

П. Л. Зелінськийаспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ПРАВОВА ПРИРОДА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ

У статті автором аналізується правова природа національної безпеки як об'єкта управління. Вказується, що забезпечення національної безпеки завжди відігравало ключове значення для державної політики і діяльності органів публічного управління. Зазначено, що правова природа національної безпеки має важливе теоретичне та практичне значення. Зокрема, з боку теорії, це можливість сформулювати чіткий понятійно-категоріальний апарат у науці та з боку практики – це реалізація завдання, яке стоїть перед органами публічного управління – забезпечення національної безпеки, зокрема – суверенітету держави, територіальної цілісності, дотримання прав людини, створення належних умов життєдіяльності, стабільного економічного розвитку та інші напрямки. Автором наголошено, що світові тенденції, які пов'язані із виникненням зовнішніх та внутрішніх загроз різного характеру обумовлюються потребою у вирішенні багатьох питань у різних сферах життя, в яких основна увага приділяється національній безпеці. Автор наголошує, що покращення якості управління в сфері національної безпеки можна досягнути побудовою чіткої зрозумілої стратегії її роз'яснення та доведення до виконавців, як загальних цілей так і конкретних, підвищення якості освітньої та теоретичної бази працівників які задіяних в державному управлінні. Зазначено, що національна безпека України являє собою сукупність елементів, які є обов'язковими для існування, функціонування органів публічного управління з метою забезпечення прав людини, суверенітету і територіальної цілісності, незалежності України як держави. На основі чинного законодавства зроблено висновок, що національна безпека забезпечується, за належних умов, функціонуванням системи органів публічного управління. До розгляду автором пропонується визначення поняття національної безпеки як об'єкта управління – це комплекс заходів та способів сформованих відповідно до національної стратегії розвитку направлених на досягнення, забезпечення, розвиток та покращення визначених цілей, мети, завдань та цінностей таких як життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека людини, захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, створення належних умов життєдіяльності, стабільного економічного розвитку шляхом прийняття рішень, вчинення дій суб'єктами владних повноважень, виходячи, у першу чергу, із зазначених цілей, мети, завдань.

Ключові слова: національна безпека, публічне управління, забезпечення національної безпеки, органи публічного управління, публічне адміністрування.

Постановка проблеми. Забезпечення національної безпеки завжди відігравало ключове значення для державної політики та діяльності органів публічного управління. Окреслення правової природи національної безпеки має важливе теоретичне та практичне значення. З боку теорії, це можливість сформулювати чіткий понятійно-категоріальний апарат в науці та практиці. З боку практики, це реалізація завдання, яке стоїть перед органами публічного управління – забезпечення національної безпеки, зокрема – суверенітету держави, належних умов життєдіяльності, стабільного економічного розвитку та інші напрямки. Світові тенденції, які пов'язані

із виникненням зовнішніх та внутрішніх загроз різного характеру обумовлюють потребу у вирішенні багатьох питань у різних сферах життя, в яких основна увага приділяється національній безпеці.

Забезпечення національної безпеки є однією із функцій органів публічного управління, тому їх діяльність пов'язана із забезпеченням умов для реалізації всіх напрямків у сфері управління національною безпекою. Національна безпека як об'єкт управління поєднує у собі комплекс завдань, заходів, принципів, функцій як єдине ціле, та лежить в основі компетенції органів публічного управління. Тому, як бачимо, акту-

алізація питання щодо визначення правової природи національної безпеки як об'єкта управління є важливим для розбудови незалежної та демократичної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Слід зазначити, що наразі стан дослідження національної безпеки можна простежити в наукових працях таких вчених, В. Антонов, О. Борисенко, І. Волощук, В. Горбулін, О. Глазов, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, С. Домбровська, Ю. Древаль, О. Євсюков, В. Ємельянов, А. Зленко, Т. Іванова, О. Іляш, В. Коврегін, О. Кравчук, С. Крук, В. Ліпкан, Я. Малик, В. Настюк, А. Нашинець-Наумова, Н. Ніколаєнко, В. Пилипчук, О. Радченко, Л. Рябовол, С. Ростецька, Г. Ситник, В. Степанов, Д. Чижов та ін. Згадані автори досліджували питання національної безпеки з боку різних аспектів, особливо, звертаючи уваги на складові національної безпеки та визначаючи національну безпеку як відсутність будь-яких загроз. Однак, при цьому, у науці невирішеним залишається дослідження природи національної безпеки як комплексного явища.

