

## СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: МЕХАНІЗМ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ ГАЛУЗІ<sup>1</sup>

### THE SYSTEM OF ENSURING NATIONAL SECURITY: THE MECHANISM OF ACTIVITY AND PROBLEMS OF THE INDUSTRY

Миргород-Карпова В.В., к.ю.н.,  
старший викладач кафедри адміністративного,  
господарського права та фінансово-економічної безпеки  
Сумський державний університет

Корощенко К.Р., лаборант кафедри адміністративного,  
господарського права та фінансово-економічної безпеки  
Сумський державний університет

Національна безпека України – найактуальніше тема на сьогодні. На наших очах будується нова структура та система функціонування національної безпеки України. Тому дуже важливо ґрунтовно підійти до визначення національної безпеки сьогодні.

Метою дослідження є визначення теоретичної бази функціонування національної безпеки в юридичній літературі, визначення особливостей структури, а також виокремлення досвіду США з побудови органів національної безпеки. У воєнний час проблеми, які існували у галузі стали більш явними і актуальність до вдосконалення системи національної безпеки, тому важливість розуміння проблем та особливостей є необхідним для роботи над організацією функціонування галузі.

Методи обрані з урахуванням мети та завдань дослідження, його мети і завдання. У ході дослідження використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи юридичної науки. Базовим методом здійснення дослідження є діалектичний метод, який ґрунтує взаємозв'язок і взаємообумовленість усіх адміністративно-правових процесів та явищ. Загальні методи узагальнення, синтезу, порівняння, аналізу, індукції, дедукції, аналогії було застосовано під час з'ясування та уточнення термінологічного апарату щодо національної безпеки в Україні. Також методологічними засадами статті стали такі наукові методи: формально-догматичний, за допомогою якого визначено поняття, ознаки та структуру національної безпеки в Україні.

У результаті написання статті було визначено теоретичну базу визначення національної безпеки України та структуру, яка на сьогоднішній день діє. Також були використані проблемні аспекти галузі. Виділений міжнародний досвід, зокрема США надав змогу порівняти здобутки цієї країни до українських реалій.

Тільки при безпечних умовах існування людина може повноцінно жити. Забезпечення національної безпеки є дуже складним механізмом, від ефективності якого залежить доля всієї держави. На сьогоднішній день, в українській системі наявна нагальна проблема з відсутністю деталізації функцій кожного органу, який складає механізм забезпечення національної безпеки України. Досвід США демонструє наявний функціонуючу розгалужену систему з прописаними детальними функціями, а також дієвою Стратегією, яка визначає основні напрями діяльності всього оборонного сектору. Україна має вибудувати механізм, у якому Рада національної безпеки на чолі з Президентом у співробітництві з державними органами, функції яких будуть окремо деталізовані буде ефективно здійснювати забезпечення національної безпеки України.

**Ключові слова:** Міжнародний досвід, державний суверенітет, вдосконалення.

National security of Ukraine is the most relevant topic today. A new structure and functioning system of Ukraine's national security is being built before our eyes. Therefore, it is very important to thoroughly approach the definition of national security today. The purpose of the study is to determine the theoretical basis of the functioning of national security in the legal literature, to determine the features of the structure, as well as to highlight the US experience in building national security bodies. During the war, the problems that existed in the industry became more obvious and the relevance to the improvement of the national security system, therefore, the importance of understanding the problems and features is necessary for work on the organization of the functioning of the industry.

The methods are chosen taking into account the purpose and tasks of the research, its purpose and tasks. In the course of the research, general scientific and special methods of legal science were used. The basic method of conducting research is the dialectical method, which substantiates the relationship and interdependence of all administrative and legal processes and phenomena. General methods of generalization, synthesis, comparison, analysis, induction, deduction, analogy were applied during the clarification and clarification of the terminological apparatus regarding national security in Ukraine. Also, the following scientific methods became the methodological basis of the article: formal-dogmatic, which is used to define the concepts, signs and structure of national security in Ukraine.

As a result of writing the article, the theoretical basis for defining the national security of Ukraine and the structure that is in effect today were determined. Problematic aspects of the industry were also highlighted. The selected international experience, in particular the USA, made it possible to compare the achievements of this country with Ukrainian realities. Only under safe conditions of existence can a person live fully. Ensuring national security is a very complex mechanism, the fate of the entire state depends on its effectiveness. Today, in the Ukrainian system there is an urgent problem with the lack of detailing of the functions of each body that makes up the mechanism for ensuring the national security of Ukraine. The experience of the United States demonstrates the existence of a functioning extensive system with prescribed detailed functions, as well as an effective Strategy that defines the main directions of the entire defense sector. Ukraine should build a mechanism in which the National Security Council, headed by the President, in cooperation with state bodies, whose functions will be separately detailed, will effectively ensure the national security of Ukraine.

