

Лісний М. В., аспірант Національного університету цивільного захисту України

*Lisnyi M., Postgraduate Student at the National University of Civil Defence of
Ukraine*

**МІНІМІЗАЦІЯ ПОЛІТИЧНИХ РИЗИКІВ У ФУНКЦІОНУВАННІ
ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ІНСТИТУЦІЙНО-НОРМАТИВНИЙ
АСПЕКТ**

**MINIMIZATION OF POLITICAL RISKS IN THE FUNCTIONING OF THE
STATE-LEGAL MECHANISM FOR ENSURING NATIONAL SECURITY:
INSTITUTIONAL AND NORMATIVE ASPECT**

У статті проведено комплексний структурно-функціональний аналіз державно-правового механізму забезпечення національної безпеки в умовах сучасних глобалізаційних викликів. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю переосмислення ролі державних інститутів як гарантів стабільності соціальних систем у період інтенсивних загальноцивілізаційних трансформацій.

Автор обґрунтовує, що потреба у безпеці є базовим мотиваційним чинником людської життєдіяльності, а держава - найбільш досконалою формою соціальної кооперації, здатною ефективно протидіяти загрозам, з якими неможливо впоратися індивідуально. У роботі детально розглянуто соціальну природу державно-правового механізму, що виникає як результат об'єктивних історичних процесів організації колективної діяльності. Доведено, що системна цілісність політико-правової організації суспільства забезпечує можливість скооперованої протидії зовнішнім та внутрішнім загрозам природного, техногенного та соціального характеру.

Особливу увагу приділено аналізу політичної системи як нормативної форми соціальної організації. Автор акцентує на тому, що в межах цієї системи держава виступає центральним елементом, який через владні приписи гармонізує приватні, корпоративні та публічні інтереси. У дослідженні підкреслюється, що стабільність суспільного розвитку безпосередньо залежить

від збалансованості суспільної волі, закріпленої у правових нормах, та повноти врахування в них потреб усіх суб'єктів соціальних відносин.

У висновках статті наголошується, що ефективність державно-правового механізму забезпечення національної безпеки визначається не лише силовим компонентом, а й якістю нормативного регулювання та здатністю державних інститутів адаптуватися до змін внутрішнього і зовнішнього середовища. Стаття пропонує концептуальне бачення безпеки як динамічного стану захищеності національних інтересів, що реалізується через багаторівневу систему юридичних засобів та інституційних інструментів.

Ключові слова: публічне управління, національна безпека, державно-правовий механізм, політична система, інституційний аналіз, соціальна кооперація, сталий розвиток.

The article provides a comprehensive structural and functional analysis of the state-legal mechanism for ensuring national security in the context of contemporary globalization challenges. The relevance of the study is driven by the need to rethink the role of state institutions as guarantors of social system stability during a period of intensive pan-civilizational transformations.

The author argues that the need for security is a fundamental motivational factor of human vital activity, and the state represents the most sophisticated form of social cooperation, capable of effectively countering threats that cannot be managed individually. The paper examines in detail the social nature of the state-legal mechanism, which emerges as a result of objective historical processes in the organization of collective activity. It is proven that the systemic integrity of the political and legal organization of society provides the possibility for coordinated counteraction to external and internal threats of a natural, man-made, and social nature.

Particular attention is paid to the analysis of the political system as a normative form of social organization. The author emphasizes that within this system, the state acts as a central element that, through authoritative prescriptions, harmonizes private, corporate, and public interests.

The conclusions of the article emphasize that the effectiveness of the state-legal mechanism for ensuring national security is determined not only by its power component but also by the quality of normative regulation and the ability of state institutions to adapt to changes in the internal and external environment. The article proposes a conceptual vision of security as a dynamic state of protection of national

interests, implemented through a multi-level system of legal means and institutional instruments.

Keywords: *public administration, national security, state-legal mechanism, political system, institutional analysis, social cooperation, sustainable development.*

Постановка проблеми. Глобальні зміни, що відбуваються в сучасному світі, поряд із позитивними явищами спричиняють виникнення нових загроз і посилюють дію тих, що існували раніше; змінюється характер і ступінь небезпеки техногенних загроз. За цих умов держава стає основним суб'єктом забезпечення безпеки, особлива роль відводиться державним засобам протидії загрозам різного характеру та ступеня небезпеки. Перехід до якісно нової державної політики зумовлює необхідність відповідних змін у правовій формі. Саме тому правовий аспект удосконалення державного механізму забезпечення національної безпеки сьогодні має не лише теоретичне, а й вельми істотне прикладне значення в контексті загального питання про правове реформування системи національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою вивчення питань державно-правового механізму забезпечення національної безпеки стали публікації провідних науковців: Ю. Г. Барабаша, В. В. Белєвцевої, Ю. П. Битяка, В. В. Вішнякова, Г. А. Дробаха, А. А. Каленського, М. П. Кучерявенка, В. Я. Настюк, Г. Д. Рябоконе, Є. Б. Смірнова, В. С. Ясинської та інших учених.

