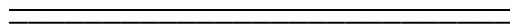


18. Ukraine will not cease to be a natural gas transit - negotiations between the Presidents of Ukraine and Germany. Web. 30 Sept. 2019 <<http://www.president.gov.ua/news/ukrayina-ne-perestane-buti-transitrom...>>.

19. Ukraine and Poland sign an agreement on the rules of GTS interaction through the future interconnector. *Ukrtransgaz*. Web. 30 Sept. 2019 <<http://utg.ua/utg/media/news/2016/12/integ-ua-pl-2016.html>>.

20. What is the cost of Ukrainian gas and where does the money from the new tariffs go? Interview with Ilya Rybchych. *Glavkom*. Web. 30 Sept. 2019 <<https://glavcom.ua/interviews/yaka-sobivartist-ukrajinskogo-gazu-ta-kud...>>.



DOI: 10.5281/zenodo.3532674

УДК 35.07:351.86:355.45

*Крук С. І., к.пед.н., начальник ГУ ДСНС України
у Рівненській області, м. Рівне*

*Kruk S., PhG in Pedagogical Sciences, Head of the Main Department of the State
Emergency Service of Ukraine in the Rivne region*

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ВІД ПЛАНУВАННЯ ДО КОНТРОЛЮ

THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY: FROM PLANNING TO CONTROL

Визначено, що розвиток державного управління у сфері забезпечення національної безпеки відзначається реалізацією функцій планування – контролю. Проте вона є різною за стадією упровадження такого управління. Установлено, що вітчизняне законодавство потребує доопрацювання в частині конкретизації напрямків планування та контролю в системі державного управління національною безпекою.

Ключові слова: державне управління, функції, національна безпека, планування, контроль.

It is determined that the development of public administration in the field of national security is characterized by the implementation of planning – control functions. Nevertheless, it differs by the stage of implementation of administration. It is defined that the national legislation needs improvement in the area of specification of the directions of planning and control in the system of public administration of national security.

Keywords: *public administration, institutional mechanisms, national security, planning, control.*

Постановка проблеми. Прийнятий Закон України «Про національну безпеку України» [5] передбачає здійснення певних заходів, починаючи від запровадження планування у сфері національної безпеки (коротко-, середньо- і довгострокового) і закінчуючи впровадженням регулярного огляду оборонно-промислового комплексу України та демократичного цивільного контролю. Допомогти в цьому покликаний розвиток інституційного сектору сил безпеки й оборони на всіх етапах забезпечення такої безпеки. Дане нововведення свідчить про необхідність проведення системного аналізу особливостей інституційної реалізації державноуправлінських функцій у сфері національної безпеки України, починаючи з планування і закінчуючи контролем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем державного управління в контексті забезпечення національної безпеки присвячені наукові праці О. Борисенко, А. Дегтяря, С. Домбровської, О. Крюкова, О. Радченка, Є. Романенка, В. Садкового, Г. Ситника, В. Степанова та ін. [1-2; 6]. Проте існує необхідність здійснення системного аналізу особливостей інституційної реалізації планування та контролю в системі державного управління у сфері національної безпеки України. Усе це й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Як зазначалося, Закон України «Про національну безпеку України» [5] визначає низку уточнень і новацій державного управління у цій сфері, які стосуються планування, комплексного оборонного огляду, демократичного цивільного контролю, інституційного сектору сил безпеки тощо. У межах цих уточнень і новацій сформульовано такі основні напрями забезпечення інституційної результативності державного управління у сфері національної безпеки:

1. *Формування будови системи державного управління України у цій сфері.* З моменту незалежності така система піддавалась реформуванню, але його результати в зазначеному напрямку не можна вважати задовільними. Основною причиною цього є дублювання або невизначеність деяких функцій, повноважень і відповідальності у сфері нацбезпеки між гілками влади. Усунути такі проблеми покликаний чинний Закон України «Про національну безпеку України» [5, Розділ IV], що визначає інституційний сектор такої безпеки. Відсутність визначення режиму функціонування органів влади щодо її забезпечення призводить до розбалансованості управлінських рішень у цій сфері, а також зниження рівня національної безпеки.

Разом із тим, аналіз положень ст. 12 Розділу IV Закону України «Про національну безпеку України» [там само] дозволяє наполягати на необхідності уточнення інституційного сектору сил безпеки в напрямку розмежу-

вання функцій його суб'єктів (залежно від напрямку формування та реалізації напрямку державної безпекової політики).

2. *Забезпечення ефективності роботи інституційного сектору сил безпеки.* На наше переконання, даний напрямок підвищення інституційної результативності державного управління у сфері національної безпеки вимагає активізації діяльності низки державних і недержавних інституцій. Власне кажучи, це стосується:

– центральних органів виконавчої влади (МЗС України, МОЗ України, Мінюсту України тощо);

– Державної комісії з питань реформування Збройних Сил України;

– Національної ради реформ та ін.

