНТУ, 2010. 171 с.



12. Белай С. В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика: монографія. Харків: Національна акад. НГУ, 2015. 349 с.
13. Білик О. І., Лукашевська У.Т. Сутність, значення та розвиток публічного механізму. *Економіка і суспільство* . 2017, №12. С. 177-180.
14. Бондаренко М. Безопасность как социальная категория: формирование категориально-понятийного аппарата. *Наука и практика*. 2010. URL: [https://орюи.мвд.рф/upload/site137/document\\_journal/CrTSJbK7QD.pdf](https://орюи.мвд.рф/upload/site137/document_journal/CrTSJbK7QD.pdf) (дата звернення: 14.11.2020)
15. Браун П. Посібник з аналізу державної політики: навч. посіб. пер. з англ. Тарахан Л., Зарицька М., Ткачук Р., Малець Л. Київ: Основи, 2000. 243 с.
16. Брокгауз Ф.А., Єфрон І.А. Енциклопедичний словник Брокгауза і Єфрона: енциклопедичний словник. Санкт-Петербурґ: АО «Ф. А. Брокгауз — І. А. Ефрон», 1907. 1055 с.
17. Вербицький О. В. Характеристика соціальної напруженості та децентралізації як об'єктів державного управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»)*. 2017. № 2 (7). С. 8–13.
18. Верховна Рада України. URL: <http://rada.gov.ua/> (дата звернення: 07.05.2022)
19. Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики: вибр. наук. праці. Київ: НІСД, 2016. 528 с.
20. Глобальна та національна безпека: підручник / авт. кол. :В.І. Абрамов, Г.П. Ситник, В.Ф. Смолянюк та ін. / за заг. ред. Г.П.Ситника. Київ : НАДУ, 2016. 784 с.
21. Глоссарий терминов / без указ. авт. – Гармиш Партенкирхен (Германия), 2002. 30 с. (Препр./Европейский Центр по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла. Колледж по изучению международных отношений и вопросов безопасности.

22. Гнибіденко І.Ф., Колот А. М., Новікова О.Ф. та ін. Соціальна безпека: теорія та українська практика: Монографія. Київ : КНЕУ, 2006. 292 с.
23. Гоббс Т. *Сочинения: В 2 т.: Пер. с англ. / сост. В.В.Соколов. Москва: Мысль, 1982. Т.1. 621 с.; 1991. Т.2. 731 с.*
24. Гончаренко О.М., Лисицин Е.М. Методологічні засади розробки нової редакції концепції національної безпеки України: Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2001. 48 с.
25. Гончаренко О.М., Лисицин Е.М., Вагапов В.Б. Поняття національної безпеки в контексті національних інтересів України. *Наука і оборона*. 2002. № 1. С. 18-24
26. Горбулін В. П. Світова гібридна війна: український фронт: монографія. Київ: НІСД, 2017. 496 с.
27. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія. Київ: НІСД, 2010. 288 с.
28. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / Г. П. Сытник, В. И. Абрамов, В. Ф. Смолянчук и др. Київ: НАДУ, 2012. 496 с.
29. Гусаров К. О. Some features of state regulation of pendulum migrations in Ukraine. *Вісник національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2018. Вип. 1 (9). С. 120–124.
30. Декларація про державний суверенітет України: декларація Верховної Ради УСР від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 23.02.2022)
31. Демчук Д. В. Концепція «суспільства ризику» як фундаментальний підхід до аналізу політичного ризику. *Актуальні проблеми політики*. 2014. Вип. 51. С. 64.
32. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 10.01.2022)
33. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П.

Сурмін та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

34. Державне управління : слов.-довід. / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ: УАДУ, 2002. 228 с.

35. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

36. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р.Нижник та В.М.Олуйка. Львів: Нац. ун-т «Львівська політехніка», 2002. 352 с.

37. Дегтяр А.О. Державне та регіональне управління в соціальній сфері : монографія. Харків : С. А. М., 2015. 552 с.

38. Джигоев О. И. Природа исторической необходимости. Тбилиси : Мицнеереба, 1967. 136 с.

39. Дікон Б., Халс М., Стабс П. Глобальна політика: Міжнародні організації й майбутнє соціального добробуту / пер. з англ. А.Олійника та ін. Київ : Основи, 1999. 346 с.

40. Домбровська С.М., Помаза-Пономаренко А.Л., Нікіпелова Є.М. Уніфікація правового механізму України та Республіки Польща щодо зміцнення національної безпеки: монографія. Харків: НУЦЗ України, 2019. 256 с.

41. Домбровська С.М., Помаза-Пономаренко А.Л., Лукиша Р.Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків: монографія. Харків: НУЦЗ України, 2018. 216 с.

42. Древаль Ю. Д. Механізми державного управління як наукова проблема. *Державне будівництво*. 2009. № 9. URL : [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=debu\\_2009\\_2\\_4](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=debu_2009_2_4) (дата звернення: 03.10.2021)

43. Древаль Ю. Д. Безпека особистості як фактор сучасних державно-управлінських відносин. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної*

*Ради України.* 2015. № 1. С. 123–127. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=72940> (дата звернення: 08.09.2020)

44. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сумрін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сумріна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

45. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління. 748 с.

46. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління. 692 с.

47. Євсюков О. П. Концепція уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України. *Вісник національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління.* 2018. Вип. 1 (9). С. 124–130.

48. Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління (Основи теорії державного управління) : навчальний посібник. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. 268 с. Шамхалов

49. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України : Проект Концепції формування та функціонування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npasearch> (дата звернення: 22.05.2022)

50. Єлагін В. П. Соціальна політика: теоретико-методологічні та концептуальні підходи : підруч. Харків: Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Хар. регіон. ін-т держ. упр., 2010. 400 с.

