

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.1

DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-4

Л.Т. РЯБОВОЛ,

*доктор педагогічних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка (м. Кропивницький)*

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ

На сучасному етапі становлення перед Україною постали складні питання, пов'язані із серйозними викликами її суверенітету, у зв'язку з чим актуалізувалася проблематика національної безпеки, шляхів та способів її забезпечення. Вирішення цих питань передбачає, насамперед, визначення поняття, структури та функцій національної безпеки. Поняття «національна безпека України» позначає важливе суспільно-політичне явище зі складною організаційно-правовою структурою, отже, його необхідно вивчати з позицій системного підходу. Мета статті – розглянути національну безпеку України як систему, зокрема: провести аналіз наукових позицій щодо структури і функцій національної безпеки та її забезпечення і виявити їх недоліки; викласти авторське бачення структури системи національної безпеки та її забезпечення. Системний підхід дозволяє розглянути національну безпеку та її забезпечення як систему – цілісність, єдність компонентів, серед яких: мета, завдання, принципи та функції відповідної діяльності; суб'єкти (державні й недержавні) забезпечення національної безпеки, їх повноваження і компетенції, взаємоузгоджена діяльність (взаємодія); об'єкт, на забезпечення безпеки якого й спрямована система, а саме – національні інтереси й цінності, для охорони від певних загроз і небезпек яких створюються уповноважені на те суб'єкти, а охорона цих об'єктів і становить сутність діяльності із забезпечення національної безпеки; зміст такої діяльності як сукупність правових, організаційно-управлінських, інших заходів, засобів, форм, методів, технологій її здійснення, інструментів і механізмів забезпечення національної безпеки. Системоутворюючою складовою цієї системи є мета її функціонування, в якій мають збалансовано відобразитися інтереси особистості, суспільства й держави. Найбільш суттєвою ознакою цієї системи є безпосередньо безпека, а забезпечення безпеки досягається, якщо відповідна система зберігає достатню стійкість (стабільність) під впливом різних чинників (внутрішніх / зовнішніх, об'єктивних / суб'єктивних, конструктивних / деструктивних), підтримуються взаємозв'язки між її компонентами і вона здатна ефективно функціонувати й розвиватися та досягати мети, з якою вона й була створена.

Ключові слова: система національної безпеки, забезпечення національної безпеки, системний підхід, структура національної безпеки та її забезпечення, державний суверенітет, незалежність держави.

На современном этапе становления перед Украиной стоят сложные вопросы, связанные с серьезными вызовами ее суверенитету, в связи с чем актуализировалась проблематика национальной безопасности, путей и способов ее обеспечения. Решение этих вопросов требует, прежде всего, определения понятия, структуры и функций национальной безопасности. Понятие «национальная безопасность Украины» обозначает важное общественно-политическое явление со сложной организационно-правовой структурой, следовательно, его необходимо изучать с позиций системного подхода. Цель статьи – рассмотреть национальную безопасность Украины как систему, в частности: провести анализ научных позиций относительно структуры и функций национальной безопасности и ее обеспечения и выявить их недостатки; изложить авторское видение структуры системы нацио-

нальної безпеки та її забезпечення. Системний підхід дозволяє розглянути національну безпеку та її забезпечення як систему – цілісність, єдинство компонентів, серед яких: мета, завдання, принципи та функції відповідної діяльності; суб'єкти (державні та недержавні) забезпечення національної безпеки, їх повноваження та компетенції, взаємозгодована діяльність (взаємодія); об'єкт, на забезпечення безпеки якого направлена система, а саме – національні інтереси та цінності, для захисту від певних загроз та небезпек яких створюються уповноважені на те суб'єкти, а захист цих об'єктів та складає сутність діяльності по забезпеченню національної безпеки; зміст такої діяльності як сукупність правових, організаційно-управлінських та інших заходів, засобів, форм, методів, технологій її здійснення, інструментів та механізмів забезпечення національної безпеки. Системообразуючим компонентом цієї системи є мета її функціонування, в якій повинні збалансовано відображатися інтереси особи, суспільства та держави. Найбільш суттєвим ознакою цієї системи є безпосередньо безпека, а забезпечення безпеки досягається, якщо відповідна система зберігає достатню стійкість (стабільність) під впливом різних факторів (внутрішніх / зовнішніх, об'єктивних / суб'єктивних, конструктивних / деструктивних), підтримуються взаємозв'язки між її компонентами та вона здатна ефективно функціонувати та розвиватися та досягати мети, з якою вона та була створена.

