

Масик-Бессова М.З.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ІНСТИТУЦІЙНА СТІЙКІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті розкрито значення інституційної стійкості органів державної влади у забезпеченні національної безпеки України. З'ясовано, що головною проблемою в секторі гарантування інституційної стійкості органів державної влади у забезпеченні національної безпеки України є те, що заходам певного спрямування властиві фрагментарні й несистематичні особливості, а значить, вони вважаються менш результативними. Крім цього, брак термінологічної й концептуальної визначеності стосовно гарантування інституційної стійкості органів державної влади та, крім того, профільних законів, неналагоджена співдія у відповідній галузі – все зазначене значно гальмує процеси посилення інституційної стійкості, порушує головні засади її гарантування. Наведено заходи, які реалізовує держава з метою забезпечення національної безпеки, під якою визначено комплекс певних внутрішніх (масштаби території країни, кількість населення, природні ресурси (кількість чи саме їх існування в неї), політична ситуація в державі, сукупний військово-політичний, економічний та науково-технічний потенціал, результативність діяльності державних інституцій та їхня стабільність (надійність), єдність соціуму, злагода в ньому, стійкість його морального духу) та зовнішніх (геополітичне становище цієї країни в світі, існування партнерів чи союзників та супротивників або відсутність таких, членство в міжнародних організаціях та військово-політичних союзах, чи здійснює вона контроль значущих світових джерел сировини й золотовалютних резервів та наскільки дієво це виконує, чи має в розпорядженні значні для загального розміщення сил в світі сучасні технології, інформаційні ресурси) факторів. Визначено напрями розвитку інституційної стійкості органів державної влади у забезпеченні національної безпеки в Україні. Встановлено, що з огляду на обмеженість ресурсів держави й існуючі системи та механізми гарантування національної безпеки, державного управління й кризового менеджменту доречно створювати таку систему, зважаючи на системні зв'язки, які наявні, методом імплементації принципів стійкості в різних секторах управління.

Ключові слова: інституційна стійкість, національна безпека, органи державної влади, фактори, напрями розвитку інституційної стійкості.

Постановка проблеми. Створення відповідних умов для стабільного й динамічного розвитку суспільства й держави в нинішній ситуації невизначеності, несталості у утворення нових викликів та небезпек є вкрай складним та в той же час вагомим завданням у напрямку євроінтеграції й досягнення демократичного базису розвитку України. Наявні тенденції стосовно існування важливих дестабілізуючих факторів, що активізують процеси зростання фінансово-економічної й соціально-політичної кризи в Україні, істотно посилилися через повномасштабне вторгнення Російської Федерації на територію держави і розгортання широкомасштабних бойових дій на території нашої країни. Існування економіко-правових викликів та загроз державі й суспільству зумовлює потребу гарантування результативного впливу органів державної влади на процеси і явища, які здійснюються в державі, в результаті

чого посилюється проблема зміцнення їхньої інституційної стійкості й здатності оперативно й результативно розв'язувати проблемні випадки. Ефективна система державного управління в державі має здатність гарантувати зростання показників стабільного зростання держави й дієву протидію кризовим ситуаціям. Зрозуміло, що в такому випадку актуальним вважається питання розгляду теоретичних принципів та практичних нюансів обґрунтування характеру й встановлення проблем інституційної стабільності державного управління на тлі зростання економіко-правових викликів та загроз фінансово-економічної діяльності й соціально-політичної кризи України, що вимагає ґрунтовного вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти інституційної стійкості органів державної влади були досліджені різними вітчизняними науковцями, серед яких З.В. Гбур,

С.Г. Гордієнко, А. Задубінний, О.М. Майборода, В.А. Омельчук, А.В. Рубан, М.П. Стрельбицький, О.В. Федорук та інші. Проте, незважаючи на численні напрацювання науковцями даної проблематики, на даний час інституційна стійкість органів державної влади саме у забезпеченні національної безпеки України є недостатньо дослідженою.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття значення інституційної стійкості органів державної влади у забезпеченні національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Те, що Україна як незалежна держава й надалі існує і функціонує в складній ситуації, в тому числі на фоні збройної агресії, криз різної природи та ін., вказує на неабиякий потенціал витривалості, що закладений як в існуючих державних інститутах та механізмах, так і в суспільстві. Проте є ряд проблем, що гальмують розвиток згаданого потенціалу. Головна проблема в секторі гарантування інституційної стійкості органів державної влади у забезпеченні національної безпеки України – те, що заходам певного спрямування властиві фрагментарні й несистематичні особливості, а значить, вони вважаються менш результативними. Брак термінологічної й концептуальної визначеності стосовно гарантування інституційної стійкості органів державної влади та, крім того, профільних законів, неналагоджена співдія у відповідній галузі – все зазначене значно гальмує процеси посилення інституційної стійкості, порушує головні засади її гарантування (комплексність, значну взаємодію, адаптивність, прогнозованість, надійність, обізнаність, готовність, мобільність, резервування, постійність, субсидіарність).

