

**Кізян Р.В.**

Київський факультет Національної академії Національної гвардії України

## СУТНІСТЬ ТА РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Доведено актуальність питання проведення досліджень сутності та ролі державного управління системою антитерористичної безпеки України. Запропоновано вживати термін «система антитерористичної безпеки України». Установлено, що державне управління системою антитерористичної безпеки України реалізується відповідними механізмами державного управління. Нині в Україні можна виділити два основних таких механізми: правовий і організаційний. Усі інші механізми державного управління, що пов'язані із процесом підтримки ухвалення рішення, як-от ресурсний, інформаційний, аналітичний та інші, входять до складу організаційного механізму. Надано авторське визначення механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України. Визначено, що в сучасному світі належне функціонування механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України неможливе без дієвого демократичного цивільного контролю. Головною метою функціонування системи антитерористичної безпеки України є гарантування антитерористичної безпеки людини, суспільства і держави. Ключовою складовою частиною цього процесу є здійснення заходів з обґрунтування терористичних ризиків. Кінцевим призначенням механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України є протидія терористичним загрозам. Сформовано структурну схему функціонування механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України. Доведено, що розвиток механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України полягає в обґрунтуванні розвитку правового й організаційного механізмів державного управління. Основними очікуваними результатами від їхнього розвитку є підвищення рівня готовності сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом і координуючого органу. Сформовано структурну схему розвитку механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України.*

**Ключові слова:** державне управління, система антитерористичної безпеки, державна політика у сфері протидії тероризму, механізми державного управління, суб'єкти боротьби з тероризмом.

**Постановка проблеми.** Останні кризові події у світі наочно показують зростання терористичних загроз. Терористичні акти у країнах Європи й Азії ще раз засвідчують, що радикальні організації готові до активних терористичних дій проти сучасного світового порядку. Тому сьогоденні глобалізаційні процеси не можуть відбуватися без виникнення кризових ситуацій. На жаль, Україна не є винятком у зазначених терористичних загрозах. Гібридна збройна агресія в окремих районах Донецької та Луганської областей призвела до проведення антитерористичної операції, а згодом – й операції об'єднаних сил. Численні втрати доводять неефективність державного управління системою антитерористичної безпеки України.

Стратегічні та концептуальні нормативно-правові акти України визначають терористичну загрозу як одну з головних загроз національній безпеці України. Крім того, існує низка чинників,

які дозволяють констатувати існування вірогідності посилення на території України терористичної загрози, зокрема: стратегічне географічне розміщення України; складна політична ситуація; активізація сепаратистських рухів; високий рівень корупції; постійне збільшення кількості осіб, які перебувають за межею бідності; порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина; розширення нелегального ринку зброї тощо [1, с. 20].

За таких умов дослідження сутності та ролі державного управління системою антитерористичної безпеки України стає вкрай актуальним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню питань реагування на терористичні загрози приділено значну увагу у працях вітчизняних і закордонних учених. Роботи І. Рижова, В. Крутова, М. Стрельбицького, С. Кузнічекна, О. Шаптали, Д. Талалая, В. Мацюка, І. Євтушенка,

С. Кудімова й інших учених присвячені питанню запобігання виникненню терористичних актів і мінімізації їхніх наслідків. Проблеми поширення міжнародного тероризму вивчалися у працях О. Кроніна, К. Шимка, Ф. Могаддама, Л. Тіо. Проблематика реагування сил безпеки й оборони на загрози терористичної спрямованості досліджувалася у працях С. Белая, Ю. Дубка, О. Гуляка, О. Комісарова, М. Саакяна, Ю. Бабкова, В. Бацамута, Г. Дробахи й ін. Ученими зроблено значний внесок у дослідження проблем державного управління системою антитерористичної безпеки України, однак вони вивчали окремі питання реагування на терористичні загрози. Комплексного дослідження щодо визначення сутності та ролі державного управління системою антитерористичної безпеки України не проводилося.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження сутності системи антитерористичної безпеки України та визначення ролі державного управління в цьому процесі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В останніх нормативно-правових актах [2–3] прийнято вживати термін «загальнодержавна система боротьби з тероризмом». В аналітичних документах уживається поняття «система протидії тероризму в Україні» [1]. Проте визначень зазначених термінів не наведено. Однак поняття боротьби та протидії тероризму, на наш погляд, не цілком відповідає сутності безпекової політики України. Визначення поняття «антитерористична безпека держави» надано в Концепції [3] – захищеність об'єктів можливих терористичних посягань від терористичних загроз. Однак додамо, що відповідно до основоположних позицій гарантування національної безпеки [2], окрім поняття «держави», мають бути зазначені «суспільство» та «людина».

