

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-43>

З. Г. Гонтар

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри права та менеджменту у сфері цивільного захисту
Львівського державного університету безпеки життєдіяльності

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

У статті досліджено теоретичні та правові аспекти державного управління національною безпекою у сфері зовнішньої політики. З'ясовано фактори, що обумовлюють найефективнішу дію правового регулювання зовнішньої політики щодо питань національної безпеки. Теоретико-правове висвітлення впливу соціально-політичних факторів на правове регулювання зазначеної сфери дозволяє досягти більш чіткого і правильного розуміння цього процесу. Ефективність правового регулювання зовнішньої політики в процесі забезпечення національної безпеки постає як результат впливу складної системи чинників.

Дослідження процесу правового регулювання зовнішньої політики із забезпечення національної безпеки має комплексний і системний підходи. Теоретико-правове висвітлення впливу соціально-політичних факторів на правове регулювання зазначеної сфери дозволяє досягти більш чіткого і правильного розуміння цього процесу. Ефективність правового регулювання зовнішньої політики в процесі забезпечення національної безпеки постає як результат впливу складної системи чинників.

Питання запровадження ефективних механізмів державного управління у сфері національної безпеки є стратегічним пріоритетом реалізації внутрішньої та зовнішньої політики для провідних країн світу. Державне управління національною безпекою із забезпечення зовнішньої політики передбачає реалізацію таких завдань: забезпечити державну незалежність, територіальну цілісність, суверенітет України; мінімізувати негативний вплив суміжних держав стосовно територіальних претензій відносно України.

Зовнішня політика стосовно забезпечення національної безпеки має виходити не з адаптації держави до існуючих умов, а із цільової моделі розвитку її правової системи до контролю й нагляду за діяльністю органів, які її забезпечують.

Нове законодавство України про організацію національної безпеки покликане розв'язати багато конкретних правових проблем, яких накопичилося чимало, від закріплення правових норм забезпечення безпеки до контролю й нагляду за діяльністю органів, які її забезпечують. Визнання необхідності розвитку законодавства та нормативних правових актів, які регулюють відносини у цій сфері, потребує нового праворозуміння, яке набуває прикладної довершеності у правотворчості й правореалізації.

Ключові слова: національна безпека, загрози національній безпеці, стратегія національної безпеки, державна політика національної безпеки, система національної безпеки.

Постановка проблеми. Розбудова незалежної України зумовлює необхідність забезпечення національної безпеки як одного з пріоритетних напрямів зовнішньої політики. Формування повноцінного режиму національної безпеки передбачає вибір пріоритетів і аналіз факторів національної безпеки на рівні особливої стратегії, початок якої закладено у першу чергу в Основному Законі. Попри беззаперечну актуальність цієї тематики залишаються невизначеними дуже

багато як теоретичних, так і практичних питань, зокрема пов'язаних із системою правового забезпечення національної безпеки України [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цим питанням присвячено ряд наукових праць. Зокрема, це дослідження таких вітчизняних науковців як В. Ліпкана, А. Лободи, Ю. Максименка, Ф. Медвідя, М. Микієвича, І. Ткачова та інших. Думка про визначальну роль права і законодавства в реалізації державної політики

із забезпечення національної безпеки, а також про їх тісний взаємозв'язок поділяється більшістю науковців, які досліджують цю проблему. Тобто, здійснення цього напряму зовнішньої політики не можливе поза правом, без застосування правових засобів у процесі забезпечення національної безпеки.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Необхідно зазначити, що суть і зміст зовнішньої політики із забезпечення національної безпеки змінюються залежно від внутрішнього становища держави і міжнародної обстановки. При визначенні стратегічної мети цієї політики слід виокремити необхідність забезпечення національної безпеки держави; зростання її загальної могутності (потенціалу); підвищення ролі міжнародних позицій і престижу країни. Основна мета зовнішньої політики в сфері національної безпеки полягає у забезпеченні її безпеки, суверенності, цілісності та недоторканності [5]. Сутність її полягає у пристосуванні зовнішньополітичної стратегії держави до системи міжнародних відносин у зв'язку з виникненням та наростанням дестабілізуючих чинників у державі і тенденцій до зміни рівнів існуючих загроз у світі.

Мета статті. На теперішній час першочерговим є завдання дослідження та розробки заходів щодо підвищення ступеня відповідності існуючої структури законодавства про зовнішньополітичну діяльність, за допомогою якої реалізовується загальна мета національної безпеки держави. Нормативно-правова реалізація національної безпеки є тривалим процесом розвитку в нормованого впливу на неї нормативно-правових засобів.

