

УДК 342.78:351.746.1 (477)



Ю. М. Павлютін

## СИСТЕМА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

*Наголошено на тому, що в умовах сучасної глобалізації з метою забезпечення сталого розвитку за національною державою має бути збережена виключна здатність до забезпечення національної безпеки. Констатовано, що найменша втрата навіть частини суверенітету суперечить національному інтересу і становить загрозу національній безпеці держави.*

*Проаналізовано низку праць, у яких розглядалися концептуальні, організаційно-правові та інституційні засади розробки і впровадження державної політики національної безпеки, її витоків та проблем імплементації у сучасну практику управління державою.*

*Зроблено висновок, що єдність національних інтересів, національної мети та національної ідеї є основою для формування й побудови політики забезпечення національної безпеки України, системи органів забезпечення національної та державної безпеки. Наголошено, що Україна як етносуб'єкт забезпечення національної безпеки з єдиними національними інтересами, національною метою та національною ідеєю вже мала сформувати сталу політичну систему, яка, своєю чергою, повинна забезпечити формування органів управління суспільством і державою й органів, на які покладається вирішення питань національної та державної безпеки.*

*Окремо звернено увагу на співвідношення категорій “етносуб'єкт забезпечення національної безпеки” та “державна безпека”.*

**Ключові слова:** національна безпека України, сектор безпеки і оборони, публічне адміністрування, Україна, етносуб'єкт забезпечення національної безпеки.

**Постановка проблеми.** З метою забезпечення сталого розвитку в умовах сучасної глобалізації за національною державою мають бути збережені такі центральні позиції і переваги, як: забезпечення національної безпеки, включаючи боротьбу з міжнародним тероризмом, транскордонною злочинністю; надання соціальних послуг; регулювання ринків; контроль над видобутком природних ресурсів; регулювання міграції; вирішення міжетнічних проблем тощо. У будь-якому випадку втрата навіть частини суверенітету негативно позначається на національному інтересі і становить загрозу національній безпеці держави.

Стратегія національних держав у пошуках адекватних відповідей на виклики глобалізації ґрунтується на активній участі у регіональному й глобальному політичних процесах. Як підкреслював Р. Пасічний, саме у період глобалізації надзвичайно важливим є чітке окреслення понять “національний інтерес”, “національна безпека” [1]. Об'єктивне

визначення цих понять сприятиме суспільному сприйняттю системи національної безпеки, при тому, що саме поняття “система національної безпеки” досі не отримало свого правового визначення, якого наразі немає й у законодавстві України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальнотеоретичною основою для розгляду поставленої проблеми є наукові праці О. Бандурки, О. Долженкова, Ю. Дубка, О. Комісарова, О. Копана, М. Корнієнка, В. Крутова, С. Кудінова, С. Кузніченка, В. Лаптія, М. Литвина, В. Олефіра, А. Подоляки, М. Саакяна, О. Хитри та інших учених. Практичним проблемам забезпечення національної безпеки, різним аспектам її забезпечення окремими державними органами приділено також достатньо уваги. Разом із цим питання проведення політико-правового аналізу системи забезпечення національної безпеки, визначення її витоків та проблем імплементації у сучасну практику управління державою залишаються практично не

дослідженими сучасною правовою наукою.

Виходячи з актуальності і значущості проблеми **метою статті** є викладення результатів проведеного аналізу політико-правової природи забезпечення національної безпеки та формулювання на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо подальших розвідок у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Безпека як суто політико-правова категорія є видовою складовою міждисциплінарної “національної безпеки”, яка була імпортована з міжнародно-політичної науки (де категорія “безпека” поряд з категорією “національний інтерес” посідає центральне місце), а також частково – з воєнних наук. Загалом у сучасній науці прийнято вважати категорію “національна безпека” як таку, що з’явилася у політичному та юридичному лексиконі порівняно недавно завдяки політичній заяві президента США Теодора Рузвельта Конгресу США (1904 р.). Щодо безпосередньо нормативного закріплення вказаного поняття, то воно відбулося у 1947 р. із прийняттям закону США “Про національну безпеку” (англ. The National Security Act) [2].

Відповідно “безпека” також стає міждисциплінарною категорією, синтетичним суспільствознавчим поняттям, яке змушує дуже широко тлумачити цю категорію, зокрема, за відсутності достатньо усталеного її визначення. Як зазначив О. Полтараков, такий стан призвів до двох суттєвих наслідків: формування “сек’юритології” як “науки про безпеку” у межах кожної галузі знань; реконцептуалізації побудови національної системи безпеки [3].

