



В.А. ЛІПКАН

канд. юрид. наук

Національна академія внутрішніх справ України

УДК 351.746.1(477)

ПОНЯТТЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Розглянуті питання визначення поняття системи забезпечення національної безпеки у контексті формування загальної теорії національної безпеки - націоналістознавства.

Останніми часами проблема забезпечення національної безпеки зміщується в бік не стільки декларованої, скільки реально розглядуваної. Передусім, це обумовлено трансформацією геополітичної конфігурації, яка спричинила суттєвий вплив на характер та інтенсивність забезпечення українських національних інтересів. У зв'язку з цим постає завдання щодо формування цілісної системи знань про національну безпеку - націоналістознавство [1, с.120; 2, с.27, 3].

Формування нової теорії або наукового напрямку не є самоціллю, а зумовлено низкою теоретичних і практичних питань. Передусім, це пов'язане із неоформленістю понятійно-категорійного апарату, невизначеністю основних понять та категорій, надання їм дослідниками різного тлумачення. Одним з центральних категорій націоналістознавства є "система національної безпеки" і "система забезпечення національної безпеки". На дану обставину також звертає увагу й українська дослідниця М.Б. Левицька, зазначаючи, що категорія "система забезпечення національної безпеки" входить до базових понять загальної теорії національної безпеки [4, с.14].

Водночас загальна аморфність понятійного апарату чинить негативний вплив на формування націоналістознавства. Передусім, це стосується ототожнення вже згаданих понять "система національної безпеки" і "система забезпечення національної безпеки" переважною більшістю дослідників феномену національної безпеки. Ураховуючи той факт, що дані питання становлять собою серцевину націоналістознавства, а також те, що питанням теоретичного визначення поняття "система забезпечення національної безпеки" і його відмежування від інших суміжних понять у науковій літературі приділено мало уваги, можна зробити висновок про *актуальність* даної статті. Метою даної статті є визначення поняття "система забезпечення національної безпеки", для досягнення якої були поставлені наступні *завдання*: дослідити зміст даного поняття, виявити характерні ознаки та проілюструвати його нетотожність із поняттям "система національної безпеки".

Національна безпека забезпечується проведенням еди-

ної державної політики в усіх сферах життєдіяльності, системою заходів економічного, політичного та організаційного характеру, адекватних загрозам і небезпекам життєво важливим інтересам особи, суспільства та держави.

Основним суб'єктом забезпечення національної безпеки є держава, яка здійснює функції у цій сфері через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Держава згідно з чинним законодавством забезпечує безпеку кожного громадянина як на території України, так і за її межами. Для створення і підтримання належного рівня захисту життєво важливих інтересів об'єктів безпеки України розробляється система правових норм, що регулюють відносини в сфері національної безпеки, визначаються основні напрями діяльності органів державної влади і управління, а також суб'єктів недержавної форми власності, що надають послуги в сфері безпеки, формуються або перетворюються органи забезпечення національної безпеки і механізм контролю та нагляду за їх діяльністю.

Ураховуючи той факт, що система національної безпеки (СНБ) є багатокомпонентною, звичайно постає потреба в існуванні спеціальної підсистеми, мета функціонування якої полягала б у забезпеченні функціонування та розвитку самої СНБ, тобто, у забезпеченні життєздатності її системотворюючих елементів, зокрема національних інтересів людини, суспільства, держави. Такою системою і є *система забезпечення національної безпеки*.

Відсутність даної системи унеможливило б надійний захист основ національної безпеки, і сприятиме фатальним флуктуаціям не лише для самих елементів, але й для всієї системи у цілому. Головне призначення цієї системи полягає у досягненні цілей національної безпеки, а отже основною функцією даної системи є забезпечення збалансованого існування інтересів особи, суспільства і держави через моніторинг, діагностування, виявлення та ідентифікацію, запобігання та припинення, мінімізацію та нейтралізацію дій внутрішніх і зовнішніх загроз та небезпек. Реагування на загрози має бути *адекватним* не лише характерові та їх масштабам, але й рівню бажаного і можливого стану забезпечення національної безпеки.