Метою статті є аналіз правової природи національної безпеки як об'єкта управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Безпека, як узагальнююче поняття, має функціональну спрямованість щодо зміцнення державності, забезпечення сталого розвитку суспільства, у тому числі є базисом для ґрунтовного дослідження суспільно-політичних процесів та явищ, що впливають на національну безпеку, структури інституційних взаємодій в її межах, системи національних інтересів і цінностей, які виступають в якості об'єктів захисту [1, с. 26]. Для дослідження сутності національної безпеки як об'єкта управління необхідно звернутися до правового регулювання зазначеного інституту. Нормативним підґрунтям визначення національної безпеки є Конституція України, Стратегія національної безпеки України, затверджена указом Президента України від 14.09.2020 р. (далі – Стратегія), Закон України «Про національну безпеку України», Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та інші акти.

Конституція України є основним законом, в якому закріплюється принцип забезпечення національної безпеки. Відповідно до ст. 3 Конституції України зазначається, що в Україні найвищою соціальною цінністю визнаються людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. У свою чергу, забезпечен-

ня національної безпеки пов'язане із наявністю інших положень. Так, зокрема, відповідно до ст. 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [2].

Зауважимо, що практичне впровадження головних складових національної безпеки відображено у Стратегії. Зокрема, у Стратегії зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека – найвища соціальна цінність в Україні. Реалізація цієї норми Конституції України – головна ціль державної політики національної безпеки. Стратегія національної безпеки України ґрунтується на таких основних засадах: (1) стримування – розвиток оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України; (2) стійкості – здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати сталі функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей; (3) взаємодія – розвиток стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед з Європейським Союзом і НАТО та їх державами-членами, Сполученими Штатами Америки, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України. Виходячи із змісту Стратегії, можна дійти висновку, що національна безпека як об'єкт управління є державна, громадська, інформаційна, екологічна, економічна, транспортна, енергетична та безпека особи [3]. Даний підхід тільки частково відображає повноту складових, які входять або повинні входити в поняття національної безпеки, фокусуючись виключно на можливих її проявах та вчиненні управлінських дій, які можна віднести до тієї чи іншої категорії. Зазначений підхід фактично допускає підміну понятійної бази та придатне для звітування про виконану роботу, адже дає можливість порахувати кількість дій/рішень/актів, вчинених у певній галузі, упускаючи той факт, що всі ці діяння повинні бути об'єднанні однією концепцією та метою і саме досягнення цієї мети є головною цінністю і на реалізацію якої направляються зусилля. Відсутність чітко визначеної мети і розроблених стратегій її досягнення призводить до вчинення дій, які зменшують ефективність вчиняємих управлінських дій або міжгалузевого конфлікту.

Покращення якості управління в сфері національної безпеки можна досягнути побудовою чіткої зрозумілої стратегії її роз'яснення та доведення до виконавців, як загальних цілей так і конкретних, підвищенням якості освітньої та теоретичної бази працівників які задіяних в державному управлінні. Нажаль, на даний час більшість працівників при підготовці, формуванні та прийнятті рішень виходять виключно з власного переконання, яке далеко не завжди узгоджується із національною безпекою або враховують її концепцію. До прикладу, можна прийняти сотні, а то й тисячі рішень управлінського характеру у сфері управління водними ресурсами, які дійсно покращать якість вод чи прибережено захисних смуг, однак, жодним чином не вплинуть на національну безпеку в даній галузі, так як не збільшать вилов риби, суднопластво та торгівлю, шляхом використання водного транспорту, не покращать якість водної інфраструктури та не забезпечать доступність та якість питної води.

У Законі України «Про національну безпеку України» 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, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони [4]. На законодавчому рівні національна безпека України визначається як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз (п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України»).

Звертаючись до міжнародних актів, можна простежити гарантії національної безпеки у положеннях Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Зокрема: 1) у ст. 1 вказується, що судові рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки

в демократичному суспільстві; 2) у ст. 9 зазначається, що здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки та інші статті. Зважаючи на це можна дійти висновку, що національна безпека і права людини є взаємопов'язаними і невід'ємними поняттями [5].

Враховуючи вищезгадані правові положення, слід відзначити, що національна безпека України являє собою сукупність елементів, які є обов'язковими для існування, функціонування органів публічного управління з метою забезпечення прав людини, суверенітету і територіальної цілісності, незалежності України як держави.

Досліджуючи питання щодо національної безпеки, доцільно звернутися до визначення, яке міститься у Юридичній енциклопедії. Так, під національною безпекою розуміється стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз [6].

Звертаючись до теоретичних доробок, слід звернути увагу, що національна безпека має велику кількість вимірів та аспектів, відмінність між якими полягає, зокрема, і у відповідних позиціях, з яких розглядають це питання. До того ж, навіть за наявності певних принципів узгоджень щодо методології та системи світогляду, відразу будуть помітні розбіжності в баченні сутності та змісту національної безпеки у фахівців-правників [7].