Тому, на нашу думку, доречно вживати термін «система антитерористичної безпеки України», що враховує безпекові категорії «людина», «суспільство», «держави». Проведеними дослідженнями встановлено, що нині система антитерористичної безпеки України включає такі елементи, як: державна політика у сфері протидії тероризму; антитерористичне законодавство; єдина державна система запобігання терористичним актам, реагування на них і припинення, мінімізації їхніх наслідків; суб'єкти боротьби з тероризмом і координуючий орган.

За даними аналітичної доповіді [1], система протидії тероризму в Україні загалом відповідає стандартам розвинених країн і дозволяє

ефективно протидіяти відповідним злочинним проявам, а саме від початку проведення антитерористичної операції до профільних нормативно-правових актів внесено низку змін, якими врегульовані окремі проблемні питання у сфері боротьби з терористичними загрозами. Зазначено, що необхідне подальше вдосконалення державної системи протидії тероризму за такими напрямками: оновлення концептуальних засад; уточнення профільної нормативно-правової бази (визначення окремих термінів, процедур тощо); удосконалення організаційного забезпечення (порядок взаємодії сил і засобів у рамках проведення антитерористичної операції, інформаційне забезпечення, взаємодія із громадянами і суспільством тощо) [1, с. 21]. Погоджуємося з думкою авторів [1] та додамо, що вдосконалення організаційного забезпечення, а саме відповідних механізмів, є вкрай актуальним напрямом із наведених.

Отже, можна зробити висновок, що державне управління системою антитерористичної безпеки Україні реалізується відповідними механізмами державного управління. У сучасному суспільстві механізми державного управління відіграють основоположну роль у державній політиці щодо функціонування та розвитку як сфер суспільного життя, так і безпеки особи, суспільства та держави. У науці державного управління цим механізмам належить особливо важливе місце. Механізми державного управління є основою управління в устрої держави. Сьогодні вченими та практиками надано значну кількість варіантів визначення поняття механізмів державного управління. Додамо, що для розгляду сутності та ролі державного управління системою антитерористичної безпеки України необхідно більш детально дослідити це поняття.

Поняття «механізм» уперше виникло та застосовується передусім у технічних науках. За загальноприйнятим визначенням, у технічній сфері під механізмом розуміють внутрішній устрій машини, прибору, апарата, який приводить їх у дію та призначений для передавання руху і перетворення енергії. У гуманітарних науках механізмами називають використання окремих засобів за допомогою вибраних методів для вирішення поставлених завдань [4].

Цікавими є міркування фахівців безпекової сфери, вони більш детально надають визначення механізмам управління в умовах виникнення кризових ситуацій. Механізми державного управління у сфері реагування на кризові ситуації – сукупність засобів впливу для досягнення

запланованого результату. Ця сукупність містить складники, що забезпечують роботу механізму, які є елементом системи гарантування національної безпеки.

У дослідженні С. Белая вивчено поняття «механізм державного управління» [5]. Аналізуючи визначення цього поняття, автор зазначає, що в науці державного управління загально визначеними є два основних підходи до визначення поняття механізму державного управління, а саме розуміння поняття у вузькому та широкому сенсі. Отже, доходимо висновку, що вузьке трактування механізму державного управління – це сукупність складових частин, що призначені для виконання управлінських рішень; широке трактування механізму державного управління – це складна система державних органів, організованих для виконання завдань державного управління [4].

Виходячи з тематики дослідження, формулювання визначення «механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України» доречно здійснити на основі визначень механізмів державного управління в широкому розумінні. Отже, механізми державного управління системою антитерористичної безпеки України – це сукупність практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких суб'єкти боротьби з тероризмом і координуючий орган організують належну роботу системи антитерористичної безпеки України, а саме визначають і впроваджують державну політику у сфері протидії тероризму, формують антитерористичне законодавство та забезпечують функціонування єдиної державної системи запобігання терористичним актам, реагування на них і припинення, мінімізації їхніх наслідків із метою зменшення рівня терористичних загроз.