Постановка завдання. Метою статті є комплексне дослідження державно-правового механізму забезпечення національної безпеки, визначення його структурно-функціональних характеристик та аналіз ефективності взаємодії державних інститутів у процесі протидії сучасним загрозам.

Виклад основного матеріалу. Потреба в безпеці належить до базових мотиваційних джерел людської життєдіяльності, а соціальна організація є способом забезпечення нормальних життєвих умов, засобом спільної протидії природним і соціальним загрозам. Кооперація зусиль учасників соціальних відносин, підпорядкованих єдиній суспільній волі, дозволяє чинити опір таким загрозам, яким неможливо протистояти індивідуально. При цьому посилення «панування» людей над природою супроводжується поглибленням диференціації фактора загрози людству, збільшенням масштабів загроз, підвищенням ступеня їхньої небезпеки. У міру ускладнення суспільних відносин розширюється спектр загроз соціального характеру, а модифікація фактора загрози, своєю чергою,

відображає процес суспільного розвитку. Складна діалектична взаємозумовленість фактора загрози та стану розвитку соціальної системи об'єктивно спричиняє відокремлення, спеціалізацію, ускладнення соціальних засобів забезпечення безпеки, які є невід'ємним атрибутом організованих соціальних систем.

Встановлювані державою нормативні владні приписи впливають на найважливіші сфери життєдіяльності суспільства і насамперед на політичну сферу. Основи політичної організації закріплюються на вищому законодавчому рівні, і таким чином політичній системі суспільства надається якість політико-правової системи. При цьому стабільний розвиток суспільства «значною мірою забезпечується збалансованістю суспільної волі, вираженої у змісті правових приписів, а також тим, наскільки повно в них враховуються суспільні, групові та індивідуальні інтереси» [10, с.107].

Політико-правова система відображає упорядкований на основі політичних принципів і правових норм спосіб взаємодії інститутів, з яким пов'язується виникнення нової системної якості, не властивої кожному з цих інститутів окремо. Такою системною якістю є насамперед правосуб'єктність, яка у розглянутій нами галузі виявляє себе як можливість використання та застосування суб'єктами відносин юридичних засобів. Ці засоби «створюють загальні, гарантовані державою та суспільством можливості для посилення позитивних регулятивних факторів і водночас для усунення перешкод, що стоять на шляху впорядкування соціальних зв'язків». Стан політико-правової системи оцінюється як безпечний у тому разі, якщо усуваються негативні фактори, що перешкоджають ефективній реалізації інтересів особистості, суспільства, держави і тим самим створюють загрозу стабільності функціонування системи та її цілісності. При цьому зміст політико-правової форми становить безліч конкретних соціальних відносин, заснованих на властивих даному суспільству нормативних системах. Зміст соціальних норм детермінує відповідний комплекс притаманних даному суспільству цінностей, духовних і матеріальних благ, що слугують задоволенню життєво важливих потреб учасників суспільних відносин. Необхідність збереження, захисту, примноження таких традиційних національних цінностей та благ відображає сутність національних інтересів та їхні особливості на різних етапах розвитку національної спільноти. У зазначеному значенні національні інтереси України цілком коректно розглядати як «ціннісно-ідеологічну систему, що спадково відтворюється». Законодавчо ж національні інтереси України визначені як «сукупність внутрішніх і зовнішніх

потреб держави у забезпеченні захищеності та сталого розвитку особистості, суспільства та держави» [2, с.430].

Слабкою стороною законодавчої дефініції є те, що в ній категорія «інтерес» розкривається через категорію «потреба». Але інтерес — це не сама по собі потреба. Остання є лише явищем, що розуміється суб'єктом як необхідне для підтримки певного стану, зокрема стану безпеки. Оцінюване як необхідне або бажане, таке явище стає об'єктом уваги, викликає інтерес з боку суб'єкта, стаючи об'єктом його діяльнісних устремлінь. Для держави, суспільства, особистості інтерес становлять не самі їхні суб'єктивні потреби як такі, а духовні та матеріальні блага, без яких неможливо задовольнити життєво важливі потреби. Саме стосовно цих благ і цінностей зазвичай виявляють інтерес, і саме вони визначають зміст категорії «національні інтереси» [1, с.94].

