

Бунчук М.М.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ФОРМУВАННЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті проаналізовано наукові дослідження та документи, що заклали основи для створення концептуально-правових засад формування комплексного механізму державної антитерористичної політики як збалансованого поєднання дієвих механізмів здійснення широкого спектру відповідних державно-управлінських заходів у сфері національної безпеки.

Сформульовано пріоритетні державні завдання щодо формування комплексного механізму державної антитерористичної політики.

Встановлено, що державна антитерористична політика побудована на системі взаємодії суб'єктів протидії тероризму, чіткій координації в управлінні організаційними структурами, забезпеченні системи контролю за виконанням чинного законодавства.

Доведено, що послідовна реалізація державної антитерористичної політики за допомогою комплексного механізму державного управління у сфері протидії тероризму відповідає основним цілям Стратегії національної безпеки України.

Досліджено політичний, правовий, організаційний, фінансово-економічний, інформаційний, мотиваційний тощо механізми як елементи комплексного механізму державного управління у сфері протидії тероризму.

Виявлено, що з огляду на конституційні засади, комплексний механізм державної антитерористичної політики поєднує усі механізми цієї політики та має головну, керівну і виконавчу складові частини, які виокремлюються у сфері відповідальності.

Подано авторське визначення поняття «комплексний механізм державної антитерористичної політики», суть якого полягає в організованій сукупності різноманітних механізмів державного управління, які взаємодіють між собою з метою попередження, запобігання, нейтралізації терористичної діяльності та подолання її наслідків.

З'ясовано, що ефективність запропонованого комплексного механізму державної антитерористичної політики залежить від чіткого визначення меж функціонування кожного окремо взятого механізму: політичного, правового, інформаційного, організаційного мотиваційного та саме фінансово-економічного, аналізу якого будуть присвячені подальші наукові розвідки автора.

Ключові слова: антитерористична політика, державне управління, комплексний механізм, національна безпека, тероризм.

Постановка проблеми. У сучасному інтегрованому світі міжнародний тероризм, зумовлений уявленнями про національну безпеку як сферу державної політики, що виходить за межі державних кордонів і набуває міжнародного характеру, становить серйозну загрозу для будь-якої країни, у тому числі і для України. Антитерористична політика в Україні тісно пов'язана з розвитком глобалізаційних і регіональних процесів сучасності щодо визначення загроз глобального характеру. Протидія таким загрозам є важливою науковою і практичною проблемою для нашої країни, що потребує вирішення, зокрема у зв'язку з військовими подіями на сході України та анексією Криму.

Отже, дослідження механізмів державної антитерористичної політики потребує вивчення наукових поглядів у контексті:

– створення та ефективного впровадження комплексного механізму як збалансованого поєднання дієвих механізмів здійснення широкого спектру відповідних державно-управлінських заходів у сфері національної безпеки;

– чіткого визначення пріоритетних державних завдань для відповідних суб'єктів у сфері протидії тероризму;

– покращення координації в управлінні організаційними структурами та забезпеченні системи контролю за виконанням чинного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на неухильно зростаючу кількість міжнародних документів про боротьбу з тероризмом, включаючи відомі міжнародні конвенції та протоколи, в цій області є концептуальна прогалина – невизначеність універсального загально-

наного визначення тероризму, без чого вкрай важко ефективно протистояти цьому явищу, зокрема сформуванню універсального комплексного механізму протидії як на державному, так і на міжнародному рівнях.

Дослідженням інституційних і правових засад антитерористичної діяльності, сутності сучасного тероризму та проблем його подолання присвячені наукові роботи таких вітчизняних та закордонних авторів: В. Антипенко, Дж. Баллок, С. Беседа, Ю. Джин, Е. Дюжиков, Л. Елбакідзе, В. Крутов, Ю. Латов, Б. Ломборг, Ф. Пурпура, Д. Рязанов, Т. Сендлер, Ю. Сплетухов, Г. Хаддоу, А. Юхно та ін.

Вони висвітлюють характерні риси тероризму як одного з найскладніших соціальних, політичних та правових явищ сучасності, його цілі, завдання та об'єкти терористичної діяльності, типологізацію тероризму, а також ознаки та класифікацію його суб'єктів. Дослідники тероризму розглядають проблеми протидії різним формам тероризму та шляхів їх вирішення за допомогою криміналістичних методів та засобів, з урахуванням міжнародно-правових норм та практичного досвіду національних, регіональних, міжнародних структур та суб'єктів боротьби з міжнародним тероризмом. Разом із цим комплексних та узгоджених досліджень процедур, інструментів та саме механізмів державної антитерористичної політики не вистачає.