Система забезпечення національної безпеки України створюється і розвивається відповідно до Конституції України та інших нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в сфері національної безпеки.

Основа системи забезпечення національної безпеки України складають *органи, сили та засоби* забезпечення національної безпеки, які вживають систему теоретико-методологічних, нормативно-правових, інформаційно-аналітичних, організаційно-управлінських, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, кадрових, науково-технічних, ресурсних та інших заходів, спрямованих на забезпечення процесу управління загрозами та небезпеками, за якого державними і недержавними інституціями гарантується прогресивний розвиток українських національних інтересів, джерел духовного і внутрішнього добробуту народу України, ефективне функціонування самої системи національної безпеки України.

У Концепції (основи державної політики) національної безпеки України поняття *системи забезпечення національної безпеки* визначалося, як "організована державою сукупність суб'єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, що здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України". Що стосується нинішнього Закону України "Про основи національної безпеки України", то визначення даного поняття у ньому взагалі відсутнє [6]. Тому проаналізуємо поняття, що містилося у Концепції.

Характеризуючи дане визначення, застосовуючи методологію системного підходу, навряд чи вірним буде вживати термін *узгодженість*. За цього випадку система позбавляється зворотних зв'язків, а це є суттєвим моментом, за якого втрачається сам зміст системи. Тому більш вірно казати про взаємодію суб'єктів, за якої система прямих та зворотних зв'язків працюватиме у повному обсязі. На цю ж обставину звертає увагу і Н.Р. Нижник, влучно зазначаючи, що "узгодженість дій не є аналогом взаємодії, бо саме остання зумовлює наявність прямих і зворотних зв'язків" [7, с. 13].

Цікавою є думка П. Белова, який під *системою забезпечення національної безпеки* розуміє сукупність нормативних актів, організацій-технічних та інших заходів, а також сил та засобів, необхідних для їх виконання [8, с. 41].

Створення будь-якої системи є актом свідомим, а отже можна казати, що поява СНБ є наслідком вольового акту людини, результатом процесу цілепокладання. Відповідно до викладеного, система забезпечення національної безпеки (СЗНБ) має власні цілі, завдання, функції, принципи функціонування та розвитку, а також методи забезпечення поставлених завдань, взаємодія яких забезпечує ефективне функціонування даної системи, що ми назвали - *механізмом*.

Функціонування будь-якої системи характеризується певними *параметрами*, вихід за межі яких свідчить про відхилення від норми. Теж стосується і СЗНБ, для оцінки ефективності діяльності якої має бути розроблена критері-

альна шкала оцінювання. На нашу думку, основним критерієм ефективності функціонування СЗНБ є її здатність забезпечувати функціонування та розвиток самої системи національної безпеки, мета створення якої полягає у забезпеченні високого рівня життя української нації. Однією з характеристик національної безпеки є **ефективність**, тобто здатність системи за найменших витрат забезпечити якнайбільше коло національних інтересів.

Відповідно до необхідності забезпечення збалансованого існування інтересів особи, суспільства і держави можна виділити три адекватні напрями функціонування системи національної безпеки.

Ураховуючи той факт, що в Україні відповідно до ст. 3 Конституції найвищою соціальною цінністю є життя людини, особлива увага має приділятися побудові надійного механізму захисту прав і свобод, законних інтересів громадян, для якого забезпечуватиметься, передусім, законодавчим закріпленням за державними структурами обов'язків і відповідальності по забезпеченню національних інтересів.