51. Заглядывая за горизонт. Концепции и опыт формулирования национальных видений / состав.: Центр экономических исследований при содействии Программы развития Организации Объединенных Наций. 2014. URL :

<https://www.undp.org/ru/uzbekistan/publications/%C2%AB%D0%B7%D0%B0%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4%D1%8B%D0%B2%D0%B0%D1%8F-%D0%B7%D0%B0-%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%BE%D0%BD%D1%82-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%B8-%D0%BE%D0%BF%D1%8B%D1%82-%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D1%83%D0%BB%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D1%85-%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9%C2%BB>  
(дата звернення: 28.08.2020)

52. Зленко А. М. Дипломатія і політика. Україна в процесі динамічних геополітичних змін. Харків : Фолио, 2004. 559 с.

53. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь / за ред. д. політ. н., професора Г. І. Зеленько. Київ : ІПіЕНД ім. І. Кураса НАН України, 2014. 164 с.

54. Ісаєнко І. А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 114-117.  
URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/5\\_2012/32.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/5_2012/32.pdf) (дата звернення: 12.03.2021)

55. Кайгородцев А. А. Механизм экономической безопасности Казахстана. *Наука и современность*. 2016. 1(7). С. 69–77.

56. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Нац. акад. держ. упр-ня при Президентові України. Київ, 2016. 39 с.

57. Качинський А. Б. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень : монографія. – Київ : НІСД, 2013. 101 с.

58. Ковтун НВ. Статистичне дослідження інвестиційного процесу та

інвестиційної діяльності: теорія, методологія, практика : монографія. Київ: ІМЕКС. 2005. 420 с.

59. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI: станом на 16.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#top> (дата звернення: 16.06.2022)

60. Коліушко І., Кириченко Ю. Проблеми дієвості Конституції України та удосконалення її змісту. *Парламент*. 2001. № 3. с. 12-15. URL: <https://parlament.org.ua/upload/docs/statKUkoliush.doc.pdf> (дата звернення: 22.11.2021)

61. Конституционные основы национальной безопасности : монографія. Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 2002. 212 с.

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

63. Конституція – правне обличчя всієї країни (нереалізовані сторінки сучасного українського конституційного процесу): Збірка проектів Конституції України та законопроектів про внесення змін до Основного Закону України, Концепція нової Конституції України та концепції змін до Конституції України: у 2 т. / Інститут законодавства Верховної Ради України. 2-е вид., переробл. і доповн. Т. 2. Кн. 1. К. : СПД Чалчинська Н.В, 2019. 957 с.;

64. Конституція – правне обличчя всієї країни (нереалізовані сторінки сучасного українського конституційного процесу): Збірка проектів Конституції України та законопроектів про внесення змін до Основного Закону України, Концепція нової Конституції України та концепції змін до Конституції України: у 2-х т. / Інститут законодавства Верховної Ради України. 2-е вид., переробл. і доповн. Т. 2. Кн. 2. К. : СПД Чалчинська Н.В., 2019. 471 с.

65. Конституція України : від 28.06.1996 р. : станом на 01.01.2020 р. URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 06.02.2022)

66. Коропатнік І. М., Кузьмич І. І. Вдосконалення нормотворчої діяльності органів військового управління Збройних Сил України. *Юридичний*

*вісник*. 2013. № 4 (29). С. 48–52.

67. Коротич О. Механізми державного управління: проблеми теорії та практичної побудови. *Вісник НАДУ*. 2006. № 3. С. 79-84.

68. Косевцов В.О. Національна безпека України (теорія, реальність, прогноз): монографія. - Київ: Сатсанга, 2000. 80 с.

69. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття «Механізм державного управління». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=56> (дата звернення: 23.11.2021)

70. Криштанович М. Ф. Реалізація механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України щодо національної безпеки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління*. 2017. Вип. 1 (6). С. 341–347.

71. Крук С. І. Аналіз сучасних викликів національній безпеці та процесів її інституціоналізації в Україні. *Публічне управління і адміністрування*. 2019. № 9. С. 7–11.

72. Крук С. І. Правовий механізм державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. *Право та державне управління*. 2018. № 4. С. 163–167.

73. Крук С. І. Аналіз стану організаційно-правових механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 20. С. 76–78.

74. Крук С. І. Інституційний розвиток державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України: дис. ... д-ра наук з держ. упр. Харків, 2019. 449 с.

75. Крук С. І. Національна безпека як пріоритет правоохоронної та іншої інституційної діяльності. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах* : матеріали VII Всеукр. науч.-практ. конф. (16.11.2018 р., м. Харків). Харків : ХНУВС, 2018. С. 317–319.

76. Крук С. І. Організаційно-правові засади державного управління національною безпекою України. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (30 листопада 2018 р., м. Київ). Київ. : ФОП Кандиба Т.П., 2018. С. 315–317.
77. Ліпенцев А. В., Поляк О. В., Основні напрямки формування механізмів надання управлінських послуг органами влади. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2008. № 2. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08lavrov.htm/08lavrov.htm> (дата звернення: 11.06.2020)
78. Ліпкан В. А. Національна безпека України : навч. посіб. Київ : КНТ, 2009. 574 с.
79. Майстро С. В. Теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3 (46). С. 3–10.
80. Малик Я., Береза О., Криштанович М. Національна безпека : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 280 с.
81. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління : вид. 2-ге, доп. і випр. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
82. Манилов В.Л. Национальная безопасность: ценности, интересы и цели. *Военная мысль*. 1995. № 6. С. 29.
83. Манилов Дмитрієв І.А., Близнюк А.О., Онісіфорова В.Ю. Управління економічною безпекою автотранспортного підприємства: монографія. Харків, ХНАДУ. 237 с.
84. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління : навч. посіб. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
85. Міжнародний досвід моніторингу та оцінювання / Моніторинг і оцінювання: Заради чого? Яким чином? З яким результатом? : навч. посіб. / Кравчук І., Дукач Ю., Кияниця З. та ін. Київ : МБФ «Альянс громадського здоров'я», 2018. 178 с.



86. Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://mvs.gov.ua/> (дата звернення: 07.06.2022)
87. Міністерство оборони України. URL: [mil.gov.ua](http://mil.gov.ua) (дата звернення: 07.06.2022)
88. Міністерство у справах ветеранів України. URL: <https://mva.gov.ua> (дата звернення: 07.06.2022)
89. Молодцов О. В. Методологічні аспекти теорії інституціональних матриць у контексті динаміки інституціональних змін. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016 № 2
90. Молчанов Н.А. *Термины и определения, используемые специалистами зарубежных стран при разработке проблем национальной безопасности*. Стратегическая стабильность. 2000. № 3
91. Мулько О. Інституційне забезпечення євроінтеграційної системи Республіки Польща. *Міжнародне товариство «Україна-Польща-Німеччина»*. URL: <https://ukrpolgerm.com/document/info/6/2> (дата звернення: 27.06.2021)
92. Мурашко А. М Реалізація державної політики у сферах національної безпеки і оборони на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.02. Чернігів. 2021. 21 с.
93. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. Б. Є. Патона. Київ : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2012. 72 с.
94. Нижник Н., О. Машкова О. Системний підхід в організації державного управління : навчальний посібник. Київ : УАДУ, 1998. С. 37-49.
95. Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан та тенденції розвитку) : навчальний посібник. Київ : Преса України, 2000. 60 с.
96. Новицький Г. В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України: монографія. Київ : Інтертехнологія, 2008. 496 с.
97. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Пер. з англ. І. Дзюб. Київ : Основи, 2002. 198 с.

98. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.
99. Олуйко В. М., Ситник Г.П. Організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України. Хмельницький, 2005. 236 с.
100. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління»: наук. розробка / уклад.: О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. Київ: НАДУ, 2011. 56 с.
101. Орнштейн Н. Дж., Перлман М. Политическая власть и социальные изменения: Соединенные Штаты стоят перед объединенной Европой. Вашингтон, округ Колумбия: AEI Press, 1991. 525 с.
102. Ортіна Г.В. Технологічний розвиток інноваційної державної політики як складової соціальної безпеки країни. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління.* 2019. Вип. 1 (10). С. 40–48.
103. Офіс реформ. URL: <https://rdo.in.ua/>.
104. Паутова Т. О. Сутність публічного управління на місцевому рівні в Україні. *Теорія та практика державного управління.* 2013. Вип. 4 (43). С. 54—60.
105. Пилипчук В. Г., Дзьобань О. П., Настюк В. Я. Система і компетенція державних органів зі спеціальним статусом у сфері національної безпеки України : монографія. Харків : Право, 2009. 200 с.
106. Положення про Громадську раду при Міністерстві оборони України. URL: <https://www.mil.gov.ua/content/gromadska-rada/polozhennya.PDF> (дата звернення: 29.01.2020)
107. Помаза-Пономаренко А. Л. Роль інституту президентської влади у сфері забезпечення національної безпеки *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування.* 2019. № 1. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist\\_2019\\_1/0-39](http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2019_1/0-39) (дата звернення: 26.04.2022)
108. Помаза-Пономаренко А.Л. Інституціональна система державного управління соціальною безпекою регіонів України : дис. ... д-ра наук з публ.

упр. : 25.00.05. Харків, 2020. 443 с.

109. Помаза-Пономаренко А.Л., Порока С.Г. Анализ государственного правового обеспечения в сфере национальной и публичной безопасности Украины. *East journal security studies*. 2018. № 1 (3). С. 1–7.

110. Помаза-Пономаренко А.Л., Порока С.Г. Генезис та реалії публічного управління у сфері національної безпеки України. *Проблеми та перспективи забезпечення цивільного захисту*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених, 15-16 квітня 2021 р. Харків: НУЦЗУ. С. 7.

111. Помаза-Пономаренко А.Л., Порока С.Г. Публічне управління соціальними системами як складової національної безпеки. *Інформаційні технології: наука, технологія, освіта, здоров'я* : матеріали XXVII Міжнародної науково-практичної конференції MicroCAD-2019, 15-17 травня 2019 р.: у 4 ч. Ч. IV. Харків: НТУ «ХП». С. 115.

112. Помаза-Пономаренко А. Л. “Національна безпека”, [in:] Законодавство України : монографія. Х. : НУЦЗУ, 2018. 168 с.

113. Помаза-Пономаренко А.Л. Соціальний розвиток і безпека регіонів: державно-управлінські аспекти: монографія. Харків: Видавництво «Діса плюс», 2017. 270 с.

114. Помаза-Пономаренко А.Л., Микитюк Ю.М. Цифровізація державної політики vs. державна політика цифровізації у сфері правового регулювання: монографія. Харків: НУЦЗ України, 2021. 200 с.

115. Порока С.Г. Виклики та загрози національній безпеці України. *Проблеми та перспективи забезпечення цивільного захисту*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених, 15-16 квітня 2020 р. Харків: НУЦЗУ. С. 208.

116. Порока С.Г. Концептуальні засади щодо визначення механізмів публічного управління у сфері національної безпеки України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2019. № 1 (10). С. 182–189.

117. Порока С.Г. Опыт Республики Польша в обеспечении национальной безопасности. *Время вызовов и возможностей: проблемы, решения, перспективы*: материалы X Международной научно-практической конференции молодых ученых и студентов. 15 мая 2020 р. Рига: Балтийская Международная Академия. С. 171-173

118. Порока С.Г. Особливості правового регулювання у сфері національної безпеки: Україна та світ. *Інформаційні технології: наука, технологія, освіта, здоров'я* : матеріали XXVIII Міжнародної науково-практичної конференції MicroCAD-2020, 28-30 жовтня 2020 р.: у 4 ч. Ч. IV. Харків: НТУ «ХП». С. 142.

119. Порока С.Г. Публічне управління у сфері інформаційної безпеки України. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України*: матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (30 листопада 2018 р., м. Київ), 2018. Київ: ЗДІА. С. 414-415.

120. Порока С.Г. Роль громадськості в організаційно-правовому механізмі публічного управління у сфері національної безпеки України. *Інформаційні технології: наука, технологія, освіта, здоров'я* : матеріали XXIX Міжнародної науково-практичної конференції MicroCAD-2020, 18-20 травня 2021 р.: у 4 ч. Ч. IV. Харків: НТУ «ХП». С. 75

121. Порока С.Г. Співвідношення та законодавче визначення понять «національна безпека» і « цивільний захист». *Проблеми та перспективи забезпечення цивільного захисту*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених, 10-11 травня 2019 р. Харків: НУЦЗУ. С. 431.

122. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 2. С. 105-112.

123. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008 Вип. 3 (35). С. 269—274.і

124. Про без'ядерний статус України : Заява від 24.10.1991 р. № 1697-ХІІ: станом на 24.10.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-12#top> (дата звернення: 07.06.2022)

125. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5: станом на 04.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#Text> (дата звернення: 24.05.2022)

126. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 2003 р. № 975-IV: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15#Text> (дата звернення: 01.06.2022)

127. Про державне стратегічне планування : проект Закону України № 9407 від 03.11.2011 р. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=9407&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9407&skl=7) (дата звернення: 01.06.2022)

128. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI : станом на 08.07.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#top> (дата звернення: 01.06.2022)

129. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052-2015-п : станом на 03.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.06.2022)

130. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878-2015-п : станом на 29.05.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.06.2022)

131. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 671-2014-п : станом

на 08.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.06.2022)

132. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління : Постанова Кабінету міністрів України від 18.05.2016 р. № 335-2016-п : станом на 06.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.06.2022)

133. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII : станом на 24.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#top> (дата звернення: 04.06.2022)

134. Про оборону України : Закон України від 06.12.1091 р. №1932-XII: станом на 01.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 04.06.2022)

135. Про організацію оборонного планування : Закон України від 18.11.2004 р. № 2198-IV: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2198-15#top> (дата звернення: 04.06.2022)

136. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX : станом на 12.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#top> (дата звернення: 04.06.2022)

137. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#top> (дата звернення: 29.05.2022)

138. Про проголошення незалежності України. Постанова Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки : Закон України від 24.08.1991 р. № 1427-XII: станом на 24.08.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text> (дата звернення: 29.05.2022)

139. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР: станом на 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення: 29.05.2022)

140. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони від 14.09.2020

р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020 : станом на 14.09.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 29.05.2022)

141. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII: станом на 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#top> (дата звернення: 29.05.2022)

142. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1.02.2012 р. № 45/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012#Text> (дата звернення: 29.05.2022)

143. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-15#Text> (дата звернення: 29.05.2022)

144. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 року № 1023-2017-р : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.05.2022)

145. Прохоренко М. М. Система військового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ. 2007. 216 с. с. 190

146. Радченко О. В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : монографія. Харків : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 380 с.

147. Радченко О. Україна в пошуках аксіологічного підґрунтя національної ідеї. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. Вип. 3 (35). С. 48–54.

148. Радченко О., Порока С., Степанко О. Сутність і зміст державно-управлінського дуалітету "легітимність" – "легітимація" та його місце в системі інформаційної безпеки сучасної держави. *Стаття в розділі колективної*

монографії «Інформаційно-комунікаційні та суспільно-політичні фактори національної безпеки держави: Українські кейси». 2022.

149. Ребкала В. А., Тертички В. В. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: навч. посіб. Київ: УАДУ, 2000. 232 с.

150. Рекомендація CM/REC(2007)14 Комітета міністрів держав-членів : від 10.10.2007 р. № 994\_937 : станом на 10.10.2007 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_937#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_937#Text) (дата звернення: 12.04.2022)

151. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст. / за наук. ред. Лесечка М. Д., Чемериса А. О. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.

152. Садковий В. П., Крук С. І. Наукові засади вдосконалення системи державного управління у сфері національної безпеки та її. Держава та регіони, 2019. № 1 (65). С. 4–8.

153. Садковий В. П., Ромін А. В., Островерх О. О., Домбровська С. М. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: нормативно-правовий аспект : монографія. Харків : Оберіг, 2013. 190 с

154. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра держ. упр. за спец. 25.00.01. Київ, 2004. 30 с.

155. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки України : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 730 с.

156. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: монографія. Г.П. Ситник. Київ: НАДУ, 2004. 408 с.

157. Ситник Г. П., Олуйко В. М., Вавринчук М. П. Національна безпека України: теорія і практика : монографія. Хмельницький-Київ : Вид-во «Кондор», 2007. 669 с.

158. Скакунов Э. И. Всеобъемлющая безопасность: модель перестройки международных отношений. *Советское государство и право*. 1987. № 5. С. 28–33.

159. Скуратівський В., Линдюк О. Соціальна безпека українського



суспільства та шляхи її забезпечення. *Вісник НАДУ*. 2011. № 3. С. 194–204.

160. Сорока М.Б. Національна система реферування української наукової літератури / НАН України, Нац. б-ка України імені В.І. Вернадського. – К. : НБУВ, 2002. – 209 с.,

161. Співпраця Громадської ради при Міністерстві оборони України з іншими громадськими радами, створеними при ЦОБВ. URL: <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/zvyazki-z-gromadskisty/gromadska-rada/spivpraczya-gromadskoi-radi-pri-ministerstvi-oboroni-ukraini-z-inshimi-gromadskimi-radami-stvorenimi-pri-czovv.html> (дата звернення: 12.04.2022)

162. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації. Центр Разумкова. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-instytutiv-elektoralni-orientatsii-2> (дата звернення: 12.04.2022)

163. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 р. № 1023-2017-р : станом на 15.11.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 12.04.2022)

164. Стратегія сталого розвитку "Україна - 2020": Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 : станом на 12.01.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення: 11.05.2022).

165. Структурні трансформації в економіці України: динаміка, суперечності та вплив на економічний розвиток / Шинкарук Л. В., Бевз І. А., Барановська І. В. та ін. Київ : 2015. – 304 с.

166. Сунгуровський М. В. Методологічний підхід до формування системи національної безпеки України. *Стратегічна панорама*. 2001. № 3. С. 43–53.

167. Тарасенко К.В. Конституційно-правовий статус ради національної безпеки і оборони України : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02. Київ,

2009. 207 с.

168. Телешун С. О., Ситник І. В., Рейтерович І. В. Сутність публічної політики: контекст політики та публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. Політичні науки. 2015. № 4. С. 23-30.

169. Тер-Акопов А. Безопасность человека: Монография. МНЭПУ, 1998. - 196 с.