Крім того, у законодавчому визначенні не відображено культурно-історичний аспект, що визначає сутність категорії саме через національну специфіку. Визначення відображає формальний, структурний аспект явища і не вказує на властивості політико-правової системи, які дозволяють їй зовні (у міжнародних відносинах) проявляти себе як нація (у етатистському смисловому значенні Статуту ООН). Водночас саме безпека такого національного суверенного утворення загалом розглядається як стан захищеності національних інтересів від внутрішніх і зовнішніх загроз, а в міжнародних документах і в законодавстві держав визначається як національна безпека.

Нормативна система державного правового регулювання у сфері забезпечення національної безпеки відображає категоріальну зв'язку «загальне — особливе — одиничне», на її основі видається за можливе виділити три відповідні рівні — конституційний, законодавчий, концептуальний [7, с.318].

Якщо законодавство визначає інституційні основи системи національної безпеки та загальний вектор функціонування механізму забезпечення національної безпеки, то конкретні стратегічні національні пріоритети, що впливають із цих завдань, а також шляхи їхнього вирішення визначаються актами глави держави як гаранта конституції та законності. У документі визначаються основні стратегічні напрями забезпечення національної безпеки, за якими реалізуються конституційні права та свободи громадян України, здійснюються сталий соціально-економічний розвиток та охорона суверенітету країни, її незалежності та територіальної цілісності. Стратегія відображає положення узагальненого характеру, але при цьому має суттєве практичне значення. Вона є, по суті, офіційною доктринальною основою злагодженої

взаємодії елементів системи національної безпеки і, зокрема, її державно-правової складової [5, с.196].

Поняття державно-правового механізму обмежує предметну область дослідження сферою позитивного права, областю публічно-правового регулювання. Видове поняття «державно-правовий механізм забезпечення національної безпеки» слід формулювати з урахуванням офіційної інтерпретації родових категорій, зміст яких розкривається у Стратегії національної безпеки України. Зокрема, треба виходити з офіційного доктринального положення, згідно з яким «основний зміст забезпечення національної безпеки полягає у підтримці правових та інституційних механізмів, а також ресурсних можливостей держави та суспільства на рівні, що відповідає національним інтересам України». Відповідно, державно-правовий механізм забезпечення національної безпеки — це система державних інститутів, послідовно організованих, що діють поетапно і на основі офіційних нормативних установок здійснюють діяльність з підтримки правових та інституційних механізмів, ресурсних можливостей держави та суспільства на рівні, що відповідає національним інтересам.

Механізм забезпечення національної безпеки в контексті теоретико-правової інтерпретації виступає як комплекс юридичних засобів, послідовно організованих і діючих поетапно за певною нормативно заданою схемою. Це передбачає необхідність комплексного аналізу явища у двох проєкціях — функціонально-інституційній та процесуальній.

Функції державно-правового механізму забезпечення національної безпеки здійснюються за допомогою державних організаційних інститутів, які взаємодіють між собою і які в контексті розглянутої проблематики умовно поділяють на дві групи: по-перше, це державні організаційні інститути, для яких відповідна функція є основною; по-друге, це ті інститути держави, для яких функція забезпечення національної безпеки є додатковою (реалізується, як правило, у разі виникнення відповідних загроз інтересам держави, суспільства, особистості) [9, с.102].

Інститут є нормативним вираженням системи суспільних відносин; у зазначеному сенсі це ідеальне явище, виражене як система категорій, статусів, принципів, духовних цінностей тощо. Матеріальна складова, безумовно, передбачається, але не є основною, коли йдеться про інститути права чи держави.

Своєю чергою поняття державного органу і в науковій, і в навчальній літературі зазвичай пов'язується з матеріальною основою (людьми, будівлями,

приміщеннями, обладнанням, технічними засобами, озброєнням тощо), тобто це структурні утворення, що мають «матеріально-технічні можливості для здійснення своїх функцій». Зокрема, державні органи, що здійснюють функцію із забезпечення національної безпеки, реалізують свої матеріально-технічні можливості за допомогою відповідних технологій, а також технічних, програмних, лінгвістичних, правових, організаційних засобів, включно з телекомунікаційними каналами, що використовуються в системі забезпечення національної безпеки для збору, формування, обробки, передачі або прийому інформації про стан національної безпеки та заходи щодо її зміцнення [4, с.15].