Ключові слова: система національної безпеки, забезпечення національної безпеки, системний підхід, структура національної безпеки та її забезпечення, державний суверенітет, незалежність держави.

Постановка проблеми. На сучасному етапі становлення нашої держави перед нею поставили складні питання, пов'язані із серйозними викликами суверенітету України. Наразі актуалізувалася проблематика національної безпеки, шляхів та способів її забезпечення, вирішення якої передбачає, насамперед, чітке визначення поняття, структури та функцій національної безпеки. Поняття «національна безпека України» позначає важливе суспільно-політичне явище зі складною організаційно-правовою структурою, у зв'язку з чим його необхідно вивчати з позицій системного підходу. Це дозволяє розглядати національну безпеку України як системне утворення, спрямоване на досягнення певної мети і покликане виконувати певні функції, структура якого охоплює цілісну сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених складових, завдяки узгодженій взаємодії яких і досягається високий рівень ефективності функціонування цієї системи. При цьому система національної безпеки України в цілому, кожний її компонент та характер взаємозв'язків між ними формуються під впливом певних чинників.

Стан дослідження. У зв'язку зі своєю актуальністю проблематика національної безпеки України продовжує викликати інтерес науковців. Як міждисциплінарна проблема вона є предметом досліджень фахівців з різних галузей знань – юриспруденції (В. Антонов, О. Данильєв, О. Дзьобань, В. Ліпкан, М. Пендюра, Г. Пономаренко, Г. Смолянин, Т. Ткачук та ін.), економіки (О. Вертелева, П. Пашко та ін.), державного / публічного управління та адміністрування (О. Власюк, Ю. Грицюк, А. Качинський, С. Крук, Г. Новицький, Г. Ситник, М. Шевченко та ін.) тощо. Визначення поняття національної безпеки сьогодні знайшло своє закріплення у законодавстві, що мало б покласти край науковим дискусіям з цього питання, проте аналіз відповідних нормативно-правових актів лише стимулював їх. Різними є і наукові позиції щодо структури та функцій національної безпеки України.

Мета статті – розглянути національну безпеку України як поняття та явище, що ним позначається, з позицій системного підходу, зокрема: провести аналіз наукових позицій щодо структури і функцій національної безпеки та її забезпечення і виявити їх недоліки; викласти авторське бачення структури системи національної безпеки та її забезпечення.

Вклад основного матеріалу. Національна безпека – категорія, що позначає складне явище соціальної дійсності, отже, науковці переважно досліджують національну безпеку та її забезпечення як систему. До прикладу, О. Власюк визначає її як систему державно-правових і суспільних гарантій стабільності життєдіяльності та розвитку українського народу загалом та кожного громадянина зокрема, захист їхніх базових цінностей і законних інтересів, джерел духовного та матеріального розвитку від можливих реальних і потенційних, внутрішніх та зовнішніх загроз. При цьому вчений виходить із широкого розуміння національ-

ної безпеки України як способу самозбереження українського народу, який досяг рівня організації у формі незалежної держави, способу, що уможлиблює його вільне існування і саморозвиток, надійний захист від зовнішніх та внутрішніх загроз [3, с. 25].