**Key words:** International experience, state sovereignty, improvement.

**1. Вступ.** Питання національної безпеки є дуже обширним та вимагає повного аналізу теоретичного підґрунтя. Тому необхідно визначитись з основними особливостями теоретичної складової, а також використати проблеми практичні.

**2. «Національна безпека» в юридичній літературі.** Дослідження феномену «національної безпеки», що виникло у вітчизняних суспільних науках одночасно зі здобуттям нашою державою Незалежності, значно актуалізувалися в період військових дій на території України.

<sup>1</sup> Робота виконана в рамках проекту № 55.15.02-22/24.3Ф-01 за темою «Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів в сучасних умовах трансформації нагляду і контролю щодо забезпечення економічної безпеки України»

Зазначена проблематика активно викладається та спочатку сприймається крізь призму дослідження виникнення та розвитку категорії «безпека» у філософському розумінні, а також при вивченні окремих історичних проблем держави і права [3, с. 28].

На початковому етапі розвитку людства поняття «безпеки» не сприймалося як окрема категорія. Натомість окремі науковці висловлювали думки стосовно наявності безпеки вже у первісному суспільстві та у Стародавньому Світі. Зокрема, О. Ш. Вікторов вважає, що безпека протягом усієї історії людства була основною умовою відтворення особистої та суспільної життєдіяльності [4, с. 39].

Г. Ситник визначає безпеку, як певний стан системи, за якого вона зберігає свою цілісність, стійкість (стабільність), здатність до ефективного функціонування і прогресивного розвитку, а відтак – можливість надійного захисту усіх її елементів (підсистем) від будь-яких деструктивних внутрішніх і зовнішніх дій. Аналізуючи вищевикладене, можна визначити, що безпека суспільства – це умови (стан), за яких передусім забезпечуються свобода вибору шляху подальшого буття, самовдосконалення й розвитку суспільства, або ж для їх захисту є певні засоби [10, с. 23]. У контексті роздумів Г. Ситника можна визначити національну безпеку як систему, успішне функціонування якої забезпечує цілісність та стійкість, знатність до функціонування і розвитку громадян на території визначеної країни.

Деякі дослідники визначають безпеку як стан, за якого відсутні загрози. Так, А. Возженніков слушно зазначає, що: «Під національною безпекою розуміється стан країни, при якому відсутні або усунені реальні зовнішні та внутрішні загрози її національним інтересам і національному характеру життя» [6, с. 104].

Українські законодавці досить швидко почали працювати з терміном «національна безпека», так як кожен розуміє важливість і вплив безпеки держави як особливо у законодавчому процесі.

За період незалежності нашої держави ухвалено значний за обсягом масив актів законодавства (законів та підзаконних актів) у сфері національної безпеки і оборони, які регулюють правовідносини у цій сфері. Аналізуючи зазначений масив законодавчих актів та ґрунтуючись на комплексних напрацюваннях у сфері безпеки, В. Г. Пилипчук запропонував постановку питання про виокремлення галузі права – права національної безпеки, одночасно із визначенням конкретних напрямів досліджень у такій сфері [8, с. 32]. Насправді, питання виокремлення цієї галузі є досить логічним через особливо важливість в національному законодавстві. Проте, на сьогоднішній день національна безпека залишається частиною галузі безпеки нашої держави.

У п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» надано визначення державної безпеки як захищеності «державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру» [9].

Вітчизняні науковці приділяють достатньо часу саме законодавчим дефініціям, які надають тлумачення важливим, опорним стовпам держави. Підтвердженням такої думки є твердження І.М.Дороніна, що зазначена законодавча дефініція є не досить вдалою, враховуючи певну розмитість у використанні обороту «інших життєво важливих національних інтересів», оскільки законодавчий акт перелічує лише «фундаментальні національні інтереси України» (ч. 3 ст. 3), а роз'яснення терміну у п. 10 ч. 1 ст. 1 також є доволі нечітким, оскільки тлумачить найменування поняття «інтерес» через його зміст – теж «інтерес». Водночас законодавець зберіг загальне розуміння сутності державної безпеки у питанні його приналежності до держави та її складових [4, с. 72]. Ми погоджуємось з зауваженням вченого. Загалом, національна безпека передусім

залишається однією з головних функцій держави, цей факт можна пояснити тим, що тільки у безпечних умовах особистість здатна повноцінно функціонувати.

**3. Нормативна база функціонування галузі.** Перш ніж досліджувати систему забезпечення національної безпеки в Україні необхідно розглянути нормативне забезпечення галузі. Правову основу державної політики у сферах національної безпеки і оборони становлять Конституція України, цей та інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання Конституції та законів України інші нормативно-правові акти [9].