На сьогодні у світі також бракує і єдиного усталеного визначення терміна “національна безпека” та переліку сфер (компонентів), які вона охоплює. Кожна країна індивідуально визначає сукупність сфер, навколо яких вона розбудовує систему національної безпеки, перелік об’єктів і суб’єктів її забезпечення, виходячи із особливостей власної політичної та правової систем, тих завдань, які ставляться перед державою на національному і міжнародному рівнях, а також її власних можливостей та ресурсів.

У практиці окремих розвинених країн використовується широке трактування поняття “національна безпека”, зокрема у практиці США, згідно з аналізом Стратегій національної безпеки, які були прийняті у 2002, 2006, 2010, 2015 та 2018 рр., окрім воєнної та зовнішньополітичної сфер проблема національної безпеки розглядається в

економічній, енергетичній, внутрішньополітичній, інформаційній, кібернетичній та інших сферах суспільних відносин.

Варто зауважити, що чинна Стратегія національної безпеки США (2018 р.) визначає США не як глобальну наддержаву, а як могутню національну країну, яка конкурує з іншими країнами у вказаних вище сферах у межах “три з нульовою сумою” [4]. При цьому весь цей час США на законодавчому рівні досить детально регламентують повноваження і функції органів державної влади у сфері забезпечення національної безпеки, посадові обов’язки керівників і кваліфікаційні вимоги до претендентів на відповідні посади (зокрема, щодо обіймання посад міністра оборони, голови Об’єднаного комітету начальників штабів тощо) [5].

В Україні поняття “національна безпека” дістало широкого вжитку з набуттям незалежності держави і прийняттям у 1991 р. Декларації про державний суверенітет України, яка стала основою для нової Конституції та законів України. При цьому у тексті самої Декларації термін “національна безпека” не використовувався, але були застосовані його похідні: “суверенна національна держава”, “забезпечення національних інтересів”, “захист і охорона національної державності”, “державна безпека”, “міжнародна безпека”, “зовнішня і внутрішня безпека”, “екологічна безпека” [6]. Перераховані поняття на сьогодні стали окремими складовими елементами сучасного тлумачення поняття “національна безпека”, яке наразі відображено у Законі України “Про національну безпеку України” [7].

До прийняття цього Закону термін “національна безпека” без розкриття його змісту був також у текстах Конституції України 1996 р., законів України “Про оборону” (1991 р.); “Про організацію оборонного планування”, “Про Раду національної безпеки і оборони України” (обидва 1998 р.); “Про правовий режим надзвичайного стану” (2000 р.); “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, “Про основи національної безпеки України” (обидва 2003 р.); Постанові Верховної Ради України “Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України” (1997 р.) та ін.

Те ж саме стосується використання понять, якими під час формування і реалізації державної політики у сферах безпеки і оборони позначали окремі складові національної

безпеки. Вбачається, що, зокрема, в окремих статтях Конституції України це зазначалося без вказівки на такий зв'язок. Так, у ст. 16 указано, що обов'язком держави є забезпечення екологічної безпеки, а у ст. 17 – забезпечення економічної та інформаційної безпеки, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України [8]. Звідси виникає запитання щодо процедур їх подальшої легітимації як складових елементів системи національної безпеки.

Слід зауважити, що подане у Законі України “Про національну безпеку України” оновлене трактування поняття “національна безпека України” також не може не викликати дискусію. Так, зокрема, зазначається, що національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [7]. З нашого погляду, наявна спроба узагальнення у процесі правозастосування веде до суб'єктивного сприйняття (глумачення) цієї категорії та, відповідно, вибору довільної форми реалізації положень самого Закону (з огляду на відсутність конкретики у його визначенні: “та інших національних інтересів України”). При цьому національні інтереси України подано також досить узагальнено “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” [7], що, відповідно, теж сприятиме розширенню дискреційних повноважень суб'єктів у процесі організації публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України.

Варто зауважити також і те, що згідно з вимогами Конституції України виключно законами України мають визначатися основи національної безпеки (п. 17 ч. 1 ст. 92) [9], що певним чином виключає можливість формування системи забезпечення національної безпеки на базі одного з документів довгострокового планування у сферах національної безпеки і оборони. Такими документами є Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України, Національна розвідувальна програма (затверджуються і

вводяться в дію указами Президента України).