У науковій літературі висуваються достатньо вагомі аргументи на користь застосування системного підходу до дослідження безпекової проблематики. Як справедливо зазначає В. Пасічник, забезпечення безпеки відбувається шляхом дотримання необхідних параметрів і норм, в рамках яких стабільно і збалансовано відбуваються всі наявні процеси, що підтримуються завдяки певній системі заходів, спрямованих на створення й підтримання безпечних умов, в яких небезпека відсутня або зведена до мінімуму, а можливі виклики та ризики не становлять реальної загрози [6].

Реалізуючи методологію системного підходу, зокрема структурно-функціонального аналізу, дослідники описують національну безпеку як багаторівневе утворення, що виражає, за визначенням В. Антонова, ієрархічну побудову дійсності, складну систему опосередкованих залежностей різного роду й порядку, що перебувають на різних рівнях сприйняття цього явища [1, с. 25]; сукупність відносно самостійних і необхідним чином взаємопов'язаних і відокремлених елементів, що утворюють певну цілісність, яка забезпечує розвиток та захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз; систему взаємопов'язаних елементів, об'єктів, явищ, процесів, що перебувають у певних відносинах та протиріччях, які розгортаються у просторі й часі [2, с. 142].

Т. Ткачук також наголошує, що національна безпека – складне за своєю структурою явище, яке включає умови і фактори захисту національних інтересів та процес використання ресурсів і можливостей суспільства для збереження, підтримання і вдосконалення цих умов і факторів. Вчений розглядає національну безпеку з позицій організаційно-структурного підходу – як систему, що характеризується подільністю, відкритістю, адаптивністю та наявністю структури, мети й пріоритетів оптимальної взаємодії елементів (об'єкти, рушійні сили (національні цінності, інтереси, цілі), сфери національної безпеки тощо), та з позицій функціонально-діяльнісного підходу – як динамічну й відкриту систему, що перебуває у тісному зв'язку із середовищем та потребами людини, суспільства й держави, а забезпечення національної безпеки орієнтується не лише на боротьбу із зовнішніми загрозами, але й, власне, на безпеку як важливу соціальну цінність [11, с. 70, 72]. Як складну систему, що об'єднується суб'єктами (особистістю, суспільством, державою), які перебувають у тісному взаємозв'язку і діяльність яких скеровується єдиними цілями, досліджують національну безпеку В. Ткаченко, Є. Смірнов та О. Астахов [10, с. 3].

Наповнюючи теоретичну модель національної безпеки реальним змістом, В. Смолянюк виокремив такі її складові: суб'єкти забезпечення національної безпеки (органи державної влади і місцевого самоврядування, окремих громадян та ЗМІ); об'єкти національної безпеки (національні матеріальні й духовні цінності, інтереси громадян, суспільства, держави); сукупність інструментів влади (політичних, економічних, воєнних, інформаційних), що можуть бути використані для захисту національних інтересів (збройні сили, спецслужби, підприємства оборонно-промислового комплексу, дипломатичні установи, державні та мобілізаційні ресурси); чинне законодавство, яке визначає пріоритети державної політики національної безпеки, офіційні погляди державних органів стосовно підходів, принципів та механізмів захисту національних інтересів; суб'єкти (фізичні та юридичні особи), які загрожують реалізації національних інтересів; зовнішні чинники впливу на національну безпеку (насамперед міжнародні безпекові організації) та наслідки їхньої діяльності тощо.

Усю сукупність перелічених елементів вчений класифікує за певними критеріями. Так, залежно від завдань, які потребують вирішення у процесі забезпечення національної безпеки, він виокремлює формальну (органи державної влади, сили і засоби забезпечення безпеки тощо) та неформальну (інститути громадянського суспільства, громадян, ЗМІ тощо) частини. Залежно від того, який суб'єкт відіграє провідну роль при аналізі факторів національної безпеки та при ухваленні відповідного управлінського рішення – національну, державну та суспільну підсистеми, які взаємно доповнюють і певним чином контролюють одна одну. Виокремлює він і відносно статичні (суб'єкти та об'єкти) та динамічні (виклики й загрози) складові [9, с. 113].