Постановка завдання. Метою статті є визначення концептуально-правових засад формування комплексного механізму державної антитерористичної політики як складника національної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Механізм державної політики можна розглядати в широкому і вузькому значенні. У першому випадку, державна політика формується і реалізується через державний механізм управління, до складу якого входять механізми державного управління, місцевого самоврядування, механізми функціонування громадського і приватного секторів тощо, у другому – формування і реалізація державної політики здійснюється за допомогою комплексного механізму державного управління, який містить набір окремих механізмів, що дає змогу реалізувати конкретний напрямок державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності [13, с. 432].

Базовим елементом терміна «механізми державної політики» є поняття самого механізму. Механізми бувають різними за конструкцією і призначенням, становлять основу більшості машин, приладів та пристроїв.

Термін «механізм» використовується в різних сферах життєдіяльності досить часто. Враховуючи це, не можна не погодитися з висловлюванням французького вченого А. Кульмана, який наголошував на існуванні величезного числа механізмів, які, на його думку, являють собою систему елементів (цілей, функцій, методів, організаційної структури і суб'єктів) та об'єктів управління, в якій відбувається цілеспрямоване перетворення впливу елементів управління на необхідний стан або реакцію об'єктів управління, що має вхідні посилки і результативну реакцію [10, с. 13–14]. Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в численних працях вітчизняних та зарубіжних учених, але на сучасному етапі розвитку науки державного управління немає загальноприйнятого поняття «механізм державного управління» та єдиного підходу до трактування його визначення.

Так, автори «Енциклопедичного словника з державного управління» визначають механізми державного управління як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління [5, с. 421].

Такої ж думки дотримуються В.Д. Бакуменко, В.М. Князева та інші автори «Словника-довідника з державного управління», які зазначають, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. [4, с. 116–117].

На думку Н. Нижник та О. Машкова, механізм управління – це:

– складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта;

– категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та інші зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні і фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали [11, с. 37]. За визначенням Г. Одінцової, механізм управління – це засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на загальних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети [3, с. 63].

М. Круглов стверджує, що оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, комплексний механізм державного управління має являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [9, с. 111].

З огляду на це можна стверджувати, що механізм державної політики має бути спрямованим на досягнення конкретних цілей (розв'язання соціальних суперечностей) шляхом впливу на конкретні фактори (елементи управління та їхні зв'язки). А цей вплив, своєю чергою, здійснюється шляхом використання відповідних методів, ресурсів або потенціалів. Тобто, як зазначає у своїх роботах С. Краснопорова, механізм управління має формуватися щоразу, коли приймається управлінське рішення шляхом узгодження всіх його елементів [8, с. 9]. Залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе кілька самостійних механізмів. Комплексний механізм державного управління може складатися з економічного, мотиваційного, організаційного, політичного та правового механізмів [12, с. 5].

Своєю чергою, О. Коротич відокремлює класифікацію механізмів державного управління залежно від суб'єктів управління [7, с. 43].

Автори «Енциклопедичного словника з державного управління» також надають класифікацію механізмів державного управління за певними критеріями. Так, залежно від сфери або об'єкта управління механізми державного управління поділяються на матеріальні, фінансові, організаційні, соціальні, нормативно-правові, соціально-психологічні та людські.

За ступенем регламентації визначено механізми контролю та стимулювання.

Наступним критерієм класифікації зазначено тип об'єкта управління: індивід, організація або самоменеджмент [5, с. 424].

Проведений аналіз різних поглядів учених на поняття та зміст категорії механізму управління та механізму державного управління дає змогу визначити характерні риси механізму державної політики. Ними є комплексність і сукупність низки елементів, серед яких базовими, очевидно, є політичний, правовий, фінансово-економічний, організаційний та мотиваційний елементи. Вважаємо, що вони характерні і для комплексного механізму державної антитерористичної політики.

Головною умовою формування та реалізації державної антитерористичної політики є створення адекватної нормативно-правової бази. Складність правового забезпечення боротьби з терористичною загрозою полягає в тому, що сучасний тероризм перетворився на прибутковий бізнес. Розпочата в Україні правова реформа в умовах переходу суспільства на засади демократизації поставила перед органами державної влади питання боротьби з організованою злочинністю, корупцією, що, своєю чергою, дало змогу створити реальну базу протистояння терористичним загрозам.