Проведеними дослідженнями [6–7] встановлено, що нині в Україні можна виділити два основних механізми державного управління системою антитерористичної безпеки України: правовий і організаційний. Усі інші механізми державного управління, що пов'язані із процесом підтримки ухвалення рішення (як-от ресурсний, інформаційний, аналітичний та ін.), входять до складу організаційного механізму. Тобто під організаційним (комплексним) механізмом державного управління системою антитерористичної безпеки України ми розуміємо сукупність механізмів державного управління, що застосовуються органами державної влади для запобігання терористичним актам і мінімізації їхніх наслідків.

Додамо, що в сучасному світі належне функціонування зазначених механізмів державного

управління системою антитерористичної безпеки України неможливе без дієвого демократичного цивільного контролю. Відповідно до Закону України [2], демократичний цивільний контроль – «комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектора безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України» [2].

Головною метою функціонування системи антитерористичної безпеки України є гарантування антитерористичної безпеки людини, суспільства і держави. Ключовою складовою частиною цього процесу є здійснення заходів з обґрунтування терористичних ризиків, що є критеріями, за якими визначається ступінь загрози вчинення терористичного акту щодо об'єкта можливих терористичних посягань, ступінь уразливості такого об'єкта до можливих терористичних посягань і можливі негативні наслідки від терористичного акту щодо такого об'єкта [3]. Кінцевим призначенням механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України є протидія терористичним загрозам (наявним і потенційно можливим чинникам, що створюють небезпеку вчинення терористичного акту).

Отже, на основі вищезазначеного можна навести таку структурну схему функціонування механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України (рис. 1).

Світовий і вітчизняний досвід реагування на терористичні загрози [6], а також аналіз наукових джерел [8–10] виявили, що нині потребують удосконалення механізми державного управління системою антитерористичної безпеки України. Тому надалі розглянемо загально визнану структуру механізмів державного управління.

Ю. Кунев виділяє такі частини механізмів державного управління: цільову (відповідають головній меті та переліку цілей, для яких здійснюється управління в установі); функціональну (види управлінської діяльності, що призначені для здійснення функцій органу управління); методологічну (методи, які використовують під час управління, отже, призначені для обслуговування попередньої частини механізмів



**Рис. 1. Структурна схема функціонування механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України**

державного управління); нормативну частину (сукупність принципів, норми та правила, що призначені для виконання управління); інструментальну (управлінські рішення, перелік повноважень, засоби впливу на об'єкт управління); технологічну (технологічна основа організації ухвалення рішення в органі управління) [11; 4]. У дослідженні [4] також додано ще інформаційно-аналітичну частину (містить інформаційні аспекти процесу управління й аналізує впровадження рішень). погоджуємося із цією пропозицією та розділимо її на дві складові частини: інформаційну (містить інформаційні аспекти процесу управління) і аналітичну (аналізує впровадження управлінських рішень).

Необхідно дослідити основу методології формування та розвитку державних механізмів управління. В. Овчаренко у формуванні механізмів державного управління пропонує використовувати підхід, що передбачає: аналіз (розроблення) теоретико-методологічного аспекту; розроблення організаційного аспекту механізму (формування

теоретико-методологічного базису); аналіз правового аспекту механізму (корекція відповідно до змін структури і функцій керуючої підсистеми) [12; 4]. погоджуємося із цим підходом та зазначимо також доречність перевірки вдосконалених механізмів на валідність природи процесу.

Отже, на основі аналізу структури механізмів державного управління, а також визначених аспектів формування та розвитку механізмів управління отримуємо структурну схему розвитку механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України (рис. 2).

Розвиток механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України полягає в обґрунтуванні розвитку правового й організаційного (комплексний) механізмів державного управління. Основними очікуваними результатами від розвитку механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України є підвищення рівня готовності сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом і координуючого органу з метою підтримання