Цілями зовнішньої політики щодо реалізації завдань національної безпеки мають бути формування і розвиток основ її нормативно-правового забезпечення:

- 1) юридичне визначення та закріплення наявних у галузі національної безпеки відносин;
- 2) визначення основ правового регулювання цих відносин;
- 3) формування нових відносин, які не врегульовані чинним законодавством, але є украй потрібними в умовах сьогодення;
- 4) ліквідацію відносин і ситуацій, які «віджили», гальмують розвиток національної безпеки [9].

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання зовнішньої політики у сфері захисту національної безпеки має особливий пред-

мет, оскільки воно пов'язане з правовим визначенням засобів, способів, підходів її реалізації [2]. Важливе значення для дослідження процесу правового регулювання зовнішньої політики із забезпечення національної безпеки має комплексний і системний підходи, доктринальний підхід до структури її правового регулювання, програмно-цільовий (програмно-функціональний) підхід, який знайшов широкий розвиток у правовій науці, інші концептуальні підходи [3]. Вкрай актуальним є інституціональний підхід, який розкриває певні стосунки та зв'язки між суб'єктами зовнішньої політики відповідальними за справу забезпечення національної безпеки і обґрунтовує пропозиції щодо удосконалення зовнішньої політики у цій сфері. Необхідне також з'ясування факторів, що обумовлюють найефективнішу дію правового регулювання зовнішньої політики щодо питань національної безпеки.

Теоретико-правове висвітлення впливу соціально-політичних факторів на правове регулювання зазначеної сфери дозволяє досягти більш чіткого і правильного розуміння цього процесу. Ефективність правового регулювання зовнішньої політики в процесі забезпечення національної безпеки постає як результат впливу складної системи чинників. Вона визначається якістю і змістом цілеспрямованого використання правових засобів, дією чинників, що об'єктивно виникають, опосередковують хід і результати цього регулювання.

Засобами зовнішньої політики із забезпечення національної безпеки України виступає державне управління шляхом:

- 1) прогнозування, а саме попереджувальним виявленням та ідентифікацією потенційних загроз і небезпек для національної безпеки країни за допомогою інформаційно-аналітичного центру;
- 2) реалізації геополітики, зовнішньої політики, спрямованих на узгодження на компромісних засадах національних інтересів держави;
- 3) розробки та виконання державних програм із реформування системи державного управління з метою укріплення національної безпеки України.

Зовнішньополітична сфера державного управління має такі завдання:

- 1) проводити самостійну, виважену політику, основувану на пріоритетах національних інтересів, з метою забезпечення національної безпеки;

2) забезпечення зовнішніх гарантій національній безпеці держави на різних рівнях;

3) створення ефективної довгострокової взаємодії із стратегічними партнерами з метою забезпечення національної безпеки, стабільності та прогресивного розвитку;

4) проведення Міністерством зовнішніх справ активної зовнішньої політики з метою забезпечення національних інтересів і національної безпеки України [4].

Зовнішня політика здійснює важливу організаційну функцію, яка знаходить своє вираження в діяльності відповідних органів, які інформують уряд про наміри інших країн, забезпечують аналіз їх впливу на суспільну думку і політичні кола України, забезпечують сприятливі умови для успішного вирішення зовнішньополітичних завдань стосовно національної безпеки. Регулююча функція зовнішньої політики спрямована на створення сприятливих зовнішньополітичних умов для діяльності держави щодо збереження рівноваги в системі забезпечення національної безпеки [6].

Щодо принципів реалізації зовнішньої політики із забезпечення національної безпеки слід виокремити такі основні принципи, на основі яких вона повинна розроблятися та здійснюватися:

- 1) наукова обґрунтованість;
- 2) стійкість і передбачуваність;
- 3) легітимність і демократичний характер;
- 4) гласність;
- 5) доцільність;

6) відповідність основним положенням законодавства Європейського Союзу та міжнародного права [7].

До функцій зовнішньої політики щодо визначення завдань забезпечення національної безпеки України належать:

1) прогнозування та виявлення загроз і небезпек національній безпеці;

2) розроблення і здійснення комплексу оперативних, тактичних, стратегічних заходів щодо управління загрозами та небезпеками;

3) підтримання необхідного рівня забезпечення національної безпеки;

4) забезпечення всезагальної і регіональної безпеки відповідно до міжнародних договорів, ратифікованих Україною [8].