Загалом ця проблематика вимагає особливої уваги науковців в аспекті опрацювання питань координації діяльності всіх владних структур, до компетенції яких належить протистояння терористичним загрозам на національному рівні, створення в суспільстві умов для консолідації громадськості щодо розв'язання тих проблем сучасного суспільства, наявність яких може спричинити прояви тероризму [1, с. 54].

Впровадження державної антитерористичної політики в Україні передбачає здійснення комплексу заходів на кількох рівнях:

- законодавча і виконавча влада (з розроблення нормативно-правових актів і їх виконання органами влади й управління);

- суспільство та окремі громадяни України (в рамках реалізації власних прав і свобод, які впливатимуть на діяльність органів влади щодо протидії тероризму, а також через різні суспільні інститути – на політичні, соціально-економічні та інші фактори, що детермінують терористичні прояви – в напрямі їх попередження, мінімізації й нейтралізації).

Комплексний механізм державної політики має головну, керівну і виконавчу складові частини. Головною тут є Верховна Рада України, керівною – Президент України, який діє через Раду національної безпеки і оборони (РНБО) України, виконавчою – Кабінет Міністрів України. З огляду на конституційні засади відокремлюються сфери відповідальності кожної з названих складових частин. Усі елементи механізму державної політики в зазначеній сфері тісно взаємопов'язані й доповнюють одна одну [2, с. 62–63].

З метою з'ясування сутності комплексного механізму державної антитерористичної політики у цій класифікації цікавлять, перш за все, конкретні механізми державного управління. За визначенням О. Коротич, кожен конкретний державний механізм управління є сукупністю взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється

практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямі із додержанням низки визначальних принципів. Відповідно до набору методів управління, що входять до складу конкретного механізму державного управління, їх поділяють на адміністративні, правові, економічні, соціально-психологічні, морально-етичні та комплексні механізми управління [17, с. 246].

Отже, можна стверджувати, що основними складниками комплексного механізму державної антитерористичної політики є політичний, правовий, організаційний, фінансово-економічний, соціальний та інші механізми, які взаємодіють між собою заради досягнення цілей державної політики.

Політичний механізм, який формує основи державної антитерористичної політики, обґрунтовує вибір пріоритетних напрямів її подальшого розвитку і реалізації, тобто це система організаційно оформлених цінностей, традицій, процедур, правил, зразків формування й функціонування вищих і центральних органів виконавчої влади, визначення й перерозподіли між ними основних елементів управлінського зв'язку (цілей, функцій, завдань, обов'язків, правил прийняття рішень, повноважень і відповідальності), прийняття й здійснення найважливіших політичних і адміністративних рішень у сфері протидії тероризму, а також здійснення зовнішнього контролю за їхнім виконанням.

Правовий механізм державної антитерористичної політики спрямований на нормативно-правове забезпечення її здійснення. Основні кроки щодо ефективного використання цього механізму: реформування законодавчо-нормативної бази, яка регламентує державну політику протидії тероризму, поетапне виконання першочергових заходів щодо подолання розвідувально-підривної і диверсійної діяльності, дій, спрямованих на розпалювання міжетнічної, міжконфесійної, соціальної ворожнечі і ненависті, сепаратизму і тероризму, визначених у Стратегії національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, а також використання незалежної соціальної експертизи законодавчих та інших нормативно-правових актів, що стосуються державної політики у сфері протидії тероризму.

Інформаційний механізм державної антитерористичної політики забезпечує запровадження новітніх інформаційних технологій та моніторингу основних напрямів державної антитерористичної політики.

Організаційний механізм державної антитерористичної політики містить суб'єкти та об'єкти, відповідає за визначення цілей, завдань, функцій та методів протидії тероризму в Україні, координує ефективне функціонування та взаємозв'язок організаційних структур, що відповідають за формування і реалізацію державної антитерористичної політики, здійснює контроль за їхньою діяльністю та фіксує результати функціонування.

Важливу роль відіграє мотиваційний механізм державної антитерористичної політики, до складу якого входять матеріальні стимули, форми нематеріальних стимулів, заходи, спрямовані на усунення напруги і конфліктів.

В основі фінансово-економічного механізму державної антитерористичної політики лежить фінансово-економічне стимулювання розвитку відповідної державної політики.

Отже, можна стверджувати, що Комплексний механізм державної антитерористичної політики має головну, керівну і виконавчу складові частини, що з огляду на конституційні засади відокремлюються у сфері відповідальності, та поєднує усі елементи, а саме політичний, правовий, організаційний, фінансово-економічний, інформаційний тощо механізми цієї політики, які взаємодіють між собою з метою попередження, запобігання, нейтралізації терористичної діяльності та подолання її наслідків.