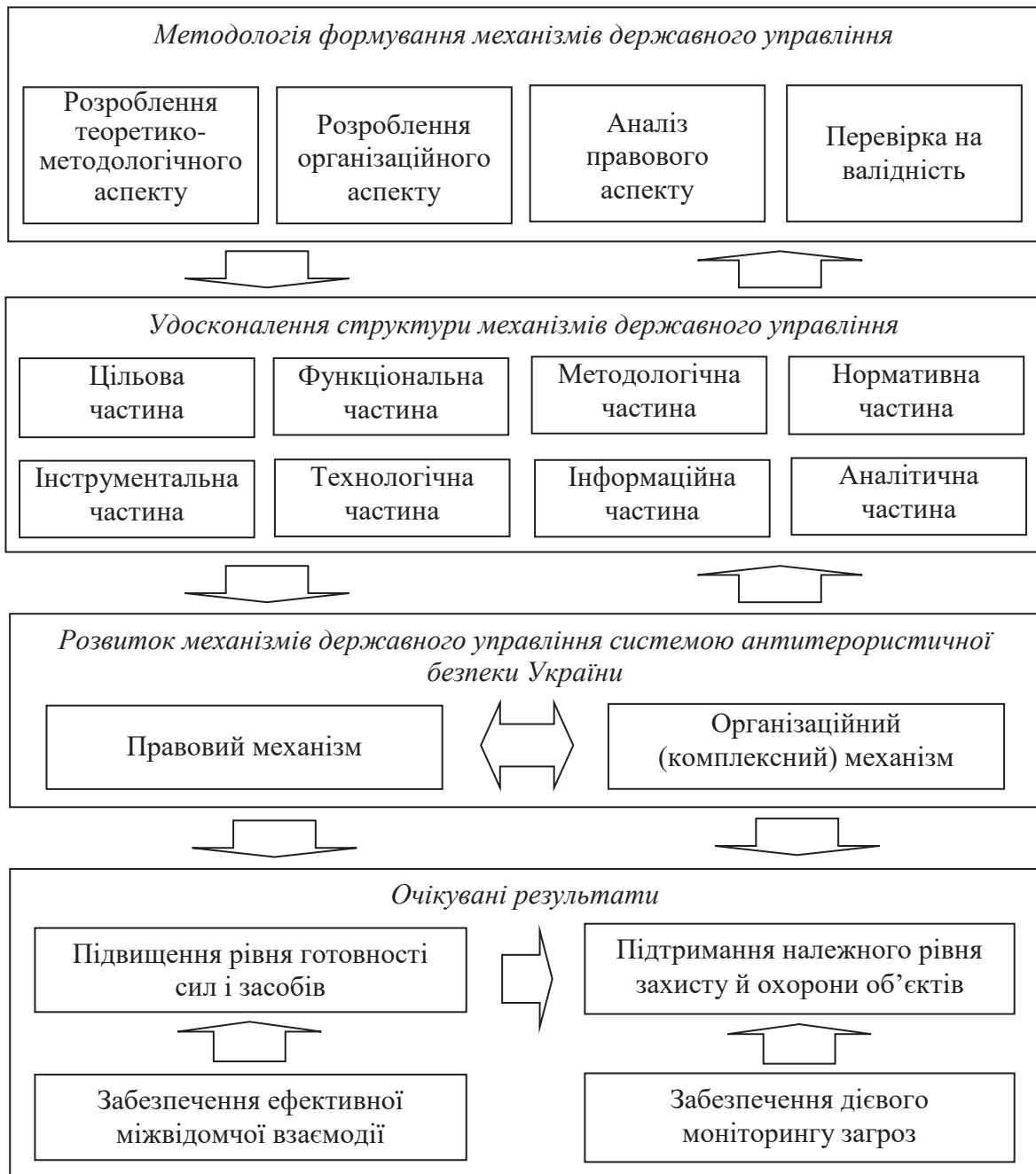


Рис. 2. Структурна схема розвитку механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України

належного рівня захисту й охорони об'єктів критичної інфраструктури й інших об'єктів можливих терористичних посягань. Для цього необхідно здійснити відповідні організаційні та правові заходи щодо організації ефективної міжвідомчої взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом і координуючого органу, забезпечення дієвого моніторингу загроз терористичного спрямування та прогнозування відповідних ризиків.

**Висновки.** На основі викладеного у статті можна дійти таких висновків.

Державне управління системою антитерористичної безпеки України реалізується відповідними механізмами державного управління. Нині в Україні можна виділити два основних таких механізми: правовий і організаційний. Усі інші механізми державного управління, що пов'язані із процесом підтримки ухвалення рішення, як-от ресурсний, інформаційний, аналітичний та ін., входять до складу організаційного механізму.