Т. Крук не використовує термін «система національної безпеки», однак також фактично розглядає її як систему і вказує на такі інституційні елементи її державно-управлінського забезпечення, як: об'єкти захисту, представлені територією, державними та суспільно-політичними інститутами, політичними правами й свободами, фактичною політичною діяльністю громадян, соціальних груп і об'єднань тощо; систему відповідних нормативних актів (тобто правову основу), а також погляди, принципи, концепції, доктрини, стратегії тощо; систему суб'єктів (інститути публічної влади), покликаних захищати суспільно-політичну сферу та забезпечувати її розвиток; засоби, методи і способи забезпечення національної безпеки; критерії оцінки стану ефективності механізму її забезпечення [5, с. 14].

Результати аналізу викладених та інших наукових позицій щодо структурування національної безпеки як складного утворення дозволили нам припустити, що системний підхід реалізований в них не повною мірою. Зокрема в них відсутня вказівка на системоутворюючу складову відповідної системи, якою наразі є мета її функціонування. Здійснення державної політики з питань національної безпеки має передбачати передусім визначення відповідних цілей. Значення цього структурного компонента В. Ткаченко, Є. Смірнов та О. Астахов пояснюють тим, що без визначення мети неможливий поступальний розвиток на шляху ефективного вирішення проблем безпеки життєдіяльності людини, суспільства й держави засобами державних політичних рішень, без мети неможливо здійснювати керуючі впливи, без неї взагалі не може бути процесу управління [10, с. 4]. Слід зазначити, що формування мети національної безпеки має відбуватися з урахуванням необхідності забезпечення балансу інтересів особистості, суспільства й держави. Відштовхуючись від визначення національної безпеки України, закріпленого у п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» [7], мету наразі можна визначити як стан захищеності або досягнення, забезпечення стану захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз.

Отже, національну безпеку законодавець пов'язує з державним суверенітетом та незалежністю держави. Тож звернемося до відповідних визначень. У наших попередніх працях констатовано: «У вітчизняній загальнотеоретичній юриспруденції та конституційно-правовій теорії усталеною є позиція, що суверенітет держави має два складники / аспекти – внутрішній і зовнішній. Якщо внутрішній – це верховенство, єдність і неподільність, тобто повнота державної влади всередині країни, то зовнішній – це і є незалежність держави, що означає рівноправність у міжнародних відносинах, самостійність в ухваленні рішень з питань зовнішньої політики, за умови дотримання норм міжнародного права й поваги до суверенітету інших країн. Незалежна держава – повноправний суб'єкт міжнародного права, непідпорядкований будь-якій зовнішній владі. Отже, незалежність держави – обов'язкова складова державного суверенітету, держава не може розглядатися як суверенна без забезпечення її незалежності» [8, с. 263].

Саме такий науковий підхід покладено в основу опису змісту й обсягу національної безпеки в Конституції України. Виходячи зі змісту ст.ст. 16, 17, 18 Основного Закону [4], національна безпека передбачає / охоплює: захист суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, оборону України (що покладається на Збройні Сили України); забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України (що покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави); забезпечення економічної та інформаційної безпеки; забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу; забезпечення національних інтересів і безпеки посередництвом зовнішньополітичної діяльності України, що передбачає підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права.