Висновки. Послідовна реалізація державної антитерористичної політики за допомогою комплексного механізму державного управління відповідає основним цілям Стратегії національної безпеки України. Для успішної реалізації державної антитерористичної політики необхідним є збалансоване поєднання представлених у дослідженні дієвих механізмів здійснення державних заходів.

Ефективність запропонованого комплексного механізму державної антитерористичної політики залежить від чіткого визначення меж функціонування кожного окремо взятого механізму: політичного, правового, інформаційного, організаційного мотиваційного та саме фінансово-економічного, аналізу якого будуть присвячені подальші наукові розвідки автора.

Узагальнюючи вищевикладене, акцентуємо, що суть «комплексного механізму державної антитерористичної політики» полягає в організованій сукупності різноманітних механізмів державного управління, які взаємодіють між собою з метою попередження, запобігання, нейтралізації терористичної діяльності та подолання її наслідків.

Список літератури:

1. Бунчук М.М. Фінансово-економічний механізм формування та реалізації державної політики проти-дії тероризму : дис. ... к. держ. упр. Київ : НАДУ, 2018. 227 с.
2. Буткевич С.А. Концепция борьбы с терроризмом в Украине. *Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2013. № 3. С. 62–67.
3. Державне управління і менеджмент : навчальний посібник у таблицях і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. Харків : ХарПІДУ УАДУ, 2002. 492 с.
4. Державне управління : словник-довідник / За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
6. Закон України «Про основи національної безпеки України». *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.
7. Коротич О.Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком. *Теорія та практика державного управління*. Харків : Вид. ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2005. Вип. 3(12). 316 с.
8. Краснопорова С.В. Механізм удосконалення регіонального управління у сфері зайнятості населення : автореф. дис. ... к. держ. упр. Харків, 2002. 20 с.
9. Круглов М.М. Стратегическое управление компанией [учебник для вузов]. Москва : Русская деловая литература, 1998. 356.
10. Кульман А. Экономические механизмы : Пер. с франц. / Под общ. ред. Н.И. Хрустальной. Москва : Прогресс, 1993. 192 с.
11. Немчинов В.С. Избр. соч. [Текст]. Москва, 1996. Т. 5. 80 с.
12. Романов І.В. Державне управління сектором безпеки і оборони: теорія, практика, стратегія. Київ : ННДЦ ОТ і ВБ України, 2007. 217 с.
13. Товары и услуги. Москва : Экономика, 1990. 263 с.

Bunchuk M.M. FORMATION OF THE COMPREHENSIVE MECHANISM OF STATE ANTITERRORIST POLICY

The article analyzes the scientific researches and documents that laid the foundations for the creation of the conceptual and legal foundations of the formation of a comprehensive mechanism of state anti-terrorist policy, as a balanced combination of effective mechanisms for implementing a wide range of relevant state-administrative measures in the field of national security.

State priorities for formulating a comprehensive mechanism of state anti-terrorist policy have been formulated.

It is established that the state anti-terrorist policy is based on the system of interaction of the subjects of counter-terrorism, clear coordination in the management of organizational structures, ensuring the system of control over the implementation of the current legislation.

It is proved that the consistent implementation of the state anti-terrorist policy with the help of a comprehensive mechanism of public administration in the sphere of counter-terrorism corresponds to the main goals of the National Security Strategy of Ukraine.

Political, legal, organizational, financial-economic, information, motivational and other mechanisms as elements of a comprehensive mechanism of public administration in the field of counter-terrorism are investigated.

It is revealed that in view of the constitutional principles, the complex mechanism of the state anti-terrorist policy combines all mechanisms of this policy and has the main, leading and executive components, which are separated in the areas of responsibility.

The author defines the concept of “comprehensive mechanism of state anti-terrorist policy”, the essence of which is an organized set of various mechanisms of public administration, which interact with each other for the purpose of preventing, preventing, neutralizing terrorist activity and overcoming its consequences.

It is found that the effectiveness of the proposed comprehensive mechanism of state anti-terrorist policy depends on a clear definition of the limits of functioning of each individual mechanism: political, legal, informational, organizational motivational and financial and economic, the analysis of which will be devoted to further scientific intelligence of the author.

Key words: anti-terrorism policy, public administration, comprehensive mechanism, national security, terrorism.