У сучасному світі належне функціонування механізмів державного управління системою

антитерористичної безпеки України неможливе без дієвого демократичного цивільного контролю. Головною метою функціонування системи антитерористичної безпеки України є гарантування антитерористичної безпеки людини, суспільства і держави. Ключовою складовою частиною цього процесу є здійснення заходів з обґрунтування терористичних ризиків. Кінцевим призначенням механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України є протидія терористичним загрозам.

Розвиток механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України

полягає в обґрунтуванні розвитку правового й організаційного (комплексний) механізмів державного управління. Основними очікуваними результатами від їхнього розвитку є підвищення рівня готовності сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом і координуючого органу з метою підтримання належного рівня захисту й охорони об'єктів критичної інфраструктури й інших об'єктів можливих терористичних посягань.

Напрями подальших досліджень будуть спрямовані на обґрунтування розвитку правового й організаційного механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України.

### Список літератури:

1. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні : аналітична доповідь / О. Резнікова та ін. Київ : НІСД, 2017. 60 с.
2. Про національну безпеку : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
3. Концепція боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України від 5 березня 2019 р. № 53/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/532019-26178>.
4. Белай С. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія. Харків : Національна акад. НГУ, 2015. 349 с.
5. Белай С., Черкашин О. Розвиток механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України: постановка наукового завдання. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 3 (58). С. 182–188.
6. Тупіков А., Белай С., Кізян Р. Досвід Франції у створенні системи антитерористичної безпеки населення: уроки для України. *Честь і закон*. 2018. № 4 (67). С. 4–9.
7. Кізян Р., Белай С. Теоретико-методологічні засади обґрунтування організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України. *Держава та регіони* : науково-виробничий журнал. Серія «Державне управління». 2018. № 4 (64). С. 243–248.
8. Formation of the Civil-Military Cooperation During the Settlement of the Armed Conflict in the South-East of Ukraine / О. Komisarov et al. *Traektoriâ Nauki*. 2018. Vol. 4. № 7. P. 2009–2015.
9. Bielai S., Morozov I., Tylchuk V. The Innovative approach to the crisis situations monitoring of the social and economic origin that endanger the security of Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. № 3. P. 15–21.
10. Bielai S., Korniienko D., Kotukha O. Research the crisis indicators impact of the socio-economic character on the ensuring of the state security. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. № 3. P. 33–38.
11. Кунєв Ю. Управління в митній службі: підручник. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. URL: <http://readbookz.com/pbooks/book-10/ua/chapter-618>.
12. Овчаренко В. Аналіз поняття «механізм державного управління». *Государственное управление*. URL: [http://www.rusnauka.com/22\\_PNR\\_2011/Gosupravlenie/2\\_90998.doc](http://www.rusnauka.com/22_PNR_2011/Gosupravlenie/2_90998.doc).

### **Kizian R.V. THE ESSENCE AND THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF ANTI-TERRORISTIC SECURITY SYSTEM OF UKRAINE**

*The relevance of research on the nature and role of public administration of the anti-terrorist security system of Ukraine has been proved. It is proposed to use the term “system of antiterrorist security of Ukraine”. It is established that the state management of the system of antiterrorist security in Ukraine is implemented by appropriate mechanisms of public administration. At present, Ukraine can distinguish between the two main mechanisms: legal and organizational mechanisms. All other mechanisms of public administration that are associated with the decision support process such as resource, informational, analytical, etc. are part of the organizational mechanism. Author's definition of the mechanisms of public administration of the anti-terrorist security system of Ukraine is given. It has been determined that in the modern world proper functioning of the mechanisms of state control of the system of antiterrorist security of Ukraine is impossible without effective democratic civil control. The main purpose of functioning of the system of antiterrorist security in Ukraine is to ensure the anti-terrorist security of man, society and the state. A key component of this process is the*

*implementation of measures to justify terrorist risks. The ultimate goal of the mechanisms of public administration of the anti-terrorist security system of Ukraine is to counter terrorist threats. The structural scheme of functioning of the mechanisms of public administration of the anti-terrorist security system of Ukraine is formed. It is proved that the development of mechanisms of state control of the system of antiterrorist security of Ukraine is to substantiate the development of legal and organizational mechanisms of public administration. The main expected results of their development are increasing the readiness of forces and means of terrorism and coordinating bodies. The structural scheme of development of mechanisms of state management of the system of antiterrorist security of Ukraine has been formed.*

**Key words:** *public administration, system of antiterrorist security, state policy in field of counteraction to terrorism, mechanisms of public administration, subjects of struggle against terrorism.*