Передусім, функціонування системи забезпечує Закон України «Про національну безпеку України», який визначив новий підхід у сфері процедури стратегічного планування. Механізм передбачає розгляд та схвалення Стратегії національної безпеки України Радою національної безпеки і оборони України, рішення якої вводиться в дію Указом Президента України. Тобто Президент України одночасно вводить в дію рішення Ради та затверджує Стратегію. Цей статус Стратегії, як документа, обов'язкового для виконання, що не є водночас нормативно-правовим актом, але затверджується Указом Президента України, може поставити питання про невідповідне збільшення обсягу його повноважень понад обсяг, визначений Конституцією України, оскільки Стратегія містить приписи для Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування [4, с. 173].

Законом не визначено відповідального суб'єкта розроблення та складання проекту Стратегії національної безпеки. Встановлено лише, що до підготовки проекту залучаються Апарат Ради національної безпеки України, Національний інститут стратегічних досліджень, державні органи, інституції громадянського суспільства, а також можуть залучатися іноземні експерти. Оскільки перші два суб'єкти (Апарат РНБО та Національний інститут) залучалися до складання проекту Стратегії традиційно, таке положення законодавчого акту не викликає запитань. Однак не до кінця зрозумілим є порядок залучення державних органів, а також «інституцій громадянського суспільства», оскільки останній термін не містить адекватного тлумачення у нормах чинного законодавства. У подальшому Стратегія національної безпеки України схвалюється рішенням РНБО і затверджується Указом Президента України [4, с. 174]. Тобто, у правовому підґрунті, окрім нормативно-правових актів, що регулюють діяльність тих чи інших органів визначне місце займає Стратегія національної безпеки.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про національну безпеку» сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Функції та повноваження складових сектору безпеки і оборони визначаються законодавством України [9].

Важливим є те, що законодавець визначає, що оборонно-промисловий комплекс, громадяни та громадські об'єднання, інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони. Тобто можемо визначити, що основу системи, яка забезпечує функціонування забезпечення національної безпеки складають саме органи, які віднесені до складу сектору безпеки і оборони.

**4. Система державних органів, які забезпечують національну безпеку в Україні.** Вважаємо за потрібне надати характеристику повноважень органів, які складають сектор безпеки і оборони.

Аналізуючи основні повноваження та функції органів, які входять до системи забезпечення національної безпеки

## «Повноваження органів сектору безпеки і оборони»

Назва органу	Повноваження
Міністерство оборони України	– забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період.
Збройні Сили України	– покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; – забезпечують стримування та відсіч збройної агресії проти України, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України, у випадках, визначених законом, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом.
Державна спеціальна служба транспорту	– Державна спеціальна служба транспорту є спеціалізованим військовим формуванням, що входить до системи Міністерства оборони України, призначеним для забезпечення стійкого функціонування транспорту в мирний час та в особливий період, зокрема виконання завдань з технічного прикриття, відбудови, встановлення загороджень на об'єктах національної транспортної системи України з метою забезпечення діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України.
Міністерство внутрішніх справ України	забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах: 1) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання громадської безпеки і правопорядку, а також надання поліцейських послуг; 2) захисту державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; 3) цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; 4) міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів
Служба безпеки України	Служба безпеки України є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку, здійснюючи з неухильним дотриманням прав і свобод людини і громадянина: 1) протидію розвідувально-підривній діяльності проти України; 2) боротьбу з тероризмом; 3) контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, інформаційної безпеки держави, об'єктів критичної інфраструктури; 4) охорону державної таємниці. 2. Служба безпеки України підпорядковується Президентові України та підконтрольна Верховній Раді України.
Розвідувальні органи України	– Розвідувальні органи України відповідно до закону здійснюють розвідувальну діяльність з метою сприяння реалізації національних інтересів України та протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України у визначених законом сферах. Розвідувальні органи як суб'єкти забезпечення національної безпеки і оборони України беруть участь у формуванні і реалізації державної політики з питань національної безпеки і оборони у визначених законодавством сферах. Повноваження розвідувальних органів визначаються законодавством України.
Управління державної охорони України	– Управління державної охорони України відповідно до закону здійснює державну охорону органів державної влади України, забезпечення безпеки посадових осіб та охорони об'єктів, визначених законом.
Служба судової охорони	– Служба судової охорони – державний орган у системі правосуддя для забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах, органах та установах системи правосуддя.
Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України	– Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України є державним органом, призначеним для забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, криптографічного та технічного захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, а також інших завдань відповідно до закону.
Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику	Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, разом з іншими органами сектору безпеки і оборони визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу, забезпечує нормативно-правове регулювання у цій сфері, аналізує стан та тенденції розвитку оборонно-промислового комплексу України, розробляє та організовує виконання державних програм розвитку оборонно-промислового комплексу

Джерело: складено автором на основі джерела [9].