Під національною безпекою слід розуміти відносний стан державної стабільності та захисту громадян від будь-яких загроз. У цьому контексті бути в безпеці означає перебувати на території країни, в якій функціонують належним чином органи публічного управління та застосовують належним чином повноваження для уникнення будь-яких внутрішніх чи зовнішніх загроз. Національна безпека є відносно бажаним станом, який має бути досягнутий за допомогою цих напрямків державної політики. Вона забезпечує головне виправдання для здійснення суверенітету і державної монополії на легітимне застосування засобів сили. Національна безпека може бути визначена в якості рівня захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз реального і потенційного характеру. Відповідний рівень забезпечення націо-

нальних інтересів характеризується низкою показників у різних видах безпеки: політичній, економічній, соціальній, демографічній, інформаційній, екологічній та воєнній. Забезпечення ж національної безпеки передбачає підтримку відповідного рівня стабільності соціальної системи, що гарантує її подальше існування і розвиток [8, с. 44].

Досліджуючи питання національної безпеки, В. Ліпкан, вважає, що національна безпека – це сукупність офіційно прийнятих поглядів на цілі і державну стратегію в області забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз політичного, економічного, соціального, військового, техногенного, екологічного, інформаційного та іншого характеру з урахуванням наявних ресурсів і можливостей [9, с. 5].

В. Антонов підкреслює, що національна безпека України розглядається як загальнонаціональна, що являє собою стан захищеності життєво важливих інтересів людини та громадянина, суспільства й держави, за якого забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання реальним і потенційним загрозам і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам Української держави. Досліджуючи зазначене питання, В. Антонов виокремлює поняття національної безпеки та одночасно акцентує увагу на розбіжності національної безпеки та системи національної безпеки [10, с. 33].

Схожу точку зору має А. Мосейко. Так, під національною безпекою визначає захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави, національних цінностей, способу життя від широкого спектра зовнішніх і внутрішніх загроз, різних за своєю природою [11, с. 44].

На думку Л. Рябовол, національна безпека – це цілісна система, 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 [12, с. 29].

Г. Ситник визначає безпеку як забезпечення всім громадянам держави умов для їхньої самореалізації, захист їхнього життя, свободи, власності від посягань будь-якої окремої людини, організації, суспільства або держави [13, с. 20].

Тож, слід відзначити, що концепція безпеки являє собою систему офіційно прийнятих принципів поглядів держави і суспільства на цінності та інтереси, на способи і механізми захисту від потенційних та реальних загроз. Тобто успіх політики держави визначальною мірою залежить не лише від того, наскільки однозначно сформульовані та сприймаються суспільством національні цінності, інтереси та цілі, а й від чіткого розуміння вибраних чи можливих шляхів, засобів, методів і способів їх реалізації в процесі державного управління національною безпекою [14].

Управління національною безпекою як об'єктом управління є цілеспрямованим безперервним процесом реалізації управлінських рішень органів публічного управління, спрямоване на гарантування стану незалежності захищеності підприємства від деструктивних чинників (загроз, ризиків, небезпек – внутрішніх та зовнішніх), що виявляється у ефективному застосуванні наявних ресурсів, стійкому розвитку, наявності конкурентних переваг, розумному узгодженню економічних інтересів з інтересами пов'язаних економічних агентів зовнішнього середовища та повній реалізації економічного потенціалу. Політична безпека означає стійкість політичної системи, тобто сукупність соціально-політичних інститутів, що здійснюють управління суспільством; це вираження і реалізація політичною системою базових інтересів основних соціальних груп з одночасним забезпеченням соціально-політичної стабільності; політична безпека означає відсутність у суспільстві жорстких соціально-політичних конфліктів або постійні й одночасно ефективні дії, насамперед політичної влади, з мінімізації деструктивної дії на соціум таких конфліктів [15, с. 5–6].

Висновки і пропозиції. Резюмуючи, слід зазначити, що керуючись правовим регулюванням національної безпеки та доктринальними підходами, національна безпека – комплексне явище, яке має значну кількість проявів та залежить як від правової визначеності так і від суб'єкта виконання, проявляється як ціленаправлених діях та актах (до прикладу прийняття Стратегії)