Отже формування СЗНБ має відбуватися за усвідомлення необхідності функціонування механізму балансу інтересів особи, суспільства і держави, що слугуватиме цілісності даної системи. Водночас слід констатувати, що провідну роль у даному процесі мають відігравати державні інституції, функціональним призначенням яких і є максимальне використання державно-владних повноважень для досягнення мети національної безпеки. Саме на державні інституції мають бути покладені завдання щодо забезпечення функціонування ядра національної безпеки, яке складається із його системостворюючих компонентів, ключове місце серед яких посідають життєво важливі інтереси української нації. Окрім цього, виключно до компетенції державних органів мають бути включені такі пріоритетні напрями забезпечення національної безпеки (ЗНБ), як захист прав і свобод громадян, конституційного ладу, територіальної цілісності держави та недоторканості державних кордонів та деякі інші.

Звичайно, прерогатива державних органів щодо ЗНБ не має всеохоплюючого характеру через те, що згодом такий механізм може перетворити державу на монопольного суб'єкта цієї діяльності, і звідси стати індикатором формування тоталітарної держави. Система державних органів, що забезпечують національну безпеку, має функціонувати, керуючись принципом розподілу влад, проте, звичайно, особливу роль мають відігравати органи виконавчої влади.

Для нейтралізації дисбалансу у СЗНБ має бути сформована система стримувань і противаг, за допомогою якої можна буде гарантувати забезпечення прав особи і громадянина. Найбільш продуктивним у цьому напрямі вважається створення *системи наступних гарантій*.

- розроблення на підставі Конституції нормативно-правових актів, які регулюватимуть компетенцію суб'єктів СЗНБ, передбачивши конкретні сфери дії, права, обов'язки, принципи взаємодії та інші питання, що забезпечуватимуть ефективне функціонування збалансованої

СНБ;

- формування підсистеми недержавного забезпечення національної безпеки;
- формування механізму забезпечення національних інтересів (інтереси особи, нації і держави) на локальному, національному, регіональному, міжнародному і глобальному рівнях;
- удосконалення наявних і розбудова нових інститутів безпеки;
- розроблення механізму взаємодії та нагляду за суб'єктами СЗНБ, з метою недопущення порушення законності;
- закріплення необхідності щорічного звітування перед Верховною Радою з питань ЗНБ, не пов'язаних із державною таємницею.

Звичайно, що перелік гарантій можна розширити, головне - створення надійного механізму функціонування СНБ, ефективність якого, насамперед, залежатиме від цілісності системи, яку утворюватимуть різні структурні елементи.

Багатовимірність феномену національної безпеки корелює з багатовекторністю дії системи забезпечення національної безпеки. У найбільш загальному плані мною пропонується виділяти три основні напрями дії даної системи: стратегічний, тактичний, оперативний відповідно до окреслених вище груп національних інтересів.

Важливим моментом має стати закладання в дану систему наступного **керівного принципу**: Україна має сформувати таку систему забезпечення національної безпеки, яка дозволить гарантовано забезпечити завдання шкоди будь-якій державі або коаліції держав за будь-яких умов, якщо буде існувати реальна загроза (небезпека) національній безпеці держави.

Знаковим є те, що, як зазначалось, переважна більшість дослідників і авторів отожднюють поняття "система національної безпеки" і "система забезпечення національної безпеки" [9; 10, с.136]. І це, на мою думку, відбувається через ту обставину, що чітко не є визначеними самі поняття. Дана хибка була закладена також і у Концепції (основи державної політики) національної безпеки України, в якій взагалі не містилося визначення поняття "система національної безпеки". Не усунув цей недолік і прийнятий 19 червня 2003 року Закон України "Про основи національної безпеки України" [6]. Водночас, слід чітко відмежовувати дані поняття. При цьому дане питання лежить в площині не тільки теоретичній. Так, наприклад, на думку М.Б. Левицької, можна стверджувати, що на сучасному етапі розвитку суспільства життєво важливим національним інтересом будь-якої держави є становлення та закріплення системи забезпечення міжнародної безпеки [4, с.164]. Отже визначення даного поняття, має не лише суто теоретичний, а й практичний інтерес. Тому, вважаю за потрібне окреслити декілька підходів до визначення поняття "система забезпечення національної безпеки".

