

DOI: 10.52363/2414-5866-2022-2-36

УДК 35.07:351.86:355.45

*Порока С.Г., доктор філософії з ПУтаА, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0000-0001-9418-3597*

Poroka S., PhD in Public Administration Senior Research Fellow of State Security Research Department of Educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

LEGAL BASIS OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF NA- TIONAL AND CIVIL SECURITY OF UKRAINE

У статті аналізуються нормативно-правова база у сфері національної та цивільної безпеки України. Визначаються напрямки доопрацювання вітчизняної нормативно-правової бази у зазначеній сфері. Обґрунтовано внести зміни до Закону України «Про національну безпеку України» і Стратегію про національну безпеку України, зокрема, положення, які б визначали особливості гарантування та підтримки цивільної безпеки як складової національної безпеки.

***Ключові слова:** державна політика; тенденції; правове забезпечення; національна безпека; цивільна безпека; Україна.*

The article analyzes the legal framework in the field of national and civil security of Ukraine. Directions for finalizing the domestic legal framework in the specified area are determined. It is justified to make changes to the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine" and the Strategy on National Security of Ukraine, in particular, provisions that would determine the specifics of guaranteeing and supporting civil security as a component of national security.

***Key words:** state policy; trends; legal basis; national security; civil security; Ukraine.*

Постановка проблеми. Економічна, соціально-політична та суспільна нестабільність загалом, а також природні, техногенні, екологічні й інформаційні загрози, можливість здійснення терористичних актів, збройних і військових конфліктів зумовлюють важливість розгляду співвідношення «національної безпеки» і «цивільної безпеки» у контексті забезпе-

чення системи безпеки. Це у свою черг вимагає стратегічного мислення у розумінні кількісних й якісних показників небезпек і факторів ризику, а також реалізації визначених науково-теоретичних положень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика дослідження різних аспектів «національної безпеки», «державної безпеки», «зовнішньої безпеки», «цивільної безпеки», «соціальної безпеки» та ін. є предметом учених В. Бакуменка, С. Домбровської, О. Кравчука, В. Мороза, Г. Ортіної, А. Помази-Пономаренко, О. Радченка, В. Садкового, Г. Ситника, В. Сиченка, В. Торічного, А. Халецької та ін. [2]. Разом із тим останніми роками зростає вплив зовнішніх факторів на систему безпеки в усьому світі, і для нашої держави основним дестабілізуючим фактором є зовнішня агресія проти неї. Остання чинить такий руйнівний вплив на стан соціально-економічного функціонування країни, що потрібно говорити про особливості забезпечення за допомогою державних заходів цивільної безпеки на сучасному етапі розвитку України та в найближчій перспективі. Зважаючи на це, важливим є комплексне дослідження тенденцій щодо можливих і пріоритетних напрямків розвитку державної політики у сфері національної та цивільної безпеки в Україні, що потрібно робити особливо акцентуючи на взаємовпливі цих видів безпеки.

Постановка завдання. Метою статті є визначення тенденцій розвитку державної політики у сфері національної та цивільної безпеки України в сучасних умовах і в найближчій перспективі.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, державна політика є формою вираження державного управління, а останнє у свою чергу – підвид соціального управління. Усе (держава, право, мораль тощо) є результатом розвитку суспільства, а, відтак, або його інститутами, або регуляторами. З огляду на це все повинно розвиватися у межах правового поля, із урахуванням думки суспільства, яке делегували свою владу державі та її апарату. Більше того, зрозуміло, що саме суспільство не здатне забезпечити повністю свою життєдіяльність, особливо в питаннях власної безпеки. У цьому контексті важливу роль виконує держава, основним завдання якої є гарантування та підтримка безпеки.

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» дає однозначне визначення поняттю національна безпека, що представляє собою «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» [1]. У той же час, в аналізованому законі немає визначення цивільної безпеки, а цивільний захист і контроль [там само]. Це дає підстави стверджувати, що законодавець вказує на важливість підтримки цивільної сфери на належному безпечному рівні, але відсутнє чітке визначення поняття цивільної безпеки.