та діях/актах які на перший погляд не мають жодного відношення до національної безпеки (до прикладу розпорядження землями поруч із військовими частинами). Наведена обставина свідчить про відсутність єдиного розуміння сутності, природи виникнення, діалектики розвитку, механізмів формування й управлінського впливу на системні характеристики явища, яке намагаються описати поняттям «національна безпека». Сформована на даний час чинним законодавством України концепція національної безпеки базується на належному функціонуванні системи органів публічного управління, що в сучасних умовах війни проявило свій поверхневий підхід та недосконалість. Так, до війни сам факт функціонування системи органів публічного управління вважався проявом стійкої та «міцної» національної безпеки. Після початку повномасштабної війни стало очевидно, що саме по собі функціонування системи органів публічного управління є недостатнім, необхідне їх ефективність та комплексний підхід для належної реалізації визначеної мети, цілей та проявів національної безпеки при функціонуванні системи органів публічного управління. Відносна самостійність, цілісність та стійкість національної безпеки є основними характеристиками національної безпеки як об'єкту управління. Забезпечення національної безпеки відноситься до основних напрямків діяльності органів публічного управління.

До розгляду пропонується визначення поняття національної безпеки як об'єкта управління – це комплекс заходів та способів сформованих відповідно до національної стратегії розвитку направлених на досягнення, забезпечення, розвиток та покращення визначених цілей, мети, завдань та цінностей таких як життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека людини, захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, створення належних умов життєдіяльності, стабільного економічного розвитку шляхом прийняття рішень, вчинення дій суб'єктами владних повноважень виходячи в першу чергу із значених цілей, мети, завдань.

Список використаної літератури:

1. Крук С. І. Інституційний розвиток державного управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку : автореф. дис. ... доктор.юрид.наук. 25.00.05. Харків . 2019. 40 с.
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Стратегія національної безпеки України: указ Президента України від 14.09.2020 р. № № 392/2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>
4. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод № 995_004 від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : «Укр. енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 1 : А – Г. 792 с.
7. Кормич Б. А. (2004). Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків. 43 с.
8. Глазов О. В. Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники. *Політологія. Наукові праці*. 2011. Вип. 143. Т. 155. С. 42–46.
9. Ліпкан В. А. Національна і міжнародна безпека в визначеннях та поняттях. К. : Текст, 2006. 256 с.
10. Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія / наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ : ТАЛКОМ, 2017. 576 с.
11. Мосейко А. Г. Національна безпека України як об'єкт публічного адміністрування. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2 (86). С. 42–52.
12. Рябовол Л. Т. Національна безпека України: структурно-функціональний аналіз. *Вісник університету імені Альфреда Нобеля*. 2020. №1. С. 25–30.
13. Ситник Г. П., Олуйко В. М., Вавринчук М. П. Національна безпека України: теорія і практика : навчальний посібник. Хмельницький : Київ : Кондор, 2007. 669 с.
14. Нашинець-Наумова А. Концептуальні підходи щодо забезпечення національної безпеки: інформаційно-правові та інституційні засади. *Підприємництво, господарство і право*. Київ. 2017. № 1. С. 34–39.
15. Кравчук О. Ю. Загрози та виклики політичній безпеці України в умовах гібридної війни : автореф.дис. ... канд.юрид.наук. 23.00.02. Одеса. 2019. 20 с.

Zelinskyi P. L. Legal nature of national security as an object of management

In the article, the author analyzes the legal nature of national security as an object of management. The author points out that ensuring national security has always been of key importance for the State policy and activities of public administration bodies. It is noted that the legal nature of national security is of great theoretical and practical importance. In particular, from the theoretical

point of view, it is an opportunity to form a clear conceptual and categorical apparatus in science, and from the practical point of view, it is the realization of the task facing public administration bodies – ensuring national security, in particular, the sovereignty of the State, territorial integrity, respect for human rights, creation of appropriate living conditions, stable economic development and other areas. The author emphasizes that global trends related to the emergence of external and internal threats of various nature are conditioned by the need to address many issues in various spheres of life, with the main focus on national security. The author emphasizes that improving the quality of national security management can be achieved by building a clear and understandable strategy for explaining and communicating both general and specific goals to the executors, and by improving the quality of the educational and theoretical base of employees involved in public administration. It is noted that the national security of Ukraine is a set of elements which are mandatory for the existence and functioning of public administration bodies with a view to ensuring human rights, sovereignty and territorial integrity, and independence of Ukraine as a State. Based on current legislation, the author concludes that national security is ensured, under appropriate conditions, by the functioning of the system of public administration bodies. The author proposes to define the concept of national security as an object of management – a set of measures and methods formed in accordance with the national development strategy aimed at achieving, ensuring, developing and improving certain goals, objectives, tasks and values such as life and health, honor and dignity, inviolability and security of a person, protection of sovereignty and territorial integrity of Ukraine, ensuring its economic and information security, creating appropriate conditions for life, stable economic development through decision-making and actions by public authorities, based primarily on the above goals, objectives, and tasks.

Key words: *national security, public administration, ensuring national security, public administration bodies, public administration.*