Також гарантування інституційної стійкості органів державної влади у забезпеченні національної безпеки України на системній основі в Україні гальмується, зважаючи на невисокий рівень опрацювання відповідного питання в теоретичному розрізі. Наразі дуже незначна кількість наукових праць стосовно методології зазначеного процесу, його механізмів, зв'язків із національною безпекою та ін. Своєю чергою, зазначене зумовлює розбіжності в осмисленні концепту стійкості в секторі національної безпеки та, крім того, труднощі в розробці належного законодавства.

Держава як головний суб'єкт державної політики щодо забезпечення національної безпеки організовує, реалізує і гарантує здійснення таких заходів (зазвичай вони використовуються комплексно):

– прогнозування настання та розвитку можливих надзвичайних ситуацій і катастроф та запобігання їм);

– розроблення нових методів завчасного виявлення природних і техногенних небезпек і загроз, їх поглиблене вивчення, встановлення причин і закономірностей їх виникнення;

– запровадження всеукраїнської системи комплексного моніторингу необхідного для прогнозування надзвичайних ситуацій (в ідеалі з подальшими їх попередженням та/або мінімізацією їх наслідків);

– державна підтримка реалізації цільових і науково-технічних загальнодержавних програм цієї сфері;

– державний нагляд у цій сфері;

– організація експертиз з питань безпеки основних об'єктів, що перебувають під захистом держави, від природних і техногенних катастроф, оцінювання ефективності цих експертиз і нагляду тощо [1].

У законодавстві України національна безпека визначається як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [2]. Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України», який втратив чинність 2018 р. із прийняттям Закону України «Про національну безпеку України», у ст. 4 зазначалося, що інституційно «національну безпеку забезпечують: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; Національне антикорупційне бюро України; місцеві державні адміністрації; Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України». Нині чинний відповідний Закон не встановлює чіткого переліку суб'єктів національної безпеки, він значною мірою є націленим на оборонну сферу держави. Хоча Закон України «Про національну безпеку України» і зазначає, що ним «визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони», ці повноваження не стосуються значного обсягу її складників. Зокрема, відповідно до класифікації, наведеної О. Федорук, національна безпека на всіх рівнях (суспільства, держави,

особи) поділяється на військову, екологічну, інформаційну, політичну, економічну, правову, культурну [3]. Розмежування у Законі стосуються перш за все військової сфери, оборони (збройних сил, розвідки, служби безпеки), тобто в цілому національної безпеки. Саме на це вказує у своїх дослідженнях З. Гбур, зазначаючи що законодавством визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони [4].

Підсумовуючи дану проблематику, наголошено, що погоджуємося з твердженням про те, що національною безпекою є комплекс певних внутрішніх та зовнішніх факторів. Водночас до внутрішніх факторів відносяться масштаби території країни, кількість населення, природні ресурси (кількість чи саме їх існування в неї), політична ситуація в державі, сукупний військово-політичний, економічний та науково-технічний потенціал, результативність діяльності державних інституцій та їхня стабільність (надійність), єдність соціуму, злагода в ньому, стійкість його морального духу та інше. Серед зовнішніх факторів можна назвати наступні: геополітичне становище цієї країни в світі, існування партнерів чи союзників та супротивників або відсутність таких, членство в міжнародних організаціях та військово-політичних союзах, чи здійснює вона контроль значущих світових джерел сировини й золотовалютних резервів та наскільки дієво це виконує, чи має в розпорядженні значні для загального розміщення сил в світі сучасні технології, інформаційні ресурси та ін.

Політичне керівництво Україна повною мірою усвідомлює всі можливі загрози, перед якими вона стоїть, що відображено у відповідних стратегічних документах. Так само існує й розуміння інституційної стійкості як значущого фактору безпеки держави. Зокрема, Стратегією національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 14 вересня 2020 р., стійкість визначено як одну з основних засад, а запровадження національної системи стійкості віднесено до основних напрямів зовнішньо-політичної та внутрішньополітичної діяльності держави. Суттєвим кроком на шляху до розбудови національної стійкості є Стратегія воєнної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 25 березня 2021 р., де у якості базового терміну постає «всеохоплююча оборона», а стійкість розуміється як

здатність системи управління державою, сил оборони, національної економіки, інфраструктури та суспільства до швидкого відновлення й адаптування до змін у безпековому середовищі як і до тривалого протистояння в наданні відсічі і стримуванні збройної агресії [5]. Стратегія воєнної безпеки України, у свою чергу, слугує основою для розроблення Стратегічного оборонного бюлетеня України, плану оборони України, а також державних цільових програм та інших програм, спрямованих на забезпечення реалізації державної політики у сфері оборони. Варто також підкреслити, що Президентом України Володимиром Зеленським було наголошено, що Стратегія воєнної безпеки полягає у системному та цілісному підході до політики безпеки, а не тільки у концентрації на військовому компоненті [6].