Пріоритетність указаних функцій визначається дією багатьох зовнішніх факторів суб'єктивного та об'єктивного характеру, станом зовнішніх відносин з іншими країнами. Наявність широкого спектру таких факторів вимагає ґрун-

товного наукового аналізу виявлення впливу головних із них з метою своєчасного визначення акцентів у загальнодержавній політиці забезпечення національної безпеки та передбачення і мінімізації негативних наслідків. Найважливішими серед них є тенденція зростання ролі факторів, які вимагають для їх розв'язання спільних зусиль світового співтовариства та урахування міжнародної обстановки.

Правовими засадами зовнішньої політики української держави із забезпечення національної безпеки є сукупність законів і підзаконних нормативних актів, які утворюють законодавче поле для реалізації завдань функціонування національної безпеки і виконання нею свого призначення. Все нормативно-правове забезпечення національної безпеки умовно можна поділити на два рівні: на першому створюється правова база для забезпечення національної безпеки, яка має загальнообов'язковий для всіх характер. Нормативними актами першого рівня є: Конституція України, закони та постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. На другому рівні створюється відомча нормативна база, яка уточнює і конкретизує з огляду на специфіку кожного суб'єкта забезпечення національної безпеки, його функції та завдання [10].

Ключове місце у структурі нормативно-правової бази зовнішньої політики щодо забезпечення національної безпеки посідають Закони України «Про основні напрями зовнішньої політики України», «Про основи національної безпеки України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про Стратегію національної безпеки України», «Про боротьбу з тероризмом», «Про внесення змін до деяких законів України щодо зовнішньополітичного курсу України», які визначають законодавчі норми й терміни в організації національної безпеки, а також розмежовують права та функції державних органів України у здійсненні зовнішньої політики в цій сфері. Крім цього 13 квітня 2014 року було прийнято Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки щодо подолання терористичної загрози і забезпечення територіальної цілісності України» [11].

Для забезпечення національної безпеки Україна намагається зміцнити відносини з такими провідними європейськими держа-

вами, як Великобританія, Франція, Німеччина. Великобританія розглядає Україну як державу, яка покликана відігравати ключову роль у підтриманні стабільності не лише в регіоні Центральної і Східної Європи, а й на європейському континенті. Діалог на найвищому рівні між незалежною Україною і Францією почався ще на початку 90-х років ХХ ст., і поступово створюється міцна договірно-правова основа двосторонніх відносин (між країнами уже підписано 36 двосторонніх документів). Однією з перших серед країн «Великої сімки» Україну визнала Німеччина. Дипломатичні відносини між Україною і Федеративною Республікою Німеччиною встановлено 17 січня 1992 року. Німеччина визнавала важливу роль України у зміцненні безпеки на сході Європейського континенту. Сьогодні між Україною та Німеччиною встановлюються регулярні консультації на вищому рівні [12].

Розвиток діалогу України з питань зовнішньої політики та політики безпеки спрямований на поступове зближення та узгодження її позицій із ЄС у питаннях міжнародних відносин, включаючи питання міжнародної безпеки, для активнішого залучення України до європейської зони безпеки. Через це політичний діалог Україна – ЄС залишається і на високому рівні відбувається в рамках усіх існуючих механізмів [13].

На думку Г. Ситника [14], у практиці здійснення основних завдань забезпечення національної безпеки використовують такі нормативно-правові акти: конституційні закони, загальні та спеціальні закони для її регулювання, міжнародні договори, що ратифіковані Верховною Радою України, нормативно-правові акти вищих органів державної влади, нормативно-правові акти відомчого характеру (міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), розпорядження керівників місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів, інші нормативно-правові акти (положення, інструкції тощо). Залежно від їх юридичної сили кожний із зазначених актів відіграє свою роль у формуванні та здійсненні державно-управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки. Серед керівних документів особливу роль відіграє Конституція, що перебуває на вершині ієрархії писаного права, проте вона не може повною мірою урегулювати всі аспекти діяльності держави щодо забезпечення без-

пеки. Тому для деталізації та уточнення принципів, підходів, напрямів, цілей, завдань щодо забезпечення національної безпеки розробляються концепції, стратегії, доктрини, державні програми тощо.