За плідної співпраці зазначені інституції мають чітко визначити напрями і пріоритети реформування всього сектору безпеки та підготувати проекти відповідних державних рішень. Водночас у практиці європейських країн у сфері реформування системи державного управління, у т.ч. у сфері забезпечення безпеки, напрацьована практика створення структур, аналогічних Державній комісії, Нацраді. Так, у Франції функціонує Міністерство державних службовців і державних реформ [2], у Республіці Польща координацію реформ державного управління здійснює Урядовий уповноваженим з реформування державної системи [3].

3. *Законодавче закріплення основних параметрів функціонування суб'єктів сектору безпеки з метою оцінювання їх стану інституційної результативності.* Відсутність системної конкретизації переліку та функцій органів державної влади унеможлиблює оцінювання їх діяльності за результатами. Це фактично робить невизначеними сферу відповідальності суб'єктів сектору безпеки і предмет демократичного цивільного контролю, який покликаний також долучатися до їх оцінювання. Зважаючи на це, уважаємо, що в Розділі IV Закону України «Про національну безпеку України» [5] слід закріпити параметри моніторингу й оцінювання інституційної результативності суб'єктів сектору національної безпеки України, а також особливості реалізації демократичного цивільного контролю в цьому контексті.

4. *Забезпечення наукової обґрунтованості інституційних перетворень і державних рішень у безпековій сфері.* Багатьма міжнародними та вітчизняними вченими розглядалися проблеми реформування сектору безпеки та неодноразово зазначалося, що в Україні немає цілісної науково обґрунтованої картини сектору безпеки і стандартів, за якими формується та оцінюється його діяльність [1; 6]. З огляду на чинне законодавство України у сфері забезпечення національної безпеки [5] можемо зауважити, що країна захоплена антикризовим менеджментом, що, до того ж, базується на політиці «коротких кроків» (див. Стратегію національної безпеки України в контексті ч. 3 ст. 25 Закону України «Про національну безпеку України» [5]). Проте така політика без опори на обґрунтовану стратегію призводить до того, що

політико-безпекові рішення відзначаються тактичним спрямуванням, а не довгостроковим. Відтак, існує необхідність в окресленні строків дії оновленої Стратегії національної безпеки України, а також уточненні строків планування у сфері національної безпеки. Останній висновок зроблено, зважаючи на ч. 3 ст. 25 Закону України «Про національну безпеку України» [5] й особливості реалізації планування в такій сфері за кордоном.

Так, у Республіці Польща середньострокове планування реалізується, охоплюючи сферу національної безпеки й сталого розвитку, зокрема, у межах Середньострокової стратегії розвитку Республіки Польща на період 2012–2022 рр. і Стратегії розвитку національної безпеки Республіки Польща (на період 2013–2022 рр.) [6]. Крім того, діє Довгострокова стратегія національного розвитку «Польща – 2030. Третя хвиля сучасності», прийнята в 2013 р. [там само].

Уважаємо, що планування у сфері національної безпеки в Україні має підкріплюватися застосуванням науково обґрунтованих підходів, тобто із визначенням тенденцій у її розвитку, а також їх використання «на перспективу» у межах прогнозування потенційних викликів і загроз та збалансування та задоволення національних інтересів.

5. *Удосконалення правової бази щодо здійснення демократичного цивільного контролю.* Уважаємо, що прийнятий Закон України «Про національну безпеку України» [5] вимагає доопрацювання з огляду на важливість забезпечення комплексного визначення особливостей реалізації демократичного цивільного контролю. На наше переконання, чинне законодавство може бути уточнено з урахуванням положень раніше діючого спеціального Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [5]. В останньому правовому документі досить вдало описана структура державного управління, в контексті віднесення її до публічної, а також деталізовано завдання такого виду контролю.

У продовження відзначимо, що існує необхідність у конкретизації в законодавстві України у сфері національної безпеки таких ключових інституційних аспектів:

- розмежування сфер дії суб'єктів державного та недержавного контролю;
- інформування громадськості про інституційну діяльність сектору безпеки, долучення її (громадськості) представників до відкритого обговорення та прийняття рішень у сфері національної безпеки;
- посилення ролі громадських організацій, а також науково-дослідних структур у сфері визначення та спрямування безпечної й оборонної тематики тощо.