Указом Президента від 27 вересня 2021 р. було затверджено Концепцію забезпечення національної стійкості, розраховану до 2025 р. Серед іншого до завдань Концепції належать впровадження спеціальних навчальних програм і курсів підвищення кваліфікації для державних службовців та особового складу Збройних Сил України, а також запровадження реформ, спрямованих на зміцнення особливого партнерства з НАТО та набуття Україною повноправного членства в Альянсі [7].

«Зміцнення національної стійкості» у якості окремого розділу виокремлено у Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя від 11 березня 2021 р. У Стратегії наголошується, що Україна впроваджує гуманітарні, соціальні проекти, спрямовані на підвищення рівня соціальної взаємодії та партнерства, посилення національної стійкості, громадської безпеки та цивільного захисту. Крім того, там зазначається, що наша держава протидіє спробам використання етнічного та релігійного чинників для легітимізації окупаційної діяльності Російської Федерації, її окупаційної адміністрації на тимчасово окупованій території чи штучного створення розколів в українському суспільстві. У Стратегії зроблено також наголос на забезпеченні спеціальної підготовки Збройних Сил України та інших передбачених законом України військових формувань, правоохоронних органів для виконання покладених на них функцій [8].

Головними факторами, які впливають на інституційну стійкість органів державної влади у забезпеченні національної безпеки є:

1. Неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони України: неспфор-

мованість сектору безпеки і оборони України як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру; інституційна слабкість, непрофесійність, структурна незбалансованість органів сектору безпеки і оборони; недостатність ресурсного забезпечення та неефективне використання ресурсів у секторі безпеки і оборони; відсутність ефективних зовнішніх гарантій безпеки України; діяльність незаконних збройних формувань, зростання злочинності, незаконне використання вогнепальної зброї.

2. Корупція та неефективна система державного управління: поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління; слабкість, дисфункціональність, застаріла модель публічних інститутів, депрофесіоналізація та деградація державної служби; здійснення державними органами діяльності в корпоративних та особистих інтересах, що призводить до порушення прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарської діяльності [9].

В аспекті поданого вище з метою розвитку інституційної стійкості органів державної влади у забезпеченні національної безпеки в Україні стали б доречними наступні кроки:

- завершення напрацювання й імплементації Стратегічного оборонного бюлетеня;
- впровадження Концепції забезпечення інституційної стійкості;
- напрацювання оптимальної моделі територіальної оборони в Україні, яка була б відповідною новітнім викликам та сучасним загрозам;
- систематичне здійснення міжвідомчих навчань і тренувань, до яких залучати територіальну оборону, резервістів, цивільних осіб та діючих військовослужбовців;
- напрацювання механізмів зростання ваги громадянського суспільства в гарантуванні національної безпеки, а також в розвитку інституційної стійкості, дотримуючись підходу щодо залучення всього соціуму до гарантування національної безпеки разом із органами державної влади;
- формування регіональних центрів безпеки, залучивши до них представників громадянського суспільства, органи державної та місцевої влади, бізнес і наукові структури;
- покращення національної системи оцінювання загроз;
- забезпечення прозорості в оборонних закупівлях;
- здійснення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення стосовно характеру функціонування територіальної оборони;

– гарантування розвитку системи військової освіти із застосуванням принципів та стандартів НАТО;

– покращення системи стратегічних комунікацій в секторі оборони.

Основні напрями зовнішнього співробітництва України стосовно проблематики інституційної стійкості органів державної влади у забезпеченні національної безпеки є принципово взаємопов'язаними один із одним. Українська держава потребує подальшої інтенсифікації залучення зовнішнього чинника до розбудови сучасних систем інституційної стійкості та національної безпеки. Участь у програмах, започаткованих зовнішньополітичними партнерами України, може слугувати важливим дороговказом до подальшого поглиблення національної політики в цьому напрямі. Втім, це не означає прямого запозичення відповідних політик та їх засадничих принципів, радше, йдеться про збагачення українських політичних розробок у сфері інституційної стійкості та національної безпеки зовнішнім (передусім європейським) досвідом, що, в свою чергу, слугуватиме основою для взаємозбагачення досвідом із зовнішніми партнерами України. Такий підхід здатний забезпечити ефективність зусиль по зміцненню інституційної стійкості органів державної влади, зокрема у забезпеченні національної безпеки, у майбутньому [10].