Реалізація зовнішньої політики із забезпечення національної безпеки регулюється також низкою інших законів України та указів Президента України, серед яких такі Закони: «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року, «Про дію міжнародних договорів на території України» від 10 грудня 1991 року, «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 року, «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» від 23 квітня 1999 року, «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 року, а також Укази Президента України «Про Положення про дипломатичне представництво України за кордоном» від 22 жовтня 1992 року, «Про Положення про дипломатичну службу в Україні» від 16 липня 1993 року, «Про Консульський Статус України» від 2 квітня 1994 року, «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх відносин» від 18 вересня 1996 року, «Про Положення про Міністерство закордонних справ України» від 3 квітня 1999 року.

Згідно з Указом Президента України «Про Положення про Міністерство закордонних справ України» центральним органом виконавчої влади України, що забезпечує відповідно до наданих йому повноважень проведення зовнішньої політики держави і координацію діяльності в галузі зовнішніх відносин, є Міністерство закордонних справ України. Його основними завданнями є участь у забезпеченні національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства, сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету, поширенню у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера; створення сприятливих зовнішніх умов для зміцнення незалежності, державного суверенітету, економічної самостійності та збереження територіальної цілісності України; забезпечення відповідно до наданих повноважень цілісності та узгодженості зовнішньополітичного курсу України; захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; спри-

яння розвиткові зв'язків із зарубіжними українськими громадами та надання їм підтримки і захисту відповідно до норм міжнародного права та чинного законодавства України [15].

Слід також зазначити, що основним напрямом розвитку законодавства про зовнішньополітичну діяльність із забезпечення національної безпеки в останні роки була його гармонізація відповідно до правових актів ЄС. Реалізація цієї мети обумовила прийняття більш ніж 70 законів і значну кількість інших нормативно-правових актів, які докорінно змінили структуру законодавства про цю сферу зовнішньої політики української держави [16].

Вибір Україною шляху європейської інтеграції приводить до вимог урахування необхідної європейської моделі здійснення зовнішньої політики, що характеризується дуже розвинутою системою правозастосування. У рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України», затвердженого Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 [17], зазначено, що основними її цілями є мінімізація загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно-визнаного державного кордону України, гарантування мирного майбутнього України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави; забезпечення нової якості забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО.

У зовнішньополітичному вимірі курс зовнішньої політики щодо забезпечення питань національної безпеки визначається рекомендаціями парламентських слухань «Про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО». Зокрема, така оперативна взаємодія регулюється низкою міжнародних угод і меморандумів, що передбачають єдність принципів формування і проведення державної політики, а також координований характер підходів до формування відповідної законодавчої та нормативно-правової бази у сферах національної безпеки.

Висновки і пропозиції. Нове законодавство України про організацію національної безпеки покликане розв'язати багато конкретних правових проблем від закріплення правових норм забезпечення безпеки до контролю й нагляду за діяльністю органів, які її забезпечують. Сьогоднішній пошук має бути спрямо-

ваний насамперед на вирішення двоєдиного завдання: формування наукової бази зовнішньої політики із забезпечення національної безпеки, зокрема стратегії (концепції) національної безпеки; вироблення, концепції розвитку законодавства у цих сферах. Щоб не помилятися на практиці, для побудови принципово нової системи законодавства у сфері національної безпеки України потрібна високоякісна теоретико-правова база. Визнання необхідності розвитку законодавства та нормативних правових актів, які регулюють відносини у цій сфері, потребує нового праворозуміння, яке набуває прикладної довершеності у правотворчості й правореалізації.

Зовнішня політика стосовно забезпечення національної безпеки має виходити не з адаптації держави до існуючих умов, а з цільової моделі розвитку її правової системи. Плани, накази, директиви, розпорядження та інші нормативно-правові акти, а так само більш конкретні документи, які становлять програми діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки, повинні розроблятися на підставі доктрини та стратегії національної безпеки України і мати різні строки виконання: довгострокові, короткострокові, оперативні. Національні інтереси є головним стимулюючим фактором зовнішньополітичної діяльності держави і реалізації міжнародних відносин. Тому будь-яка стратегія національної безпеки повинна враховувати державні національні інтереси.

У сучасних умовах та задля досягнення необхідного рівня національної безпеки Україні слід і далі активізувати усі форми співробітництва з іншими державами в питаннях євроатлантичної інтеграції.

Список використаної літератури:

1. Новицький Г.В. Система законодавства у сфері забезпечення національної безпеки України // Науково-аналітичний бюлетень Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України «Євроатлантикінформ». 2007. № 2–3(14–15). С. 54–57.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук.-2-е изд. дополн. М. : Омега-Л, 2011. 525 с.
3. Концептуальні підходи до визначення методологічної функції законодавчого забезпечення національної безпеки України / [Т.І. Блистів, В.Т. Колесник, П.Я. Пригунов, К.В. Карпова] // Зовн. торг.-екон., фін., право. 2015. Вип. № 4(81). С. 13–26.