170. Тимків Я. Теорія і практика сучасної європейської політики безпеки: приклад Польщі : навч. посібник. Львів : видавництво Львівської політехніки, 2011. 224 с.

171. Тронь В.П. Стратегія прориву: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 1995. 344 с.

172. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. 2008. № 1. URL : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf). (дата звернення: 27.04.2021)

173. Философско Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління / Саганюк Ф. В., Фролов В. С., Павленко В. І. та ін. Київ : ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с

174. Чебанова Н.В., Єфіменко Т.І., Орлова В.М. Методичні підходи до ідентифікації ризиків бухгалтерського обліку за податковими різницями. *Наукові записки Національного університету "Острозька академія". Серія : Економіка*. 2016. Вип. 3. С. 193-198.

175. Чорна Н.М. Нормативно-правове забезпечення інтеграції Польщі у європейські та євроатлантичні структури. Історія: збірник праць. 2009. 500 с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-5128.html>. (дата звернення: 16.07.2021)

176. Шевцов А., Боднарчук Р., Гриненко О. Особливості організаційно-структурних перетворень в ОПК країн ЦСЄ в умовах євроінтеграції: досвід для України. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/september08/7.htm> (дата звернення: 15.04.2022)

177. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической

системе развитого социализма. Київ : Вища школа, 1983. 155 с.

178. Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. NATO. 19 Nov. 2010. 40 p. URL: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf). (дата звернення: 14.09.2021)

179. Beck U. Risikogesellschaft. - Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986. 384 с.

180. Commons J. Institutional economics. New York. 1934. 634 p.

181. Esman M. Political and Psychological Factors in Conflicts. New York: Lexington Books, 2011. 63 p.

182. Europejska strategia bezpieczeństwa: bezpieczna Europaw lepszym świecie // Rada Unii Europejskiej. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2009. 52 s. URL: [http://bip.mon.gov.pl/f/pliki/polityka\\_bezpieczenstwa/2014/07/Strategia\\_UE.pdf](http://bip.mon.gov.pl/f/pliki/polityka_bezpieczenstwa/2014/07/Strategia_UE.pdf) (дата звернення: 26.06.2021)

183. Government Performance and Results Act of 1993. Retrieved from : <http://www.fda.gov/ope/gpra/gpraover.htm>.

184. Grodzki R. Polska polityka zagraniczna w XX i XXI wieku. Warszawa : Wydawnictwo Replika, 2009. 332 s

185. Hrabar N., Leonenko N., Poroka S. Theoretical and applied aspects of public administration in the field of national security of Ukraine: retrospective analysis. *Public administration and state security aspects*. Vol.1/1. 2021. p. 3-9.

186. Kalendarium przystąpienia do NATO : Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy NATO. URL: [http://brukselanato.msz.gov.pl/pl/polska\\_w\\_nato/kalendarium\\_przystapienia\\_do\\_nato/](http://brukselanato.msz.gov.pl/pl/polska_w_nato/kalendarium_przystapienia_do_nato/) (дата звернення: 24.08.2021)

187. Kelman H. Interactive Problem-Solving: a Social-Psychological Approach to Conflict Resolution. London: Macmillan, 2007. –203 p.

188. Knorring V.I. Theorie, Praxis und Kunst des Managements. - M.:

Norm, 2007.

189. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997. Oficjalna strona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://www.prezydent.pl/prawo/konstytucja-rp/> (дата звернення: 26.04.2022)

190. Kukulka J., *Problemy teorii stosunkow międzynarodowych*. Warszawa:PWN, 1978.

191. Kukułka, J. (1982), “Security and European cooperation: interdependencies and conflicts of interest”, *Sprawy międzynarodowe*, vol. 7, p. 29.

192. Madrid European Council. Bulletin of the European Communities. 1995. № 12. P. 9–51. URL: <http://aei.pitt.edu/65205/1/BUL382.pdf> (дата звернення: 15.08.2021)

193. O powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej: Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. (tekst jednolity). 101 s. URL: [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/ustawa\\_o\\_powszechnym\\_obowiazku\\_obrony\\_RP.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/ustawa_o_powszechnym_obowiazku_obrony_RP.pdf) (дата звернення: 15.08.2021)

194. Owen H. *State and administrative management* [second edition]. London: MacMillan Press Limited, 1998. 492 p.

195. Oxford Illustrated Encyclopedia: World History : 9 volumes. Oxford University Press. 1988. Всемирная

196. Pisarevskiy M., Aleksandrova V., Yevtushenko V., Poroka S., ShoikoV., Karpeko N. Management of economic security of industrial enterprises for countering raiding. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*. Vol. 43 No. 1 (2021) p. 151–160.

197. Podstawowe Informacje o Budzecie Resortu Obrony Narodowej na 2017 r. (Fin. Wewn. 106/2017). Ministerstwo Obrony Narodowej. Warszawa. Styczeń 2017 r. 17 s. URL: <http://www.mon.gov.pl/d/pliki/dokumenty/rozne/2017/02/budzet2017.pdf> (дата звернення: 15.08.2021)

198. Poland agreement on trade and commercial and economic cooperation (Warsaw, 19 September 1989). CVCE. 14.10.2015. 10 p. URL:

[http://www.cvce.eu/en/obj/eec\\_poland\\_agreement\\_on\\_trade\\_and\\_commercial\\_and\\_economic\\_cooperation\\_warsaw\\_19\\_september\\_1989-en-66f3229d-8e28-48a4-a5d5-e2332e168008.html](http://www.cvce.eu/en/obj/eec_poland_agreement_on_trade_and_commercial_and_economic_cooperation_warsaw_19_september_1989-en-66f3229d-8e28-48a4-a5d5-e2332e168008.html) (дата звернення: 15.08.2021)

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

200. Skrzypczak W. ANALIZA: Wojska Obrony Terytorialnej – rola, miejsce i zadania? : Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego. 10 kwietnia 2017. URL: <https://pulaski.pl/analiza-wojska-obrony-terytorialnej-rola-miejsce-zadania/> (дата звернення: 15.08.2021)

201. Snow D. M. National security / D. M. Snow. – 6 ed. Publisher: Routledge. – 2016. – 426 p.

202. Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej polskiej 2014. Warszawa, 2014. 57 s. URL: <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> (дата звернення: 17.08.2021)

203. Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej polskiej 2022: przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. 101 s. URL: [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia\\_rozwoju\\_systemu\\_bezpieczenstwa\\_narodowego\\_gp\\_2022.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_rozwoju_systemu_bezpieczenstwa_narodowego_gp_2022.pdf). (дата звернення: 17.08.2021)

204. Strategy for Social Cohesion: by the European Committee for Social Cohesion (2000). URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804ea3a0> (дата звернення: 17.08.2021)

205. Stuard D. T. Creating the national security state a history of the law that transformed America / D. T. Stuard. – Paperback, 2012. – 360 p.