Власне кажучи, аналіз Закону України «Про національну безпеку України» дав змогу стверджувати, що в ньому містяться такі положення, які стосуються цивільного захисту та контролю:

1) Цим Законом визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, *забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони* [1, преамбула];

2) *Міністр внутрішніх справ України несе відповідальність за підготовку та подання державних цільових програм, інших програм, спрямованих на забезпечення реалізації державної політики у сферах громадської безпеки та цивільного захисту, підтримання постійної готовності сил і засобів до виконання завдань за призначенням* [1, ч. 3 ст. 33];

3) Міністерство внутрішніх справ України готує щорічний звіт про стан виконання Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, який підлягає оприлюдненню [1, ч. 5 ст. 29];

4) *Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України є основою для розроблення галузевих стратегій і концепцій, державних цільових програм у сферах громадської безпеки, захисту та охорони державного кордону України, цивільного захисту та міграційної політики, а також для розроблення оперативних планів та планів застосування сил і засобів у кризових ситуаціях* [1, ч. 3 ст. 29];

5) Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України визначає загрози національній безпеці у сферах громадської безпеки та *цивільного захисту та шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у цих сферах, а саме* [1, ч. 2 ст. 29]:

а) готовність сил та засобів виконувати завдання за призначенням, інфраструктуру, напрями розвитку, інші показники, необхідні для планування діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій [1, ч. 2 ст. 29];

б) потреби бюджетного фінансування, достатні для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань, та основні напрями використання фінансових ресурсів [1, ч. 2 ст. 29];

в) державні програми, галузеві стратегії та програми, які мають бути спрямовані на реалізацію Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, їхні цілі, відповідальних за розроблення документів, моніторинг їх виконання та оцінки [1, ч. 2 ст. 29].

б) відбувається комплексний огляд сектору безпеки і оборони, що включає проведення оборонного огляду, огляду громадської безпеки та цивільного захисту тощо [1, ч. 1 ст. 27];

7) Державна служба України з надзвичайних ситуацій є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення аварійно-рятувальних робіт, пожежогашіння, пожежної та техногенної безпеки, роботи рятувальних служб під час аварій, а також гідрометеорологічної діяльності [1, ч. 7 ст. 18].

Як бачимо, цивільна безпека є складовою національної безпеки, забезпечуючи при цьому цивільний захист на різних рівнях (національному, локальному тощо). Зважаючи на це, уважаємо, що *цивільна безпека* – це стан захищеності інтересів суспільства, його груп й окремих особистостей від впливу зовнішніх і внутрішніх факторів, що вимагають вжиття заходів із попередження, запобігання, врятування та допомоги населенню, зниження рівня міграційних потоків, залежності населення від енергоносіїв, убезпечення критичної інфраструктури тощо [3]. На цій підставі можемо стверджувати, що існує необхідність у доопрацюванні Закону України «Про національну безпеку України» [1] у напрямку включення положень, які б окреслювали особливості забезпечення цивільної безпеки.

У продовження відзначимо, що оновлена Стратегія національної безпеки України «безпека людини – безпека країни» (2020 р.) має враховувати вищевказані пропозиції щодо акцентування уваги не тільки на забезпеченні цивільного захисту, а й на гарантуванні та підтримці цивільної безпеки загалом, що включає й цивільний захист. Зрозуміло, що чинна Стратегія не могла передбачити всіх тих подій, які відбуваються, починаючи з 24.02.2022 р. Проте вона все ж вимагає оновлення з урахуванням нових вимог часу та суспільства. І ось тут на як раз і має вийти на перший план і фактично забезпечуватися безпека людини та цивільна безпека, адже «безпека для суспільства» – це «безпека з його боку» [2]. На наше переконання, у межах оновленої Стратегії у сфері нацбезпеки України слід правило розставити акценти в національних інтересах (табл. 1).

Уважаємо, що перший розділ оновленої Стратегії повинен містити визначення суб'єктів, об'єкта, мети, цілей, завдань та основних напрямів чи векторів розвитку й забезпечення загальнодержавної політики в сфері національної та цивільної безпеки. Розуміння цих положень є необхідною умовою створення дієвого стратегічного документа.

Розбіжність стратегій в питанні визначення національних інтересів

Стратегій національної безпеки України	Визначення національних інтересів
Запропонована оновлена Стратегія національної безпеки України	<ul style="list-style-type: none"> • життєво важливі інтереси, які забезпечують безпечні умови життєдіяльності і добробут громадянина; • життєво важливі інтереси, які забезпечують прогресивний демократичний розвиток суспільства; • життєво важливі інтереси реалізація, яких забезпечує державний суверенітет України.
Стратегія національної безпеки України 2020 р.	<ul style="list-style-type: none"> • відстоювання незалежності і державного суверенітету; • відновлення територіальної цілісності у межах міжнародно визнаного державного кордону України; • суспільний розвиток, насамперед розвиток людського капіталу; • захист прав, свобод і законних інтересів громадян України; • європейська і євроатлантична інтеграція.
Стратегія національної безпеки України 2015 р.	Не вказані

Джерело: авторська розробка

Другий розділ повинен бути присвячений сучасним викликам і загрозам, які можуть постати небезпечними аспектами у контексті безпеки України з якими наша держава може зіткнутися. В той же час, концептуальний аспект виокремлення та дослідження загроз та зовнішніх факторів є одним із найнеобхідніших завдань при формування державної безпекової політики. Науково-теоретичне та практичне визначення сутності загроз і викликів сприятиме не лише належному науково-теоретичному обґрунтуванню, але й отриманню практичних та цілісних результатів.