На окрему увагу заслуговує європейська норма, за якою передбачається, що основоположні документи національного законодавства в безпековій сфері мають базуватися на політичному консенсусі всіх головних суб'єктів,

які її забезпечують – президента, політичних партій, парламенту, уряду, громадянського суспільства та ін. Про рівень імплементації в Україні цієї норми свідчать положення постанови Уряду України «Про залучення громадськості до формування та реалізації державної політики» [5]. Цей документ покликаний сприяти чіткішому розподілу функцій органів управління, але він декілька разів переглядався і в підсумку – забезпечення демократизації функцій планування та контролю відбулося поки що, насамперед, за допомогою створення громадських рад при органах влади.

6. *Забезпечення системного ефекту від здійснення парламентського контролю.* Цей напрям забезпечується в межах таких головних аспектів: 1) політика; 2) кадрове забезпечення й оновлення; 3) фінансове та інше ресурсне забезпечення. Зупинимося на розгляді цих аспектів. У межах першого аспекту відбувається прийняття базових нормативно-правових актів, у т.ч. у сфері забезпечення національної безпеки (концепцій, стратегій, програм).

Другий аспект охоплює повноваження парламенту щодо затвердження плану управління чисельністю особового складу всіх елементів сектору безпеки; схвалення щодо призначення певних вищих військових командирів.

Третій же аспект передбачає контроль над державним бюджетом. погоджуємося з науковцями [1; 2; 6], що новий Закон України «Про національну безпеку України» надмірно деталізує питання контролю над держбюджетом у сфері безпеки. Проте залишається нерозв'язаним питання співвідношення розміру застави витрат на безпекову сферу. Цієї вимоги дотримуються країни-члени НАТО [6], а, відтак, і розмір держвитрат України на розвиток зазначеної сфери, зважаючи на її інтеграційні прагнення [4]. Розмір капітальних вкладень у функціонування нацбезпеки в Україні за останні 10 років показаний на рис. 1.

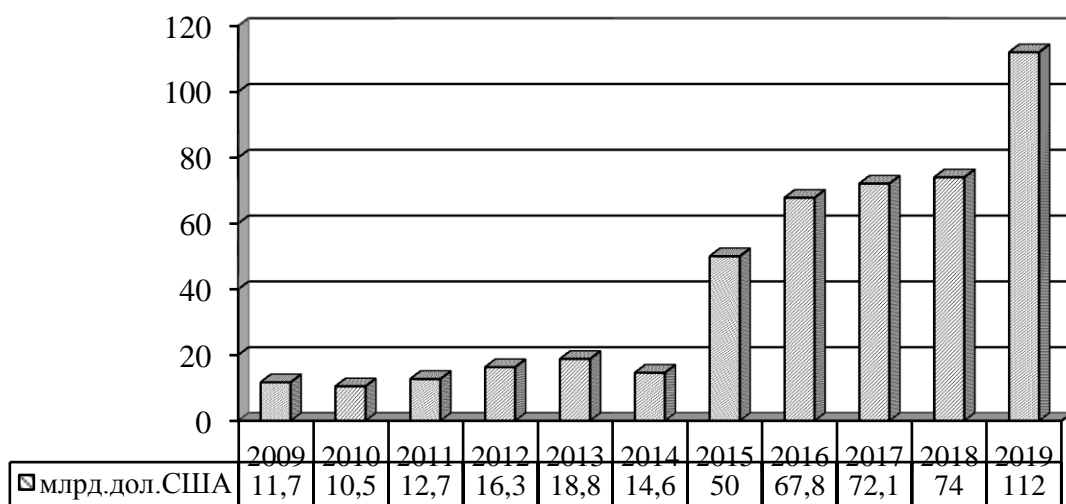


Рис. 1. Витрати України на сферу національної безпеки й оборони у 2009-2019 рр. (млрд. грн.).

Джерело: складено на підставі [4]

Уточнимо, що грошове вираження (еквівалент) безпекових бюджетних витрат України суттєво різниться від тих витрат, які реалізують країни, що входять до НАТО. Відтак, важливо, щоб Парламент України виважено ставився до питань бюджетного формування щодо забезпечення національної безпеки. При цьому має розвиватися міжнародна співпраця України щодо отримання відповідної міжнародної технічної та ресурсної допомоги. Крім того, важливим є залучення України до міжнародних проектів і програм у сфері національної безпеки, укладення угод у рамках трастових фондів тощо. Погоджуємося з науковцями [1; 2], що реалізація таких заходів зумовлена тим, що Україні важко самотійно підтримувати матеріально-фінансову базу реалізації державного управління у сфері нацбезпеки. До речі, у європейській практиці питанню компетентності парламенту приділяється значна увага тісній співпраці з центральними органами влади, адже без неї неможливе належне й ефективне планування (коротко-, середньо- і довгострокове). Відзначимо, що пріоритетним завданням Парламенту й Уряду України як раз і має бути реалізація такої настанови.