206. W sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej: *Uchwała komitetu obrony kraju z dnia 21 lutego 1990 r. Monitor Polski Nr 9. Poz. 65 i 66. S. 82–85.* URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP19900090066/O/M19900066.p>

df (дата звернення: 06.09.2021)

207. W sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020: *Uchwała Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. Monitor Polski: Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa. Dnia 22 listopada 2012 r. Poz. 882. 239 s.* URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp?id=>.

208. Grain agreement: Ukraine exported a million tons of products. URL: <https://www.dw.com/uk/ukraina-eksportovala-miljon-tonn-agroprodukcii-za-zernovou-ugodou/a-62948665>.

209. 53 Munich Security Report 2017 «Post-Truth, Post-West, Post-Order?». URL: <https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/munich-security-report-2017/>.

**ДОДАТКИ**

### Статистичний опис результатів опитування

«Експертне опитування щодо сучасного стану гарантування національної безпеки України» (у % до всіх опитаних; у запитаннях, де допускалася можливість обрати декілька варіантів відповіді, загальна сума відповідей може перевищувати 100 %).

Дослідження було проведено з 15 по 30 січня 2022 р. (загальна кількість опитаних склала 150 осіб) у Харківській, Київській, Сумській, Полтавській, Донецькій, Луганській та ін. областях.

### Анкета

У контексті важливості забезпечення результативної реалізації публічного управління у сфері національної безпеки в Україні просимо Вас дати відповіді на поставлені запитання анкети, висловити свої оцінки та пропозиції. Виберіть один чи декілька варіантів відповідей із запропонованих в анкеті. Вибір відповіді в анкеті має відображати Вашу особисту думку. Анкета є анонімною.

Результати опитування будуть використані в наукових цілях для обґрунтування шляхів удосконалення публічного управління у сфері національної безпеки України.

#### I. УКАЖІТЬ БУДЬ ЛАСКА ДЕЯКІ ВІДОМОСТІ ПРО СЕБЕ

##### 1. Ваша стать? (у % до всіх)

1.	Чоловіча	63
2.	Жіноча	37

##### 2. Ваш вік? (у % до всіх)

1.	18-28 років.	15
2.	29-38 років.	27
3.	39-48 років.	45
4.	49-59 років.	12
5.	60 років і старше.	1

##### 3. Ваша освіта (позначте лише один варіант)? (у % до всіх)

1.	Другий рівень вищої освіти (магістерський).	23
----	---	----



2.	Третій рівень вищої освіти (доктор філософії).	48
3.	Науковий рівень вищої освіти (доктор наук).	29

**4. В якій області (регіоні) Ви мешкаєте? (у % до всіх)**

1.	Дніпропетровська	6
2.	Івано-Франківська	8
3.	Полтавська	13
4.	Сумська	7
5.	Харківська	44
6.	Київська	12
7.	Інша	10

**5. Ваше основне професійне заняття? (у % до всіх)**

1.	Студент(ка), слухач(ка).	10
2.	Аспірант(ка), докторант(ка).	17
3.	Державний службовець.	10
4.	Представник органів місцевого самоврядування.	18
5.	Науковець, працівник освітнього закладу.	45
6.	Інше.	0

**6. До якого типу належать Ваша посада в організації (позначте лише один варіант)? (у % до всіх)**

1.	Керівник організації	7
2.	Заступник керівника організації	12
3.	Керівник структурного підрозділу	23
4.	Заступник керівника структурного підрозділу	10
5.	Співробітник	18
6.	Студент(ка), слухач(ка)	30

## II. ДЕКІЛЬКА ПИТАНЬ ПРО ВАШЕ ОСОБИСТЕ СТАВЛЕННЯ ДО СТАНУ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА ЇЇ РЕГІОНІВ

**1. Як Ви оцінюєте, загальний стан (рівень) національної безпеки в Україні? (у % до всіх)**

1.	Безпечний (оптимальний)	9
2.	Не безпечний	78
3.	Важко відповісти	13

**2. Чи непокоїть Вас рівень національної безпеки у Вашому регіоні (населеному пункті)? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Так	59
2.	Скоріше так	25
3.	Скоріше ні	11
4.	Ні	5

**3. Як Ви оцінюєте стан (рівень) національної безпеки регіону в якому проживаєте? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Безпечний (оптимальний)	5
2.	Небезпечний	55
3.	Важко відповісти	35

**4. Чи вважаєте Ви, що національна безпека у Вашому регіоні формується, насамперед, у межах державної політики? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Так, істотно формується державою	51
2.	Так, певним чином формується державою	43
3.	Майже не формується державою	5
4.	Ні, не формується державою	1
5.	Важко відповісти	0
6.	Інший варіант	0

**5. Як часто Ви замислюєтесь про стан (рівень) забезпечення національної безпеки України та її регіонів? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Часто	60
2.	Рідко	30
3.	Не замислююся	5
4.	Важко відповісти	5

**6. Чи можна назвати національну безпеку одним із найбільш хвилюючих питань державної політики? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Так	59
2.	Скоріше так	25
3.	Скоріше ні	11
4.	Ні	2
5.	Вагаюся відповісти	3

**7. На Вашу думку, яка політика держави, насамперед, формує національну безпеку? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Військова (Оборонна)	14
2.	Соціально-економічна	16
3.	Національна	31
4.	Структурна та секторальна	17
5.	Міжнародна	7
6.	Зовнішня	12
7.	Інше	0