України можна уявити собі приблизний механізм функціонування цієї системи, проте важливо порівняти український та зарубіжний погляд на ці системи. Наприклад, для порівняння можна навести організацію системи забезпечення національної безпеки США.

#### 5. Досвід США у побудові органів забезпечення національної безпеки.

Сучасна система забезпечення національної безпеки США має дуже складну структуру. У неї входять: Президент США, радники Президента США, виконавчий апарат, міністерства і відомства, Конгрес. Неформальними учасниками системи забезпечення національної безпеки США є засоби масової інформації [5, с. 25].

Виконавчий апарат Президента здійснює реалізацію поставлених завдань, до складу якого входить Бюро Білого дому в складі близько 400 осіб. Президент має радників з питань національної безпеки, а також помічників у вигляді неофіційних радників; тимчасові комісії для дослідження і вироблення рекомендацій з конкретних питань. Особливий статус у здійсненні політики національної безпеки має помічник Президента з питань національної безпеки, який виступає в якості координатора і основного радника Президента. Виконавчий апарат Президента США складається з 14–16 структур, що включають певні бюро і ради, в тому числі Раду національної безпеки США і Центральне розвідувальне управління, з надання допомоги Президенту в реалізації політики з питань національної безпеки. Найчисленнішою установою в структурі служби забезпечення національної безпеки США є Міністерство оборони, створене спочатку в 1947 р. як національне військове відомство, потім в 1949 р. як Міністерство оборони США [7, с. 65].

Враховуючи досвід США вчений А.І. Семенченко виділяє риси, які необхідні для підвищення ефективності діяльності національної безпеки:

– необхідність якомога більш повного врахування загальних тенденцій розвитку у сфері забезпечення національної

безпеки з відмовою від штучного нав'язування напряму розвитку системи забезпечення національної безпеки;

– здатність системи забезпечення національної безпеки формувати майбутнє, що передбачає застосування сучасних методів стратегічного планування та управління;

– урахування особливостей системи забезпечення національної безпеки, актуалізація значущості початкових умов та попередньої історії її розвитку;

– визначення ефективності управлінської діяльності шляхом не аналізу кількості витрачених ресурсів, а дослідження якісного розподілу управлінського впливу;

– визначення багатоваріантності потенційних сценаріїв розвитку системи забезпечення національної безпеки, що зумовлює застосування методів стратегічного планування та управління;

– прискорений якісний розвиток системи забезпечення національної безпеки, що визначається включенням у державне управління механізмів зворотного позитивного зв'язку [11, с. 128].

**6. Висновки.** Аналізуючи вищевикладене, можна прийти до висновку, що забезпечення безпеки – є однією з найголовніших функцій держави. Тільки при безпечних умовах існування людина може повноцінно жити. Забезпечення національної безпеки є дуже складним механізмом, від ефективності якого залежить доля всієї держави. На сьогоднішній день, в українській системі наявна нагальна проблема з відсутністю деталізації функцій кожного органу, який складає механізм забезпечення національної безпеки України. Досвід США демонструє наявний функціонуючу розгалужену систему з прописаними детальними функціями, а також дієвою Стратегією, яка визначає основні напрями діяльності всього оборонного сектору. Україна має вибудувати механізм, у якому Рада національної безпеки на чолі з Президентом у співробітництві з державними органами, функції яких будуть окремо деталізовані буде ефективно здійснювати забезпечення національної безпеки України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Бессонова М. Стратегії національної безпеки США пост-біполярної епохи: головні регіональні виміри загроз американським інтересам. *Гілея : науковий вісник*. 2013. № 75. С. 141–144.
2. Видрін Д. Концепція стратегії безпеки (Україна у посттоталітарний період). *Розбудова держави*. 1993. № 5. С. 36–41.
3. Горбатюк С.Є. Еволюція феномену безпеки: від стародавніх політико-правових учень – до сучасної наукової думки. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2016. № 2. С. 28–35.
4. Доронін І.М. Національна безпека України в інформаційну епоху: теоретико-правове дослідження. 12.00.01. дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2020. 539 с.
5. Мосейко А.Г. Досвід Сполучених Штатів Америки щодо публічного адміністрування у сфері національної безпеки. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 23–29.
6. Павленко Д.Г. Національна безпека: поняття, складники, чинники впливу. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2021. № 3. С. 102–108.
7. Пелих А.О. Концепції застосування військової сили в системі державної політики національної безпеки США. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 62–68.
8. Пилипчук В.Г. Пріоритети розвитку правової науки в галузі національної безпеки. *Вісник Національної академії наук України*. 2009. № 5. С. 30–35.
9. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
10. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): Підручник К.: НАДУ, 2012. 544 с.
11. Шевченко М.М. Система забезпечення національної безпеки адаптивного і креативного типів: порівняльний аналіз. *Державне управління*. 2015. № 16. С. 125–130.