Досягнення мети системи національної безпеки та її забезпечення прямо пов'язується з виконанням нею відповідних функцій. М. Шевченко вважає, що головною функцією наразі є виявлення небезпек і загроз національним інтересам та їх нейтралізація. В. Смолянук та М. Шевченко достатньо ґрунтовно розробили питання функціональної спрямованості системи національної безпеки та її забезпечення. Узагальнення результатів їхньої наукової ро-

боти дозволило виокремити такі напрями впливу цієї системи на суспільство й державу – такі її функції: цілепокладання (цілеформування і цілереалізація); регулятивна (регулювання заходів щодо забезпечення національної безпеки); програмно-теоретична (регламентування процесів нормативно обумовленої поведінки та взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки); інформаційна; організаційно-управлінська; інтеграційна; прогностична; планування; аналітична (науково-методичне забезпечення національної безпеки в контексті еволюції викликів та загроз національним інтересам); координаційна (забезпечення взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки, поглиблення військово-політичного партнерства та співробітництва з НАТО і ЄС та участь у міжнародній миротворчій діяльності); соціально-адаптивна / соціалізації громадян (засвоєння громадянами соціальних норм та цінностей безпекового ґатунку); ідеологічна; моніторинг та контроль [9, с. 114; 12, с. 16–17].

Висновки. Системний підхід дозволяє розглянути національну безпеку та її забезпечення як систему – цілісність, єдність компонентів, серед яких: мета, завдання, принципи та функції відповідної діяльності; суб'єкти (державні й недержавні) забезпечення національної безпеки, їх повноваження і компетенції, взаємоузгоджена діяльність (взаємодія); об'єкт, на забезпечення безпеки якого, й спрямована система, а саме – національні інтереси й цінності, для охорони від певних загроз і небезпек яких створюються уповноважені на те суб'єкти, а охорона цих об'єктів і становить сутність діяльності із забезпечення національної безпеки; зміст такої діяльності як сукупність правових, організаційно-управлінських, інших заходів, засобів, форм, методів, технологій її здійснення, інструментів і механізмів забезпечення національної безпеки. Системоутворюючою складовою цієї системи є мета її функціонування, в якій мають збалансовано відобразитися інтереси особистості, суспільства й держави. Найбільш суттєвою ознакою цієї системи є безпосередньо безпека, а забезпечення безпеки досягається, якщо відповідна система зберігає достатню стійкість (стабільність) під впливом різних чинників (внутрішніх / зовнішніх, об'єктивних / суб'єктивних, конструктивних / деструктивних), підтримуються взаємозв'язки між її компонентами і вона здатна ефективно функціонувати й розвиватися та досягати мети, з якою вона й була створена. Перспективним у напрямі дослідження є детальне вивчення суб'єктного складу, зокрема в контексті твердження, що провідну роль серед суб'єктів забезпечення національної безпеки відіграють державні інституції, оскільки, саме вони наділені державно-владними повноваженнями і ресурсами для досягнення мети функціонування системи національної безпеки.

Список використаної літератури

1. Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної оборони України: монографія / наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.
2. Антонов В.О. Поняття та зміст системи національної безпеки. *Держава і право*. 2010. Вип. 48. С. 137–144.
3. Власюк О.С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики: Вибрані наукові праці. Київ: НІСД, 2016. 528 с.
4. Конституція України: Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 15.03.2020).
5. Крук С.І. Інституційний розвиток державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.05. Харків, 2019. 43 с.
6. Пасічник В. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2011. Вип. 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_7
7. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2649-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 17.04.2020).
8. Рябовол Л.Т. Державний суверенітет: наукові підходи до визначення поняття та ступеня обмежень в умовах глобалізації. Вісник Національного технічного університету

Україні «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. 2019. № 3 (43). С. 262–266.

9. Смолянук В.Ф. Системні засади національної безпеки України. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2018. № 2 (37). С. 107–126.

10. Ткаченко В.І., Смірнов Є.Б., Астахов О.О. Шляхи формування системи забезпечення національної безпеки. Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил. 2015. Вип. 2 (43). С. 3–8.

11. Ткачук Т.Ю. Правове забезпечення інформаційної безпеки в умовах євроінтеграції України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2019. 487 с.

12. Шевченко М.М. Функції та завдання системи забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах. Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. № 3–4. С. 14–24.