

## **Д. О. БЕЗЗУБОВ. ПРАВОВА СТРУКТУРА ТА ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ**

*Пропонується визначення категорії «система національної безпеки» та поділ небезпек за рівнем впливу на суспільні процеси. Розглядаються загальні та спеціальні принципи функціонування системи національної безпеки, розкривається їх сутність та зміст.*

**Ключові слова:** *система національної безпеки, структура, принцип побудови, загроза, політика національної безпеки, ресурси, правова модель.*

*Предлагаются определения категории «система национальной безопасности» и разделение безопасности по уровню влияния на общественные процессы. Рассматриваются общие и специальные принципы функционирования системы национальной безопасности, раскрывается их сущность и содержание.*

**Ключевые слова:** *система национальной безопасности, структура, принципы построения, политика национальной безопасности, ресурсы, правовая модель.*

*The Abstract: in article are considered problems of the legal building of the system to national safety. They are offered determinations to categories system to national safety and division on level of the influence upon public processes on active and passive types. They Are Considered general and special principles of the operating the system to national safety, opens their essence and contents. They Are Defined facility of the operating the system to national safety of the Ukraine.*

**Key words:** *system to national safety, structure, principles of the building, the policy to national safety, facility, legal model.*

В умовах структурних перебудов економічних, соціальних, військових відносин, які відбуваються на міжнародному рівні в останні роки виникає нагальна необхідність переосмислення місця і ролі ключових категорій, від яких залежить успішність існування та будуть забезпечені достатні умови розвитку держави. Однією з таких категорій безперечно виступає «система національної безпеки».

Нівеляція міжнародних правових актів, невідповідність декларованої політики та реальних намірів окремих держав в галузі розвитку військових технологій, наявність можливості для створення та використання ядерної зброї для досягнення агресивних цілей окремими державами та організаціями створюють постійні загрози для мирного співіснування та співробітництва на міжнародному рівні. Україна як суб'єкт міжнародних відносин не стоїть осторонь будь-яких процесів, які відбуваються в світі як позитивних (участь у мирних переговорах) так і негативних (врегулювання міжнародних конфліктів, боротьба із міжнародним тероризмом).

Саме тому осмислення проблеми формування, розвитку та трансформації категорії «система національної безпеки» (СНБ) має займати пріоритетне значення як на теоретичному рівні так і при формуванні державних програм перспективного розвитку держави.

Проблеми категорії СНБ дістали відображення в працях відомих українських вчених в галузі права, серед яких В.А. Ліпкан, О.В. Копан, В.П. Столбовий, О.О. Лов'як, Г.П. Ситник, В.М. Олуйко, М.П. Вавринчук, В.О. Шамрай та інші. Вони розглядають феномен виникнення та розвитку СНБ з точки зору загального

управління (В.А. Ліпкан), міжнародної безпеки (О.В. Копан), управління органами внутрішніх справ (В.П. Столбовий), протидії терористичним актам (О.О. Лов'як). Але виникає проблема розгляду даної категорії в аспекті взаємозв'язку з розвитком правових відносин в державі, визначення місця і ролі СНБ в правовій системі України, зв'язків між трансформацією внутрішніх правовідносин та змін в СНБ.

Визначення поняття національна безпека пропонується різними авторами залежно від аспекту розгляду даного феномена та його ролі в дослідженнях. Г.О. Аксьонова пропонує таке визначення категорії національна безпека як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам<sup>1</sup>. В.А. Ліпкан пропонує визначення національної безпеки як стану, в якому народ як єдине джерело державної влади може суверенно, без втручання і тиску ззовні, визначати шляхи і форми свого розвитку<sup>2</sup>. Також існує таке визначення національної безпеки, як свідомий, цілеспрямований вплив суб'єкта управління на загрози та небезпеки, за якого державними і недержавними інституціями створюються необхідні і достатні умови для прогресивного розвитку українських національних інтересів, джерел добробуту України, а також забезпечується ефективне функціонування системи національної безпеки України.