Підходи до визначення поняття "система забезпечення національної безпеки"

1. Представники першого підходу, визначають дане поняття крізь формулу *адекватності загроз та засобів, які мають вживатися*. Прикладом, на думку М.Б. Левицької, для своєчасного виявлення та об'єктивної оцінки загроз національним інтересам, вибору та вжиття адекватних засобів їх локалізації, зменшення чи нейтралізації створюється система забезпечення національної безпеки [4, с.49-50].

2. Представники другого підходу визначають дане поняття крізь формулу *гарантій та механізмів*. Так, Є. Кравець та М. Мельник, вважають, що з точки зору системно-функціонального аналізу *система забезпечення національної безпеки України* становить сукупність суспільних, державних і особистих гарантій, а також економічних, політичних, правових та інших механізмів, які гарантують належний рівень захищеності особи, суспільства та держави від загроз національним інтересам України [11].

3. Також окремо можна виділити підхід, за якого аналізоване поняття виражається через формулу *здатності*. Приміром, О.С. Бодрук, вважає, що *система забезпечення національної безпеки* - це здатність держави захищати свої інтереси та реалізовувати свої цілі в сфері безпеки як всередині держави, так і за її межами [12, с.46-48].

4. Цікавим, і ми відстоюємо дану позицію, є підхід, за якого поняття, що розглядається, має визначатися не лише крізь призму гарантій, заходів, та загроз, а й урахувати напрям *забезпечення власного розвитку*. Дану позицію репрезентує Н. Косолапов, який зазначає, що практична, оцінювана в історичній перспективі життєздатність соціального організму повинна розглядатися і враховуватися як важливий фактор національної безпеки, і відповідно, *система забезпечення національної безпеки* повинна бути орієнтована не тільки на охорону самого суб'єкта і його поточної життєздатності, але і на розвиток останньої [13, с.7].

На наш погляд, у широкому значенні під даним поняттям можна розуміти комплекс організаційно-управлінських, правових, спеціальних, соціально-психологічних, режимних, інженерно-технічних, учбово-методичних та інших заходів, спрямованих на якісну реалізацію національних інтересів і забезпечення ефективного функціонування самої системи.

Варто зазначити, що поняття системи забезпечення національної безпеки є складним для визначення також і через ту обставину, що дослідники не дійшли до згоди щодо назви самого процесу.

Зокрема, хотіли б акцентувати увагу на тій обставині, що деякі дослідники вживають словосполучку "діяльність із забезпечення національної безпеки". Прикладом, М.Б. Левицька визначає *діяльність із забезпечення національної безпеки* в якості "способу здійснення життєдіяльності суб'єкта (системи), яка укладається в своєчасному і адекватному реагуванні на різноманітні загрози життєво важливим національним інтересам шляхом внутрішньої саморегуляції і здійснення відповідного впливу на джерело загрози" [4, с.61]. Розглянемо дане визначення більш детально.

Одразу ж зазначимо, що за даного випадку функціонування системи забезпечення національної безпеки необґрунтовано звучується. *По-перше*, у даному визначенні йдеться лише про загрози *життєво важливим інтересам*, у той час як поза увагою лишаються такі категорії національних інтересів, як: важливі національні інтереси та інші національні інтереси. Таким чином, за даного визначення система забезпечення національної безпеки призначена для забезпечення лише життєво важливих інтересів, що не відповідає меті її створення, через те, що вона має просувати забезпечені недоторканістю *національні інтереси в усьому їх різноманітті*.

По-друге, усе розмаїття небезпечених чинників, дана дослідниця зводить лише до загроз, обминаючи небезпеки. При цьому, і по тексту самої дисертації автор не чітко визначає власну позицію щодо класифікації небезпечених чинників, що і знаходить свої відображення в усіх подальших визначеннях ключових понять. Отже, забезпечення національної безпеки не обмежується реагуванням лише на загрози, а включає, як мінімум і реагування на небезпеки.