**8. Які основні фактори впливу на національну безпеку України, Ви можете відзначити? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Ніщо серйозної стурбованості не викликає	0
2.	Правові (застарілість нормативної бази, колізії в існуючих нормативно-правових актах, дублювання положень та ін.)	14
3.	Організаційні (використання застарілих механізмів взаємодії суб'єктів публічного управління, дублювання їх сфер впливу)	12

	та інше)	
4.	Економічні (державні борги, залежність від іноземних товарів, низка платіжна здатність населення та інше)	6
5.	Інформаційні (кіберзлочинність, брак об'єктивної інформації у повідомлення органів влади, ЗМІ, збільшення недостовірної інформації в них тощо)	5
6.	Суспільно-політичні (низький рівень довіри суспільства до влади, низька активність політичних еліт, їх несформованість тощо)	4
7.	Не розвинений демократичний цивільний контроль	10
8.	Відсутність стратегічного планування	11
9.	Глобалізація, геополітика	5
10.	Невизначеність державних кордонів	9
11.	Зовнішня агресія	15
12.	Відсутність членства в НАТО та ЄС	8
13.	Інше	1

**9. Як Ви вважаєте, який механізм публічного управління може бути найбільш дієвим для зміцнення національної безпеки в Україні? (у % до всіх)**

1.	Соціально-політичний.	29
2.	Організаційно-правовий.	57
3.	Медійно-комунікативний.	12
4.	Вагаюсь відповісти.	2

**10. На Вашу думку, які слід вжити основні заходи для забезпечення національної безпеки України? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Уточнити конфігурацію суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки та зв'язки між ними	13
2.	Удосконалити й адаптувати правовий та організаційний механізм у цій сфері до сучасних реалій	31
3.	Реорганізувати процес державного стратегічного планування з метою окреслення чітких напрямків розвитку	27
4.	Слід забезпечити розвиток публічного управління та демократичного цивільного контролю, що дозволить підвищити прозорість і відкритість влади	15
5.	Суспільно-політичні заходи (підвищити рівень довіри суспільства до влади, дієвість політичних еліт тощо)	5
6.	Покращити кібербезпеку (зменшити кіберзлочинність, збільшити достовірної інформації в ЗМІ тощо)	7
7.	Важко відповісти	0
8.	Інше	2

**11.Що, на Вашу думку, є найважливішою проблемою національної безпеки України? (Позначте не більше двох варіантів) (у % до всіх)**

1.	Недостатній рівень якості життя населення	8
2.	Наявність колізій в нормативно-правових актах	13
3.	Недосконалість механізмів взаємодії суб'єктів публічного управління	14
4.	Надмірна кількість суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки	18
5.	Стихійне формування особливостей функціонування системи державного управління, низька результативність органів влади	5
6.	Дублювання сфер впливу суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки	10
7.	Деградація територій, збільшення серед них кількості депресивних	3
8.	Недосконалість вітчизняного організаційно-правового механізму публічного управління у сфері національної безпеки	28
9.	Відсутність нормативно закріплених векторів розвитку України	10
10.	Інше	2

**12.Оцініть рівень Вашої довіри до суб'єктів публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Президент України	22
2.	Парламент	10
3.	Кабінет Міністрів України	11
4.	Центральні органи виконавчої влади (МВС, Міноборони, Мінсоцполітики та ін. органи)	23
5.	Місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації)	15
6.	Органи місцевого самоврядування (обласні та районні ради)	8
7.	Представники громадянського суспільства (організації, об'єднання, рухи, ради, фонди тощо)	7
8.	Інше	4

**13.На Вашу думку, хто із суб'єктів публічного управління несе найбільшу відповідальність за забезпечення належного рівня національної безпеки регіонів України? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Вищі органи державного управління (Президент, Пардамент і Кабінет Міністрів України)	49
----	--	----

2.	Центральні органи виконавчої влади (МВС, Міноборони, Мінрегіон, Мінсоцполітики та ін. органи)	24
3.	Регіональні органи державного управління (місцеві державні адміністрації й обласні та районні ради)	14
4.	Представники громадянського суспільства (організації, об'єднання, рухи, ради, фонди тощо)	5
5.	Кожна людина, оскільки першочергово вона є джерелом влади, яку сама обирає	8

**14.Куди Ви будете звертатися, якщо відчуєте загрозу власній безпеці?  
(Позначте можливі варіанти в порядку звернення 1, 2, 3...)(у % до всіх)**

№ з/п	Назва інституції	1	2	3	4	5	6	7	/
1.	До суду	2	8	4	5	0	0	0	29
2.	До правоохоронних органів	7	7	1	1	0	0	0	10
3.	До прокуратури	2	5	5	0	0	0	0	12
4.	До місцевих органів влади (державних та/або самоврядних)	17	5	4	1	0	0	0	46
5.	До народного депутата та/або депутата місцевого скликання	0	0	1	0	0	1	1	4
6.	До засобів масової інформації	4	4	7	1	6	0	0	25
7.	До громадського об'єднання	1	0	1	1	0	1	1	15
8.	Інше	0	0	0	0	0	0	0	2
9.	Нікуди звертатися не буду	0	0	0	0	0	0	0	4
10.	Важко відповісти	0	0	0	0	0	0	0	8

**III. ДЕКІЛЬКА ПИТАНЬ ПРО РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

**1.Чи вважаєте Ви, що стабільний розвиток та соціально-економічне зростання держави та її регіонів може забезпечити належний рівень національної безпеки? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Так, це є можливим	55
2.	Ні	32

3.	Важко відповісти	13
----	------------------	----

**2. Як Ви вважаєте, чи можна вивести національну безпеку України на Європейський рівень через 5-ть років? (Позначте лише один варіант)  
(у % до всіх)**

1.	Так	15
2.	Ні	39
3.	Важко відповісти	46

**3. Як Ви вважаєте, чи варто нашій державі впроваджувати міжнародний досвід вирішення суспільних конфліктів? (у % до всіх)**