Третій розділ необхідно присвятити кожному з трьох національних інтересів України визначених згідно із основоположними засадами закріпленими Конституцією України, а також відомчими законодавчими актами, зокрема Законом України «Про національну безпеку України». У попередній Стратегії реалізація цього питання не знайшла відображення. Частково таку роль було покладено на четвертий розділ Стратегії «Основні напрями державної політики національної безпеки України», найбільший розділ який, до того ж є недостатньо структурованим, на наш погляд.

Урахувавши засадничі декларативні положення Конституції України та Закону України «Про національну безпеку України» ми виокремили три фундаментальні національні інтереси. Кожному з них необхідно прописати дорожню карту.

За напрямом «Життєво важливі інтереси реалізація яких забезпечує державний суверенітет та цивільну безпеку України» побудувати універсальну систему державного захисту, яка повністю використовує потенціал державних інституцій та органів місцевого самоврядування, суб'єктів системи освіти та вищої освіти, територіальні громади, суб'єктів господарювання, громадських організацій які становитимуть всебічний опір країни невійськовим і військовим загрозам. Розвивати стійкість країни до різного роду загроз та викликів, зокрема зовнішніх та внутрішніх, у тому числі гібридного характеру, щоб забезпечити універсальність безпекової сфери, а також накопичувати й підтримувати необхідний рівень ресурсів для цього. Зменшити залежність сфери національної безпеки від імпортованих енергоносіїв, сировини, техніки та інше.

Створити умови для зменшення кількості мігрантів, особливо кваліфікованих кадрів та повернення добровільних та вимушених мігрантів в Україну. Ініціювати створення спеціальних захисних та інших споруд цивільного захисту й сучасної системи оповіщення населення. Упровадити модель цивільного захисту та убезпечення критичної інфраструктури, яка повинна полягати у забезпеченні її безперервної діяльності та послуг, які вона надає. Продовжити посилення можливостей державних секретних служб для раннього виявлення загроз та контррозвідувальної безпеки державних органів та критичної інфраструктури як у військовій, так і цивільній сферах, а також забезпечити створення найбільш оптимальних та дієвих організаційно-правових умов забезпечення національної безпеки загалом.

Висновки. Отже, в сучасних умовах для реалізації Стратегії національної безпеки України в межах вищеизначених національних інтересів необхідно забезпечити ефективну взаємодію, організаційно-правових і соціально-економічних механізмів, а також концептуальних засад у сфері національної та цивільної безпеки на всіх рівнях державно-управлінської діяльності. Відносно визначення правового забезпечення державної політики в

зазначеній сфері, варто зауважити, що його вектори повинні бути направлені на впровадження у державно-суспільне життя принципів, закріплених на законодавчих рівнях на засадах соціальної орієнтованості, тобто цивільної безпеки. Власне кажучи, визначено, що вона представляє собою стан захищеності інтересів суспільства, його груп й окремих особистостей від впливу зовнішніх і внутрішніх факторів, що вимагають вжиття заходів із попередження, запобігання, врятування та допомоги населенню, зниження рівня міграційних потоків, залежності населення від енергоносіїв, забезпечення критичної інфраструктури тощо.

З огляду на це обґрунтовано доопрацювати Закон України «Про національну безпеку України» і Стратегію про національну безпеку України, шляхом включення положень, які б визначали особливості гарантування та підтримки цивільної безпеки як складової національної безпеки. У цьому контексті запропоновано структуру оновленої Стратегію про національну безпеку України.

Список використаних джерел:

1. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/>.
2. Помаза-Пономаренко А.Л. «Національна безпека», [in:] Законодавство України: монографія. Харків. НУЦЗ України, 2018. 168 с.
3. Порока С.Г. Співвідношення та законодавче визначення понять «національна безпека» і « цивільний захист». *Проблеми та перспективи забезпечення цивільного захисту: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених, 10-11 травня 2019 р.* Харків: НУЦЗУ. С. 431.

References:

1. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://www.rada.gov.ua/>.
2. Pomaza-Ponomarenko A.L. "National security", [in:] Legislation of Ukraine: monograph. Kharkiv. NUTSZ of Ukraine, 2018. 168 p.
3. Vice S.G. Correlation and legal definition of the concepts "national security" and "civil defense". Problems and prospects of providing civil protection: materials of the International scientific and practical conference of young scientists, May 10-11, 2019. Kharkiv: NUTZZU. P. 431.