Проблематика національної безпеки нерозривно пов'язана із питанням державної безпеки, визначенням місця і ролі держави в забезпеченні стабільності розвитку суспільства і нації. При цьому потрібно відокремити правовий аспект даного питання.

Правова структура держави визначається сукупністю систематизованих відносин в межах окремої держави між суб'єктами права даної країни, а також відносин держави в собі державних органів влади та іноземних суб'єктів. На наш погляд, правова структура держави є відкритою, оскільки її розвиток напряму залежить від напрямів розвитку суспільства і соціуму. Правова структура, по суті має головною метою забезпечити сталий розвиток суспільства та сформувати стійку структуру управління державною безпекою. Державна безпека, в цьому аспекті, – це такий стан держави, за якого захищені всі національні інтереси, що включають правові, соціальні, політичні, військові технологічні, технічні екологічні напрямки діяльності держави, права і свободи громадян, духовні, культурні і інтелектуальні цінності народу, що гарантуються і охороняються державою. Державна безпека ґрунтується на системі національної безпеки, яка є фундаментом для побудови всієї діяльності держави, яка спрямована на охорону державного устрою і громадян від зовнішніх та внутрішніх посягань.

В Україні правовий статус категорії «національна безпека» визначений в Законі України «Про основи національної безпеки», де в статті 1 визначено, що національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам<sup>3</sup>.

Ми вважаємо, що СНБ як прикладне поняття являє собою сукупність державних та національних інтересів, які виражаються в діяльності органів виконавчої влади спеціальної компетенції шляхом цілеспрямованого втручання в діяльність суб'єктів, що зацікавлені в порушенні стабільного розвитку держави і суспільства

та виникненні ситуації загроз даним інтересам. Балансом в даному аспекті виступає стабільність функціонування всіх органів виконавчої влади та узгодженість їх дій, які направлені на стійкий розвиток суспільства на всіх рівнях суспільної ієрархії.

На нашу думку, доречно розглядати правову структуру побудови СНБ як поєднання двох основних категорій прояву: активної та пасивної. СНБ в правовому аспекті як пасивна категорія – це сукупність державних органів влади, законодавчих актів держави, локальних нормативно-правових актів, що мають за мету охорону національних інтересів суспільства, держави та підтримку їх стабільного розвитку. Пасивна категорія СНБ в правовому аспекті фактично передбачає наявність таких основних складових національної безпеки як: нормативно правові акти, що приймаються для забезпечення національної безпеки, обов'язкова наявність органів державної виконавчої влади, що забезпечують реалізацію прийнятих рішень та наявність національних інтересів та національної ідеї народу. Останнє виступає основним об'єктом захисту СНБ як категорії права. СНБ у правовому аспекті як активна категорія передбачає систему скоординованих дій юридичного характеру з реалізації наданих повноважень державними органами виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції по забезпеченню стабільності розвитку суспільства і держави по прогнозуванню та нейтралізації загроз національній безпеці внутрішнього і зовнішнього характеру.

Правова структура СНБ України являє собою сукупність нормативно-правових актів, що виступають законодавчою базою для діяльності органів виконавчої влади в сфері забезпечення державної безпеки України. На нашу думку, їх доцільно розділити на декілька груп, основу для поділу складе рівень впливу окремого нормативного акту на діяльність, що пов'язана із забезпеченням стійкого стану системи національної безпеки України. До першої групи входять законодавчі акти, які безпосередньо регулюють діяльність в галузі національної безпеки, до них слід віднести Конституцію України (яка є основою для побудови суспільного устрою, є основою функціонування всієї правової системи); Закон України «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 року (який визначає цілі та пріоритети держави в галузі забезпечення стану національної безпеки, визначає правову основу національної безпеки, регулює інші важливі питання національної безпеки); Закон України «Про боротьбу із тероризмом» від 20 березня 2003 року (окреслює пріоритети в боротьбі із головною зовнішньою загрозою – терористичними групами); Закон України «Про контро розвідувальну діяльність» від 26 грудня 2002 року (визначає напрями протидії зовнішнім загрозам – шпигунству, диверсійним актам та іншим загрозам національній безпеці) та деякі інші. До другої групи належать нормативні акти, які впливають на стабільний стан СНБ України всередині країни, фактично визначають напрями боротьби із внутрішніми загрозами, до них належать: Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби із організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року (визначає основні засади боротьби із основною внутрішньою загрозою національній безпеці – організованою злочинністю); Закон України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року (передбачає обмеження інформації, яка пов'язана із діяльністю в галузі національної безпеки); Закон України «Про боротьбу із корупцією» від 5 жовтня 1995 року (визначає діяльність в протидії головній загрозі управління національною безпекою – корупції); Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 року (передбачає персональну охорону посадових осіб, які