7. *Дотримання принципу публічності*, що передбачає діє функціонування системи періодичної відкритої звітності та персональну відповідальність посадових осіб за якість і виконання прийнятих рішень у сфері нацбезпеки. Варто зауважити, що у європейській практиці така система розглядається паралельно зі здійсненням виваженого розподілу відповідальності. Це є передумовою оптимального поділу влади між інститутами сфери безпеки. В українських реаліях, незважаючи на періодичну звітність керівного складу силових структур, в цій звітності наявні ознаки суб'єктивності, а також відсутні приклади персоніфікації відповідальності за недостовірні її дані або невчасне їх подання. Наслідком цього є перманентний кризовий стан в інституційному секторі національної безпеки, а також у його реформуванні.

Висновки. Отже, на підставі аналізу законодавства та наукових напрацювань у сфері забезпечення національної безпеки в Україні та за кордоном було виявлено, що для них властиво поширення комбінованої реалізації таких основних державноуправлінських функцій, як планування та контролю. Проте вона відзначається різним ступенем і характером їх упровадження. Установлено, що вітчизняне законодавство потребує доопрацювання в частині конкретизації особливостей стратегічного планування, а також шляхів підвищення ефективності демократичного цивільного контролю. У цьому контексті аргументується, що розвиток такого контролю в Україні вимагає активізації громадськості та вдосконалення Закону України «Про національну безпеку України» [5]. Таке вдосконалення передбачає врахування положень раніше діючого спеціального Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [5]. Крім того, доведено, що з огляду на інтеграційні прагнення нашої держави перспективним є врахування напрацьованого позитивного світового досвіду, зокрема, європейського.

Список використаних джерел:

1. Домбровська С. М., Помаза-Пономаренко А. Л., Лукиша Р.Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків : монографія. Харків: НУЦЗУ, 2018. 216 с.
2. Кайль Я. Зарубежный опыт внедрения стандартизации государственных и муниципальных услуг. *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2010. № 21 (78). С. 71–79.
3. Министерство госслужащих и государственных реформ Французской Республики. Хартия Марианна: методологическое пособие для успешного применения. *Муниципальная служба*. 2005. № 4. Москва : ПРОМЕДИА, С. 24.
4. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>.
5. Military budget of Ukraine. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Військовий_бюджет_України.
6. Sobczyk K., Pietrzak P. W drodze do szczytu NATO w Warszawie – wydatki obronne państw Sojuszu. *Bezpieczeństwo Narodowe*. 2015. Vol. 2 (34). S. 35–55.
7. Pomaza-Ponomarenko, A., & Husarov, K. (2019). THE EVOLUTION OF ECONOMIC PROCESSES AS A FACTOR OF STATE SECURITY OF UKRAINE. *EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES*, 4(1), 36-45. Retrieved from <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/7>.

References:

1. Dombrovska S., Pomaza-Ponomarenko A., Lukisha R. *Institutional state policy of social and economic development of the regions of Ukraine in terms of risk [Instytucjonal'naya gosudarstvennaya politika sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov Ukrainy v usloviyakh riskov]*. Kharkiv: NUCPU, 2018. 216 p. Print.
2. Kail, J. "Foreign experience in introducing standardization of state and municipal services [Zarubezhnyy opyt vnedreniya standartizatsii gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug. Natsional'nyye interesy: priority i bezopasnost']". *National interests: priorities and security*. 21 (78) (2010): 71–79. Print.
3. "Ministry of Civil Servants and Government Reforms of the French Republic. Charter of Marianne: Methodological Guide for Successful Implementation [Ministerstvo gossluzhashchikh i gosudarstvennykh reform Frantsuzskoy Respubliki. Khartiya Marianna: metodologicheskoye posobiye dlya uspeshnogo primeneniya]". *Municipal service* 4 (2005): 24. Print.
4. Military budget of Ukraine [Viyskovyy byudzheth Ukrayiny]. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Військовий_бюджет_України.
5. Legislation of Ukraine. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine [Zakonodatel'stvo Ukrainy. Ofitsial'nyy sayt Verkhovnoy Rady Ukrainy]. URL: <http://rada.gov.ua/>.
6. Sobczyk K., Pietrzak P. "W drodze do szczytu NATO w Warszawie – wydatki obronne państw Sojuszu". *Bezpieczeństwo Narodowe*. 2015. Vol. 2 (34). S. 35–55. Print.
7. Pomaza-Ponomarenko, A., & Husarov, K. (2019). THE EVOLUTION OF ECONOMIC PROCESSES AS A FACTOR OF STATE SECURITY OF UKRAINE. *EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES*, 4(1), 36-45. Retrieved from <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/7>.