По-третє, і це майже чи не найголовніше. У визначенні даного поняття дослідниця робить логічний наголос на "реагування на загрози". Це означає, що діяльність із забезпечення національної безпеки практично зводиться до захисту від загроз та небезпек. На наше переконання, відповідно до власного бачення і пропонованого управлінського підходу до розв'язання зазначеного питання, зміст діяльності по забезпеченню національної безпеки полягає в здійсненні свідомого, цілеспрямованого впливу на об'єкт з метою його стійкого розвитку. Отже за такого випадку забезпечення національної безпеки визначається нами, передусім, як активний процес, який полягає в здійсненні управління.

Підсумовуючи аналіз визначення даного поняття, зазначимо, що воно не є повним і не відображає сутності процесу забезпечення національної безпеки.

Таким чином, це є ще одним аргументом на користь того, що для означення процесів забезпечення національної безпеки більш коректним вважається вживати терміносполуку "*забезпечення національної безпеки*".

Отже під *системою забезпечення національної безпеки* слід розуміти систему теоретико-методологічних, нормативно-правових, інформаційно-аналітичних, організаційно-управлінських, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативних-розшукових, кадрових, науково-технічних, ресурсних та інших заходів, спрямованих на

забезпечення процесу управління загрозами та небезпеками, за якого державними і недержавними інституціями гарантується прогресивний розвиток українських національних інтересів, джерел духовного і внутрішнього добробуту народу України, ефективне функціонування самої системи забезпечення національної безпеки України

ЛІТЕРАТУРА

1. Ліпкан В.А. Націобезпекознавча парадигма // Право України. -2003. -№ 2. -С.120-123.
2. Ліпкан В.А. Об'єкт, предмет і структура націобезпекознавства // Право і безпека. -2002. -№ 4. -С.26-29.
3. Ліпкан В.А. Поняття та зміст націобезпекознавства // Право України. -2003. -№ 9. -С.114-118.
4. Левицька М.Б. Теоретико-правові аспекти забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ України. Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 /Нац. акад. внутр. справ України. -К., 2002. -206 с.
5. Постанова Верховної Ради України "Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України" від 16.01 1997 р., № 3/97 // ВВР України. -1997. -№ 10. -Ст.85.
6. Закон України "Про основи національної безпеки України" // Офіційний Вісник України. -2003. -№ 29. -Ст.1433.
7. Нижник Н.Р., Ситник Г.П., Білоус В.Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навчальний посібник /За заг. ред. П.В. Мельника, Н.Р. Нижника. -Ірпінь, 2000. -304 с.
8. Белов П. Вызовы национальной безопасности России в XX веке // Обозреватель. -№ 4. -2000. -С.40-43.
9. Ярочкин В.И. Секьюритология - наука о безопасности жизнедеятельности. -М.: Ось-89, 2000. -400 с.
10. Морозов И.Н. Геоэкономические реалии и безопасность. -М.: Молодая гвардия, 2001. -192 с.
11. Кравець Є., Мельник М. Концепція національної безпеки України Проект // Хрещатик. -23.11.1993.
12. Бодрук О.С. Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти /Рада національної безпеки і оборони України; Національний ін-т проблем міжнародної безпеки. -К.: НІПМБ, 2001. -300 с.
13. Косолапов Н. Национальная безопасность в меняющемся мире (К дискуссии о содержании понятия) // МЭ и МО. -1992. -№ 1. -С.5-19.

Надійшла до редакції 24.10.2003

ЛИПКАН В.А. ПОНЯТИЕ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Рассмотрены вопросы определения понятия системы обеспечения национальной безопасности в контексте формирования общей теории национальной безопасности - нациобезпекознавства.

LIPKAN V.A. CONCEPT OF SYSTEM NATIONAL SAFETY MAINTENANCE OF UKRAINE

Questions of definition of concept of system of maintenance of national safety in a context of formation of the general theory of national safety - natsiobezpekoznavstvo are considered