Національний інститут стратегічних досліджень як інституція, на яку покладається наукове супроводження здійснення Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України повноважень у сфері національної безпеки України, у межах проведення власних досліджень проблем формування системи забезпечення національної безпеки неодноразово констатував застарілість законодавства у цій сфері, зокрема, щодо взаємодії та координації дій органів державної влади і силових структур як у мирний час, так і у кризові періоди; неврегульованість питання протидії новим типам агресії, у ході якої широко використовуються не лише традиційні військові операції, але й різноманітні невоєнні сили та засоби боротьби. Зокрема, на етапі підготовки проекту Закону України “Про національну безпеку України” фахівцями Інституту наголошувалося на необхідності комплексного перегляду законодавства України з питань забезпечення національної безпеки, починаючи від норм Конституції України, завершуючи відомчими інструкціями [5].

Розвиваючи викладені положення, констатуємо, що політична оцінка ефективності заходів із забезпечення національної безпеки є залежною від лаконічності, чіткості й виваженості (логічної обумовленості) базового безпекового закону (за позицією А. Янчука, Т. Блистів, В. Колесника, П. Пригунова – рамкового закону [8, с. 11]), яким має бути Закон України “Про національну безпеку України”. У межах його доопрацювання повинні бути конкретизовані підходи до формування сектора безпеки і оборони як системи забезпечення національної безпеки, механізму її функціонування, повноважень і схем взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки, зокрема, у межах кожної зі складових сектора, та відповідальності кожного суб'єкта, особливо військово-промислового комплексу і громадян, які добровільно беруть участь у заходах забезпечення національної безпеки.

Аналіз політичної та правової наукової літератури свідчить про наявність диференційованого підходу до вирішення вказаних питань. Як показує сучасна практика, оцінювання стану національної безпеки здійснюється за такими основними сферами: воєнна безпека; державна безпека; внутрішньополітична безпека; економічна

безпека; соціальна безпека; енергетична безпека; інформаційна безпека; кібербезпека; зовнішньополітична і міжнародна безпека та ін. [10, с. 8]. Зазначена сукупність може бути перетворена у відповідну систему на основі послідовного аналізу особливостей діяльності людини (груп людей, суспільства загалом) у різноманітних сферах суспільного розвитку і, своєю чергою, стати основою для формування національної політики безпеки. Аналогічної позиції щодо способів формування політики національної безпеки дотримується багато світових фахівців, акцентуючи при цьому увагу на політико-правовій природі окремих видів безпеки. Так, Д. Болдвен залежно від сфери життєдіяльності виділяє: економічну безпеку, екологічну безпеку, воєнну безпеку, соціальну безпеку, фізичну безпеку, ідентифікаційну безпеку [11].

Загалом політика виділення напрямків забезпечення національної безпеки залежно від сфери життєдіяльності веде до нормативного врегулювання критеріїв, за якими суб'єкти політики та публічного адміністрування мають визначати характер викликів і загроз, об'єкти посягання, місцезнаходження джерел небезпеки, походження джерел небезпек (внутрішнє чи зовнішнє), відокремлювати найважливіші від другорядних загроз (викликів) тощо. Так, зокрема, визначена ч. 1 ст. 17 Конституції України "найважливість" функцій захисту суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, їх позначення "справою всього українського народу" [9] без врегулювання питання критеріїв "захищеності" й "забезпеченості" може сприйматися як констатація того, що захист та забезпечення безпеки в інших сферах суспільних відносин не є такими важливими (є другорядними функціями держави).

Поряд із цим у практиці самих суб'єктів політики є певна невизначеність. Так, ч. 3 ст. 17 Конституції України визначає, що "забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом" [9]. Відповідно у ст. 1 Закону України "Про Службу безпеки України" останню визначено як "державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України" [12]. Разом із цим, закріплюючи права та обов'язки

СБУ, законодавець використовує вже інший підхід і застосовує словосполучення "питання, пов'язані з національною безпекою України". Такий стан зумовлює необхідність зіставлення понять "державна безпека" та "національна безпека України" у кількох площинах, зокрема політико-правовій.

На думку О. Чувакова, обидва поняття можна вважати ідентичними, тому що вони виражають єдину сутність – стан країни, за якого забезпечуються розвиток особи, суспільства та держави і захист національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз, однак поняття національної безпеки більш точно і предметно відображує сутність розглянутого явища [13].