4. Колесник В.Т. Концептуальні підходи до становлення системи державного управління національною безпекою України / В.Т. Колесник, П.Я. Пригунов // Історія, сучасність та перспективи розвитку прикордонної служби України та охорони державного кордону України : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 26 травня 2015 р. / Н.-д. ін-т Держ. прикордон. служби України. Київ : НДІ ДПС України, 2015. С. 11–15.
5. Чекаленко Л.Д. Зовнішня політика України : підручник / Л.Д. Чекаленко. К. : ДАУ, 2015. 749 с.
6. Віднянський С.В. Зовнішня політика України як предмет історичного аналізу: концептуальні підходи та перспективи / С.В. Віднянський, А.Ю. Мартинов // Український історичний журнал. 2001. Вип. 4. С. 41–57.
7. Вовк О.О. Теоретико-правовий погляд на основні принципи забезпечення національної безпеки / О.О. Вовк // Наше право. 2013. № 9. С. 13–19.
8. Коніцула Т.Я. Оцінка сучасної системи національної безпеки України в умовах євроінтеграції / Т.Я. Коніцула // Вісник Національного авіаційного університету. 2013. № 2(55). С. 258–262.
9. Янчук А.В. Формування основ нормативно-правового забезпечення національної безпеки України / А.В. Янчук // Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 20. С. 84–88.
10. Ліпкан В.А. Національна безпека України : навчальний посібник / В.А. Ліпкан. К. : Кондор, 2008. 552 с.
11. Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки щодо подолання терористичної загрози і забезпечення територіальної цілісності України» № 405/2014 від 14 квітня 2014 р. // Офіц. вісник Президента України, 2014. № 14. Ст. 745.
12. Україна в Європі: контекст міжнародних відносин / Губерський Л.В., Головченко В.І., Матвієнко В.М. та ін. К. : Фенікс, 2011. 500 с.
13. Тамм А.Є. Україна-ЄС: розвиток відносин та основні напрями співробітництва : навч. посіб. / А.Є. Тамм, В.Ю. Стрельцов, В.Б. Дзюндзюк за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. 144 с.
14. Ситник Г.П. Стратегическое управление в сфере национальной безопасности / Г.П. Ситник // Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник. К. : НАДУ, 2012. С. 404–408.
15. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство закордонних справ України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/381/2011.
16. Петришин О. Законодавство України у сфері державної безпеки: загальнотеоретичні підходи до визначення / О. Петришин, Д. Лук'янов // Вісник Академії правових наук України. 2009. № 2(57). С. 13–24.
17. Про Стратегію національної безпеки України. Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

Hontar Z. H. Theoretical and legal fundamentals of state governance of national security in the field of foreign policy

The article investigates theoretical and legal aspects of national security management in the field of foreign policy. The factors that determine the most effective effect of legal regulation of foreign policy on national security issues have been identified. Theoretical and legal coverage of the influence of socio-political factors on the legal regulation of this area allows to achieve a clearer and correct understanding of this process. The effectiveness of legal regulation of foreign policy in the process of ensuring national security emerges as a result of the influence of a complex system of factors.

Research into the process of regulating foreign policy on national security has a comprehensive and systematic approach. Theoretical and legal coverage of the influence of socio-political factors on the legal regulation of this area allows to achieve a clearer and correct understanding of this process. The effectiveness of legal regulation of foreign policy in the process of ensuring national security emerges as a result of the influence of a complex system of factors.

The issue of introducing effective governance mechanisms in the field of national security is a strategic priority for the implementation of domestic and foreign policies for the leading countries of the world. Thus, the state administration of national security for foreign policy provides for the realization of the following tasks: to ensure state independence, territorial integrity, sovereignty of Ukraine; minimize the negative impact of the neighboring states on territorial claims against Ukraine.

Foreign policy on national security must be based not on the adaptation of the state to existing conditions, but on the objective model of the development of its legal system to control and oversee the activities of the bodies that provide it.

Ukraine's new national security organization legislation seeks to address many of the many legal problems that have accumulated, ranging from the enforcement of legal norms to security to the control and oversight of the bodies that provide it. Recognizing the need for the development of legislation and normative legal acts governing relations in this field requires, undoubtedly, a new legal understanding that becomes applicable in lawmaking and legal implementation.

Key words: *national security, threats to national security, national security strategy, national security policy, national security system.*