Як інституційну основу механізму забезпечення національної безпеки України можна виділити такі організаційні інститути держави вищого рівня:

- 1) інститут глави держави;
- 2) інститути державної влади (законодавчої, виконавчої, судової);
- 3) інститут конституційного правосуддя;
- 4) інститут ради безпеки [3, с.250].

Другий рівень інституційної системи утворюють правоохоронні інститути; судові інститути; інститути державного контролю та нагляду; державні інститути виконавчого провадження; інститут цивільної оборони; інститути захисту від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру; інститути розвідки, контррозвідки та охорони державних кордонів, а також силові інститути, і насамперед збройні сили, які виражають силовий компонент державного механізму забезпечення національної безпеки.

Розглядаючи правові та організаційні форми державного забезпечення національної безпеки, зазначимо, що крім функціонально-інституційної складової, державно-правовий механізм забезпечення національної безпеки передбачає також динаміку функціонування, яка в юридичному аспекті виражається в системі процедурних, процесуальних норм, що регулюють відповідну діяльність державних органів та посадових осіб. Динаміка функціонування державно-правового механізму забезпечення національної безпеки виражається у послідовному проходженні стадій, що завершуються вирішенням проміжних завдань, необхідних для досягнення мети. Захист інтересів держави, суспільства, особистості від зовнішніх та внутрішніх загроз здійснюється у формі циклічної діяльності, що передбачає проходження трьох стадій [6, с.157].

1. Виявлення та нівелювання передумов виникнення загроз національній безпеці. На цій стадії здійснюється виявлення та прогнозування

внутрішніх і зовнішніх загроз життєво важливим інтересам об'єктів безпеки, здійснення комплексу оперативних та довготривалих заходів щодо їхнього попередження та нейтралізації.

2. Усунення фактора загрози національній безпеці. Ця стадія пов'язана з протидією загрозам і характеризується активним застосуванням заходів державно-владного припинення, здійснюється управління силами та засобами забезпечення безпеки в повсякденних умовах та при надзвичайних ситуаціях.

3. Усунення наслідків суспільно небезпечної діяльності, що передбачає відновлення умов, необхідних для реалізації інтересів особистості, суспільства, держави шляхом здійснення заходів щодо відновлення нормального функціонування об'єктів безпеки в регіонах, постраждалих внаслідок виникнення надзвичайної ситуації [8, с.127].

Висновки. Особливе значення має правоохоронна діяльність як правова форма державного владного впливу на суспільні відносини, що найбільшою мірою відповідає цілям і функціям забезпечення національної безпеки. Але слід вказати на те, що ефективне функціонування механізму забезпечення національної безпеки передбачає координацію різних правових та організаційних форм діяльності, спрямованої на забезпечення інтересів держави, суспільства, особистості. Злагодженість у процесі здійснення функцій має забезпечуватися правовим розмежуванням функцій та повноважень державних органів. В організаційному плані взаємодія між усіма суб'єктами забезпечення безпеки здійснюється у формі обміну інформацією, спільного планування та проведення заходів, взаємного використання сил і засобів в інтересах вирішення спільного для суб'єктів цього процесу завдання, організації спеціального моніторингу та ін. Водночас на даний момент державно-правовий механізм забезпечення національної безпеки поєднує в собі часткову дисфункціональність окремих державних органів із дублюванням різними державно-правовими інститутами та державними органами функцій у межах державно-правового механізму забезпечення національної безпеки України.

Список використаних джерел:

1. Богданович В.Ю., Семенченко А.І., Єжєєв М.Ф. Методи державного управління забезпеченням національної безпеки у її визначальних сферах : навч. посібник. Київ, 2008. 136 с.

2. Ключко А.М., Собина В.О. Формування правових основ взаємодії органів правоохорони, місцевого самоврядування та державної служби України з

надзвичайних ситуацій. Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. 2018. Вип. 1(8). С. 424–432.

3. Криштанович М.Ф. Механізми державної політики України щодо забезпечення національної безпеки. Публічне управління та митне адміністрування. 2019. № 3(22). С. 248–253.

4. Мурашко В.С. Організаційно-правові засади формування механізмів державного управління у сфері національної безпеки у провідних країнах ЄС : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр. : 25.00.05. Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ: МАУП, 2020. 20 с.

5. Помаза-Пономаренко А.Л. Напрями та методологія формування національної безпеки в регіональних умовах. Публічне управління та митне адміністрування. 2015. № 2(13). С. 194–199.