пов'язані з забезпеченням національної безпеки). До третьої групи належать нормативні акти, які передбачають надання компетенції органам державної виконавчої влади, що безпосередньо здійснюють охорону національної безпеки від зовнішніх та внутрішніх загроз, до них слід віднести: Закони України: «Про міліцію», «Про службу безпеки України», «Про прокуратуру», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», «Про розвідувальні органи України», «Про державну прикордонну службу України», «Про контро розвідувальну діяльність». Четверта група нормативних актів регулює діяльність всіх інших державних органів виконавчої влади та нормативні акти, в нормах яких йдеться про національну безпеку України та діяльність, що пов'язана з забезпечення стану стабільності та стійкості функціонування елементів системи національної безпеки, до цих актів можна віднести, наприклад Закони України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», «Про антимонопольний комітет України», «Про військову службу правопорядку у збройних силах України», «Про державну податкову службу в Україні» та інші нормативно-правові акти.

Принципи побудови СНБ в правовому полі, на нашу думку, потрібно розділити на загальні та спеціальні. Загальні принципи притаманні функціонуванню будь-яких державних органів виконавчої влади, при цьому вони будуть набувати галузевого спрямування, тобто мати спеціалізовані ознаки при реалізації в практичній площині. До цих принципів слід віднести: а) принцип законності, який має прояв в застосуванні виключно діючих норм права при реалізації повноважень і функцій при охороні інтересів держави, специфічність даного принципу полягає в тому, що діяльність співробітників державних органів виконавчої влади, що реалізують дані повноваження може відбуватися в умовах відсутності часу і наявності небезпеки, тому застосування цього принципу може набувати теоретичних форм; б) принцип верховенства права (ієрархії норм), тобто дотримання спочатку Конституції України та Законів України, а лише потім локальних нормативних актів, специфічність прояву є в тому, що діяльність по забезпеченню національної безпеки, може проходити на території інших країн, тому на перший план виходить дотримання законів інших держав та міжнародних норм права; в) принцип гласності та відкритості, полягає у інформуванні суспільства про дії, що пов'язані із діяльністю органів виконавчої влади, але інформаційна складова безпеки виступає основою для успішного здійснення діяльності, тому інформування щодо окремих дій в плані забезпечення національної безпеки може призвести до негативних наслідків (цей принцип взагалі вступає в пряме протиріччя із головною метою діяльності та забезпечення режиму секретності); г) принцип дотримання прав і свобод людини і громадянина є одним із основних в правовому полі України, але його реалізація в окремих випадках не є можливою, оскільки оперативність і відсутність часу на прийняття рішення і його впровадження призводять до порушення юридичних процедур (наприклад, при затриманні міжнародних злочинців або у разі опору їх фізичної ліквідації); д) принцип системності та координованості в діяльності органів виконавчої влади теж є пріоритетним, але його реалізація не завжди можлива, оскільки існує певна кількість спеціальних органів виконавчої влади (СБУ, МВС), що можуть здійснювати свою діяльність без погодження з іншими суб'єктами охорони національної безпеки, наприклад місцевими державними адміністраціями.