Висновки. Таким чином, системні механізми гарантування інституційної стійкості органів державної влади у забезпеченні національної безпеки, що мають розв'язувати завдання стосовно зростання адаптивності безпекової політики й управління головними галузями життєзабезпечення держави та суспільства на тлі невизначеності й динамічних змін безпекового простору, та, крім того, усунення умов, які зумовлюють уразливість держави та суспільства, в Україні поки що не сформовані. При цьому є великий потенціал стійкості держави й суспільства, котрий потрібно активізувати та розвивати. На основі поданого можливо говорити, що потреба формування системи забезпечення інституційної стійкості органів державної влади у забезпеченні національної безпеки вважається абсолютно обґрунтованою. З огляду на обмеженість ресурсів держави й існуючі системи та механізми гарантування національної безпеки, державного управління й кризового менеджменту доречно створювати таку систему, зважаючи на системні зв'язки, які наявні, методом імплементації принципів стійкості в різних

секторах управління. Зважаючи на тотожність суб'єктів й об'єктів гарантування національної безпеки та інституційної стійкості, в організаційному контексті відповідну систему можливо утворювати як підсистему системи гаранту-

вання національної безпеки чи споріднену систему. В майбутньому доречно розглядати змогу оновлення й поєднання згаданих систем в комплексну систему гарантування національної безпеки та інституційної стійкості.

Список літератури:

1. Рубан А.В. Державне управління у сфері національної безпеки України: дис. ... канд. наук з держ. управ. Харків, Національний університет цивільного захисту України, 2019. 256 с.
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення 07.02.2024).
3. Федорук О.В. Економічна безпека держави з відкритою економікою: сутність та пріоритети зміцнення. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2013. № 4. С. 31–37.
4. Гбур З.В. Інституційне забезпечення економічної безпеки України. *Державне управління. Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 3. С. 98–102.
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text> (дата звернення 07.02.2024).
6. Задубінний А. Стратегія воєнної безпеки України: цілі, принципи, аспекти. URL: <https://armyinform.com.ua/2021/05/strategiya-voennoyi-bezpekyukrainy-czili-pryncyuru-aspekty> (дата звернення 07.02.2024).
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021#Text> (дата звернення 07.02.2024).
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року «Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»: Указ Президента України від 24 березня 2021 року № 117/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2021#Text> (дата звернення 07.02.2024).
9. Забезпечення національної безпеки за основними напрямками життєдіяльності України: навчальний посібник: у 2-х ч.: Ч. I / В.А. Омельчук, М.П. Стрельбицький, С.Г. Гордієнко та ін.; за заг. ред. А.М. Кислого і М.П. Стрельбицького. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2021. 304 с.
10. Майборода О.М. Національна стійкість України та національна безпека. Аналітична записка. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2022. 40 с.

Masyk-Biesova M.Z. INSTITUTIONAL STABILITY OF STATE AUTHORITIES IN ENSURING NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

The article reveals the importance of the institutional stability of state authorities in ensuring the national security of Ukraine. It was found that the main problem in the sector of guaranteeing the institutional stability of state authorities in ensuring the national security of Ukraine is that the measures of a certain direction are characterized by fragmentary and unsystematic features, which means that they are considered less effective. In addition, the lack of terminological and conceptual certainty regarding the guarantee of institutional stability of state authorities and, in addition, specific laws, unsettled cooperation in the relevant field - all of this significantly slows down the processes of strengthening institutional stability, violates the main principles of its guarantee. Measures implemented by the state in order to ensure national security are given, under which a set of certain internal factors is defined (the scale of the country's territory, the number of population, natural resources (the amount or their existence in it), the political situation in the state, the combined military, political, economic and scientific and technical potential, effectiveness of state institutions and their stability (reliability), unity of society, harmony in it, stability of its moral spirit) and external (geopolitical position of this country in the world, existence of partners or allies and opponents or lack thereof, membership in international organizations and military-political alliances, whether it exercises control over the world's significant sources of raw materials and gold and currency reserves and how effectively it does so, whether it has at its disposal modern technologies, informational resources important for the general deployment of forces in the world) factors. The directions of the development of institutional stability of state authorities in ensuring national security in Ukraine have been determined. It has been established that in view of the limited resources of the state and the existing systems and mechanisms for guaranteeing national security, public administration and crisis management, it is appropriate to create such a system, taking into account the existing systemic connections, by the method of implementing the principles of sustainability in various sectors of management.

Key words: institutional stability, national security, state authorities, factors, directions of development of institutional stability.