6. Рубан А.В. Державне управління у сфері національної безпеки України : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.05. Харків, Національний ун-т цивільного захисту України, 2019. 256 с.

7. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підруч. Київ, 2012. 544 с.

8. Семенченко А.І. Механізм антикризового стратегічного управління в сфері національної безпеки. Реєстрація, зберігання і обробка даних. 2008. Т. 10. № 1. С. 125–136.

9. Терент'єва А.В. Аналіз факторів впливу на адекватність управлінських заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 4. С. 99–103.

10. Приходченко Л.Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. Вісник Національної академії державного управління. 2009. Вип. 2. С. 105–112.

References:

1. Bohdanovych V.Yu., Semenchenko A.I. and Yezheiev M.F. (2008), *Metody derzhavnoho upravlinnia zabezpechenniam natsional'noi bezpeky u ii vyznachal'nykh sferakh* [Methods of state management of national security in its key areas], NAPA, Kyiv, 136 p. [Ukraine].

2. Klochko A.M. and Sobyna V.O. (2018), “Formuvannia pravovykh osnov vzaiemodii orhaniv pravookhorony, mistsevoho samovriaduvannia ta derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychajnykh sytuatsij” [“Formation of legal bases of interaction of law enforcement agencies, local self-government and civil service of Ukraine on

emergency situations”], journal Visnyk NUTsZU. Serii: Derzhavne upravlinnia [Bulletin of National University of Civil Defense of Ukraine. State Management series], vol. 1(8), pp. 424–432 [Ukraine].

3. Kryshchanovych M.F. (2019), “Mekhanizmy derzhavnoi polityky Ukrainy schodo zabezpechennia natsional'noi bezpeky” [“Mechanisms of the state policy of Ukraine on ensuring national security”], journal Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia [Public administration and customs administration], vol. 3(22), pp. 248–253 [Ukraine].

4. Murashko V.S. (2020), Orhanizatsijno-pravovi zasady formuvannia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia u sferi natsional'noi bezpeky u providnykh krainakh YeS [Organizational and legal bases for the formation of mechanisms of public administration in the field of national security in the leading countries of the European Union], Ph.D thesis: 25.00.05 “Public administration in the field of state security and protection of public order”, press Mizhrehional'na akademiia upravlinnia personalom, Kyiv, 20 p. [Ukraine].

5. Pomaza-Ponomarenko A.L. (2015), “Napriamy ta metodolohiia formuvannia natsional'noi bezpeky v rehional'nykh umovakh” [“Directions and methodology of national security formation in regional conditions”], journal Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia [Public administration and customs administration], vol. 2(13), pp. 194–199 [Ukraine].

6. Ruban A.V. (2019), Derzhavne upravlinnia u sferi natsional'noi bezpeky Ukrainy [Public administration in the field of national security of Ukraine], Dissertation cand. of science in public administration, specialty: 25.00.05, Press National University of Civil Defense of Ukraine, Kyiv, 256 p. [Ukraine].

7. Sytnyk H.P. (2012), Derzhavne upravlinnia u sferi natsional'noi bezpeky (kontseptual'ni ta orhanizatsijno-pravovi zasady) [Public administration in the field of national security (conceptual and organizational and legal principles)], NAPA, Kyiv, 544 p. [Ukraine].

8. Semenchuk A.I. (2008), “Mekhanizm antykrizovoho stratehichnoho upravlinnia v sferi natsional'noi bezpeky” [“Mechanism of anti-crisis strategic management in the field of national security”], journal Reiestratsiia, zberihannia i obrobka danykh [Registration, storage and data processing], vol. 10, no. 1, pp. 125–136 [Ukraine].

9. Terent'ieva A.V. (2015), “Analiz faktoriv vplyvu na adekvatnist' upravlins'kykh zakhodiv z likvidatsii naslidkiv nadzvyhajnykh sytuatsij” [“Analysis of factors influencing the adequacy of management measures to eliminate the consequences of

emergencies”], journal *Investytsii: praktyka ta dosvid* [Investments: practice and experience], vol. 4, pp. 99–103 [Ukraine].

10. Prykhodchenko L.L. (2009), “Struktura mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia: vzaiemozv'iazok komponentiv ta faktory vplyvu na efektyvnist” [“The structure of the mechanism of public administration: the relationship of components and factors influencing efficiency”], journal *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia* [Bulletin of the National Academy of Public Administration], vol. 2, pp. 105–112 [Ukraine].