Основні спеціальні принципи правової побудови СНБ – це прикладні засади

створення та функціонування даної системи в часі та просторі. Такими принципами, на нашу думку, є: а) принцип забезпечення, що проявляється в напрямках ефективності внутрішньої та зовнішньої політики та забезпеченні економічної і соціальної стабільності держави; б) принцип прискорення щодо формування стабільного та стійкого розвитку держави та суспільства; в) принцип ефективності внутрішньої та зовнішньої політики, формування пріоритетів в міжнародній політиці та налагодженні міжнародних зв'язків в галузі протидії міжнародній злочинності та тероризму; г) принцип покращення соціальної, екологічної та політичної ситуації; д) принцип захисту інтересів суспільства, конституційного ладу держави та прав і свобод людини і громадянина; е) принцип раціональності передбачає узгодження економічних і пріоритетних інтересів органів, що здійснюють свою діяльність в галузі національної безпеки.

Головним інструментом забезпечення принципів функціонування СНБ є політика національної безпеки – це фактичні засоби і ресурси, що можуть бути використані для досягнення максимально високого рівня захищеності державних і національних інтересів. Ці засоби і ресурси виступають матеріальною основою для функціонування СНБ. До складу цих ресурсів входять: правові ресурси – це спроможність всіх гілок влади синхронно забезпечити виконання програм, планів і діючих законів з захисту інтересів держави; економічні ресурси, в загальному розумінні всі економічні фактори (земля, праця, капітал), що є в розпорядженні держави та направлені на забезпечення стабільного функціонування СНБ; функціональна складова як сукупність управлінських рішень для досягнення мети стійкості СНБ до внутрішніх та зовнішніх змін; інформаційна складова діяльності відповідних державних органів на підвищення авторитету та іміджу діяльності з забезпечення стабільності функціонування СНБ України.

Запропонована правова модель СНБ України складається із наступних елементів: перший елемент – законодавство – нормативно-правові акти, що прийняті в особливому порядку законодавчою гілкою влади, що регулюють суспільні відносини та ті, що мають найвищу юридичну силу; другий елемент – правоохоронні органи – сукупність державних органів виконавчої влади спеціальної компетенції, що забезпечують стабільність та стійкість функціонування СНБ України та здійснюють свою діяльність в рамках законодавства України; третій елемент ресурси – тобто всі економічні, людські, наукові та інші ресурси держави, використання яких спрямовано (або потенційно може бути використано) для забезпечення стабільного стану розвитку держави і суспільства, досягнення мінімального рівня загроз національній безпеці України; четвертий елемент – стабільність взаємодії, це запропонований теоретичний елемент, який забезпечує взаємодію всіх елементів СНБ України для досягнення максимального рівня протидії загрозам, структурно він представляє собою взаємну узгодженість активного і пасивного елементу СНБ в правовій площині.

З вищевикладеного можна зробити такі висновки: по-перше, виникнення та функціонування СНБ зумовлене необхідністю захисту національних інтересів України від внутрішніх та зовнішніх загроз, по-друге ефективна реалізація політики державної безпеки можлива лише за умови координованості дій всіх владних суб'єктів в рамках СНБ; по-третє, правова структура побудови СНБ складається із активної та пасивної складових; по-четверте принципи реалізації політики в рамках СНБ можна розділити на загальні та спеціальні; по-п'яте основою для існування СНБ є фактичні ресурси та повноваження, що сконцентровані

в державній власності, по-шосте система СНБ складається із чотирьох основних елементів: законодавство, правоохоронні органи, ресурси та стабільність взаємодії.

**1.** *Попередження, розкриття та ліквідація наслідків терористичних актів на території підрозділу ОВС: Навч. посіб.* / [Аксьонов Г. О., Возник М. В., Лов'як О. О., Никифорчук Д. Й. та ін.; За ред. Співака В. М.]. – К.: КНТ, 2005. – С. 72. **2.** *Ліпкан В.А.* Національна безпека і національні інтереси України. – К.: КНТ, 2006. – С. 5. **3.** *Про основи національної безпеки України: Закон України // Офіційний Вісник України.* – 2003. – № 29. – Ст. 1433.