1.	Так	30
2.	Так, але зробивши попереднє пілотне впровадження необхідних управлінських рішень	67
3.	Ні	1
4.	Важко відповісти	2

**4. Досвід якої країни найбільш актуальний для перейняття Україною  
(у % до всіх)**

1.	Республіка Польща	42
2.	Німеччина	23
3.	Ізраїль	15
4.	США	17
5.	Болгарія	1
6.	Швеція	2

**5. Що, на Вашу думку, може підвищити успіхи в реалізації заходів зі зміцнення національної безпеки України? (Позначте лише один варіант)  
(у % до всіх)**

1.	Підтримка інтеграційних прагнень держави	7
2.	Вступ до НАТО та ЄС	21
3.	Підвищення публічності влади	26
4.	Удосконалення системи публічного управління, зменшення його апарату та персоніфікація відповідальності	32
5.	Посилення ВСУ буде достатньо	2
6.	Вирішення конфліктів	10

7.	Інший варіант	0
8.	Важко відповісти	2

**6. Як Ви вважаєте, проблеми національної безпеки України значною мірою можна вирішити за умови вдосконалення правового механізму у цій сфері? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Так	74
2.	Ні	14
3.	Важко відповісти	12

**7. Якщо Ви обрали варіант відповіді «Так» у попередньому запитанні, то визначте, які необхідно внести зміни до вітчизняного законодавства з метою забезпечення національної безпеки України (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Удосконалити нормативно-правову базу з метою вирішення питання дублювання їх норм та повноважень суб'єктів публічного управління	28
2.	Змінити підхід до державного стратегічного планування взявши за основу Європейську модель	17
3.	Оновити лише Стратегію національної безпеки метою підвищення ролі демократичного цивільного контролю в системі національної безпеки	15
4.	Кодифікувати законодавство у сфері національної безпеки	23
5.	Внести зміни до правових документів з питань моніторингу й оцінювання результативності реалізації державної політики у сфері безпеки з метою усунення прогалин і колізій у них, а також підвищення результативності такої політики	13
6.	Інше	4

**8. Чи можете Ви особисто впливати на вирішення проблем національної безпеки в Україні? (Позначте лише один варіант) (у % до всіх)**

1.	Можу вплинути	48
2.	Не можу вплинути	30
3.	Важко відповісти	22



## ОПИТУВАННЯ

Власне ім'я, прізвище: \_\_\_\_\_

Посада: \_\_\_\_\_

Дата: \_\_\_\_\_ Підпис \_\_\_\_\_

1. Назвіть три джерела інформації, яким Ви довіряєте:

---



---



---

2. Ви підтримуєте чи не підтримуєте спеціальну військову операцію російських військ на території України:

- безперечно підтримую;
- швидше підтримую;
- швидше не підтримую;
- певно не підтримую.

3. Чи ставали Ви учасником (свідком) подій, у тому числі під час особистого спілкування з колегами, які б дозволили сказати, що в органі, у якому Ви працюєте, поряд з вами працюють особи, які є прихильниками російської федерації чи мають проросійські погляди?

- Так;
- Ні.

3.1 Якщо так, то чи готові Ви надати інформацію стосовно таких осіб? Якщо так, за можливості повідомте таку інформацію закритими каналами (анонімно) із дорученням опису обставин та наявних доказів.

- Так;
- Ні.

4. Коли з 2013 року Ви виїжджали до РФ, РБ, Сербії, Болгарії, Угорщини, АРК, Л/ДНР з якою метою, з ким та на яких транспортних засобах?

---



---

Чи документувалися Ви паспортами чи іншими документами вищеперерахованих країн та псевдоутворень? Якщо так, то коли?

- Так;

---



---

- Ні.

5. Чи володієте Ви безпосередньо чи опосередковано майном зареєстрованим у вищевказаних країнах та утвореннях?

- Так;
- Ні.

6. Інші питання, які на Вашу думку, дозволять виявити осіб, які є прихильниками російської федерації чи мають проросійські погляди, сприяють окупантам чи можуть сприяти їм за певних обставин:

---



---

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....</b>	<b>3</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>4</b>
<b>РОЗДІЛ I. НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ.....</b>	<b>7</b>
1.1. Національна безпека як об'єкт публічного управління.....	7
1.2. Поняття, сутність і структура механізму безпекової політики України.....	23
1.3. Європейська практика формування безпекової політики....	39
<b>РОЗДІЛ II. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ Й ЄВРОПІ.....</b>	<b>61</b>
2.1. Генеза розвитку правового забезпечення безпекової політики в Україні й Європі.....	61
2.2. Особливості реалізації організаційного забезпечення безпекової політики в Україні.....	82
2.3. Аналіз результатів експертного опитування щодо сучасного стану гарантування національної безпеки України.....	103
<b>РОЗДІЛ III. ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....</b>	<b>117</b>
3.1. Стратегічні напрями реалізації безпекової політики України.....	117
3.2. Шляхи залучення інститутів громадянського суспільства до формування безпекової політики України.....	135
3.3. Методичні підходи до вдосконалення правового й організаційного механізмів безпекової політики України в умовах	

євроінтеграції.....	155
<b>РОЗДІЛ ІV. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....</b>	<b>171</b>
4.1. Національна безпека України у внутрішньодержавній сфері.....	171
4.2. Загальноєвропейська (зовнішня) безпека та її організаційно- правове забезпечення.....	184
4.3. Напрями розвитку безпекової політики України в умовах євроінтеграції.....	193
ВИСНОВКИ.....	211
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	216
ДОДАТКИ.....	239

*Наукове видання*

ДОМБРОВСЬКА Світлана

ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО Аліна

ПОРОКА Станіслав

УРБАНЕК Анджей

**БЕЗПЕКОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ  
В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

**М о н о г р а ф і я**

Формат 60x84/16. Папір офсетний. Друк цифровий.

Гарнітура Times New Roman.

Підписано до друку 26.01.2023 р.

Наклад 100. Умовн. друк. арк. 10.

Надруковано в друкарні ФО-П Дуюнова Т.В.

Свідоцтво про державну реєстрацію № 2475418720 від 19.11.2014 р.

61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80