Як зазначив О. Бодрук, поняття "національна безпека" стало синонімом поняття "державна безпека" з часів Радянського Союзу [14]. Проведений ним аналіз тексту Конституції СРСР та нормативних актів СРСР з питань забезпечення безпеки свідчить, що термін "національна безпека" у ті часи взагалі не вживався. Автор пов'язує це з політикою комуністичного режиму колишнього СРСР, уникнення ймовірності пов'язування безпекових питань з представниками окремих національностей, що проживали на території СРСР як етнос. Відповідно, автор наголошує, що вживання терміна "національна безпека" у багатонаціональній державі вважалося неможливим з політичної точки зору. Своєю чергою, Закон СРСР "Про органи державної безпеки СРСР" [15] також не містив визначення поняття "державна безпека", але встановлював цільове призначення органів державної безпеки та систему органів державної безпеки в СРСР, до якої входили: Комітет державної безпеки СРСР, органи державної безпеки республік і підпорядковані їм органи.

Інша дослідниця Л. Шипілова звертала увагу не стільки на питання правонаступництва КДБ на території України, скільки на функції та повноваження утвореної у 1992 р. СБУ. За її позицією, "державна" як основна і вища форма політичного життя суспільства має три ознаки (націю, територію і суверенітет). Без наявності хоча б однієї ознаки неможливо говорити про безпеку держави, отже, визначаються заходи, які необхідно вжити для забезпечення державної безпеки. Сутність цих заходів дає підставу зробити висновок, що значення поняття "державна безпека" звужується до відображення домінуючих внутрішньо- і зовнішньополітичних

умов. Відтак, поняття “державна безпека” застосовується як частина цілого, тобто є сферою національної безпеки, а це з огляду на зазначене вище – недоречність [16, с. 11].

Позиція, якій відповідає сучасне тлумачення державної безпеки у Законі України “Про національну безпеку України”, була сформульована І. Коржем у межах розгляду питання забезпечення безпеки України як суб’єкта міжнародного права та міжнародних відносин [17]. Спираючись на внутрішньополітичну ситуацію, автор пропонував відійти від існуючої дискусії у бік застосування терміна “безпека України”, який має охоплювати фактично всі складові поняття “національний” та державоутворюючі етносуб’єкти (народи України – спільноту, що складається з різних етносів, які мають свої етнічні інтереси і під час їх відстоювання апелюють як до державних органів усередині держави, так і до міжнародних інституцій).

### **Висновки**

Етносуб’єкт, яким є Українська нація з єдиними національними інтересами, національною метою та національною ідеєю, вже мав сформулювати сталу політичну систему, яка, своєю чергою, забезпечила формування органів управління суспільством та державою, зокрема органів, на які покладається вирішення питань національної та державної безпеки. Вважаємо, що тільки за таких умов можливо позначати “державну безпеку” як “захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру”.

Єдність національних інтересів, національної мети та національної ідеї має стати основою для формування і побудови політики забезпечення національної безпеки України, системи органів забезпечення національної та державної безпеки, а також предметом вивчення у подальших дослідженнях технологій адміністрування безпекою.

### **Перелік джерел посилання**

1. Пасічний Р. Національна безпека України в епоху глобалізації. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку* : зб. наук. пр. Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2012. Вип. 24. С. 108–111.

2. The National Security Act of 1947 – July 26. 1947 Public Law 253, 80th Congress; Chapter 343, 1st Session; S. 758.

3. Полтораков О. Реконцептуалізація поняття “безпека” в сучасному політико-політологічному дискурсі. *Політичний менеджмент*. 2009. № 5 (38). С. 19–28.

4. Summary of the National Defense Strategy. URL: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (дата звернення: 13.07.2020).

5. Висновки і рекомендації щодо внесення змін до Закону України “Про основи національної безпеки України”. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1775/> (дата звернення: 13.07.2020).

6. Декларація про державний суверенітет України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення: 13.07.2020).

7. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 13.07.2020).

8. Янчук А., Блиств Т., Колесник В., Пригунов П. Нормативно-правове забезпечення національної безпеки. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 5–16. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt\\_2016\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2016_1_3) (дата звернення: 13.07.2020).

9. Конституція України : офіц. текст. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 13.07.2020).

10. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова та ін. Київ : НІСД, 2015. 58 с.

11. Baldwin, David. “The Concept of Security”. *Review of International Studies* 23 (1997): 5–26. URL: [http://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20\(1997\)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf](http://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20(1997)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf) (дата звернення: 13.07.2020).

12. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 13.07.2020).

13. Чуваков О. А. Національна безпека і державна безпека: співвідношення понять. *Правова держава*. 2012. № 15. С. 193–196.

14. Бодрук О. С. Системи національної та міжнародної безпеки в умовах формування нового світового порядку: 1991–2001 роки : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : спец. 21.01.01. Київ, 2003. 24 с.

15. Об органах государственной безопасности СССР : Закон СССР от 16.05.1991 г. № 2159-І (ВВСС 91-22).

16. Шипілова Л. М. Порівняльний аналіз ключових понять і категорій основ національної безпеки України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 21.01.01. Київ, 2007. 20 с.

17. Корж І. Ф. Державна безпека: методологічні підходи до системи складових поняття. *Правова інформатика*. 2012. № 4 (36). С. 69–75.

*Стаття надійшла до редакції 30.07.2020 р.*

**УДК 342.78:351.746.1 (477)**

**Ю. Н. Павлютин**

### **СИСТЕМА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

*Отмечено, что в условиях современной глобализации в целях обеспечения устойчивого развития за национальным государством должна быть сохранена исключительная способность к обеспечению национальной безопасности. Констатируется, что наименьшая потеря даже части суверенитета противоречит национальному интересу и представляет угрозу национальной безопасности государства.*

*Проанализирован ряд работ, в которых рассматриваются концептуальные, организационно-правовые и институциональные основы разработки и внедрения государственной политики национальной безопасности, ее истоков и проблем имплементации в современную практику управления государством.*

*Сделан вывод о том, что единство национальных интересов, национальной цели и национальной идеи является основой для формирования и построения политики обеспечения национальной безопасности Украины, системы органов обеспечения национальной и государственной безопасности. Отмечено, что Украина как этносубъект обеспечения национальной безопасности с едиными национальными интересами, национальной целью и национальной идеей уже должна была сформировать устойчивую политическую систему, которая, в свою очередь, должна обеспечить формирование органов управления обществом и государством, и органов, на которые возлагается решение вопросов национальной и государственной безопасности.*

*Отдельно обращено внимание на соотношение категорий “этносубъект обеспечения национальной безопасности” и “государственная безопасность”.*

**Ключевые слова:** *национальная безопасность Украины, сектор безопасности и обороны, публичное администрирование, Украина, этносубъект обеспечения национальной безопасности.*

**UDC 342.78:351.746.1 (477)**

**Yu. Pavliutin**

### **SYSTEM OF NATIONAL SECURITY: POLITICAL AND LEGAL ANALYSIS**

*The article emphasizes that in the conditions of modern globalization, in order to ensure sustainable development of the national state, the exclusive ability to ensure national security must be preserved. It was stated that the slightest loss of even a part of the sovereignty is contrary to the national interest and poses a threat to the national security of the state.*

*A number of works devoted to the conceptual, organizational, legal and institutional principles of development and implementation of the state national security policy, its origins and problems of implementation in the modern practice of state management are analyzed. It is stated that the political assessment of the effectiveness of measures to ensure national security depends on the conciseness, clarity and balance (logical conditionality) of the basic security law.*

*It is concluded that the unity of national interests, national goals and national ideas is the basis for the formation and construction of national security policy of Ukraine, the system of national and state security,*

*as well as the subject of further research in security administration technologies. It was emphasized that Ukraine, as an ethnic entity to ensure national security, with common national interests, national goals and national idea should have formed a stable political system, which, in turn, should ensure the formation of governing bodies of society and the state and decision-making bodies that are responsible for the issues of national and state security.*

*It is emphasized that only within the ratio of the categories “ethnic entity of national security” and “state security” “protection of state sovereignty, territorial integrity and democratic constitutional order and other vital national interests from real and potential threats of non-military nature.” Finds its manifestation.*

**Keywords:** *national security of Ukraine, security and defense sector, public administration, Ukraine, ethnic entity of national security.*

**Павлютін Юрій Миколайович** – кандидат юридичних наук, докторант Національної академії Служби безпеки України  
<https://orcid.org/0000-0002-1992-7522>