

Теорія і історія державного управління

УДК 351:342:331.5

Серьогіна Наталія Олексіївна

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри публічного управління та адміністрування

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

Серёгина Наталья Алексеевна

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры публичного управления и администрирования

Институт подготовки кадров государственной службы занятости Украины

Serohina Natalia

Dr. of Law, Associate Professor

Ukrainian State Employment Service Training Institute

ORCID: 0000-0002-4491-4723

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ СПІВВІДНОШЕННЯ
ПОНЯТЬ «НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА», «ДЕРЖАВНА БЕЗПЕКА»
ТА «ПРОДУКТИВНА ЗАЙНЯТІСТЬ»**

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СООТНОШЕНИЯ
ПОНЯТИЙ «НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»,
«ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ» И «ПРОДУКТИВНАЯ
ЗАНЯТОСТЬ»**

**THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ANALYSIS OF THE
RELATIONSHIP BETWEEN THE CONCEPTS OF "NATIONAL
SECURITY", "STATE SECURITY" AND "PRODUCTIVE
EMPLOYMENT"**

Анотація. Досліджено теоретичні питання співвідношення понять «національна безпека», «державна безпека» та «продуктивна зайнятість».

Зазначено, що забезпечення національної безпеки як своєрідної характеристики і необхідної умови життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави в цілому є невід'ємним складником державної політики, зокрема і політики зайнятості. Констатовано те, що терміни «національний» і «державний» розглядаються в словниках¹² як синонімічні. визначення обох правових дефініцій є в значній мірі ідентичними – обидві дефініції побудовані на тотожній сукупності складових ознак і властивостей явища безпеки. Здійснено ретроспективний аналіз термінів та аналіз сучасного законодавства. Визначено автором, що безпека державна від національної відрізняється тільки тим, що передбачає захищеність важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру. На базі отриманих результатів здійсненого аналізу визначено що кращим чином з поняттям «забезпечення продуктивної зайнятості» корелюється поняття «національна безпека», що підтверджується Стратегією національної безпеки України, де забезпечення продуктивної зайнятості розглядається в контексті економічної безпеки, а саме актуальними загрозами національній безпеці України є зростання рівня безробіття призводить до зменшення добробуту домогосподарств, зниження рівня життя населення та економічної кризи. Наголошено, що забезпечення продуктивної зайнятості корелюється з фундаментальними національними інтересами України в частині: сталого розвитку національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір, набуття членства в ЄС.

Ключові слова: державне управління, національна безпека, державна безпека, національні інтереси, продуктивна зайнятість.

Аннотация. Исследованы теоретические вопросы соотношения понятий «национальная безопасность», «государственная безопасность» и «продуктивная занятость». Указано, что обеспечение национальной безопасности как своеобразной характеристики и необходимого условия жизненно важных интересов человека, общества и государства в целом является неотъемлемой составляющей государственной политики, в том числе и политики занятости. Констатировано, что термины «национальный» и «государственный» рассматриваются в словарях как синонимичные. определение обоих правовых дефиниций является в значительной степени идентичным - обе дефиниции построены на тождественной совокупности составляющих признаков и свойств явления безопасности. Осуществлен ретроспективный анализ сроков и анализ современного законодательства. Определены автором, безопасность государственная от национальной отличается только тем, что предусматривает защищенность важных национальных интересов от реальных и потенциальных угроз невоенного характера. На базе полученных результатов проведенного анализа определено, что лучшим образом с понятием «обеспечение продуктивной занятости» коррелируется понятие «национальная безопасность», что подтверждается Стратегией национальной безопасности Украины, где обеспечение продуктивной занятости рассматривается в контексте экономической безопасности, а актуальными угрозами национальной безопасности Украины является рост уровня безработицы приводит к уменьшению благосостояния домохозяйств, снижение уровня жизни населения и экономического кризиса. Отмечено, что обеспечение продуктивной занятости коррелируется с фундаментальными национальными интересами Украины в части: устойчивого развития национальной экономики, гражданского общества и государства для обеспечения роста уровня и качества жизни

населения; интеграции Украины в европейское политическое, экономическое, правовое пространство, членства в ЕС.

Ключевые слова: государственное управление, национальная безопасность, государственная безопасность, национальные интересы, продуктивная занятость.

Summary. *Theoretical issues of the relationship between the concepts of "national security", "state security" and "productive employment" have been studied. It is noted that ensuring national security as a kind of characteristic and a necessary condition for the vital interests of man, society and the state as a whole is an integral part of public policy, including employment policy. It is stated that the terms "national" and "state" are considered in dictionaries as synonymous. the definitions of both legal definitions are largely identical - both definitions are based on an identical set of constituent features and properties of the security phenomenon. A retrospective analysis of terms and analysis of modern legislation was performed. The author determined that state security differs from national security only in that it provides for the protection of important national interests from real and potential threats of a non-military nature. Based on the results of the analysis, it is determined that the concept of "national employment" is best correlated with the concept of "national security", which confirms the National Security Strategy of Ukraine, where productive employment is considered in the context of economic security, namely the current threats to national security unemployment rate leads to a decrease in household welfare, lower living standards and the economic crisis. It is emphasized that the provision of productive employment correlates with the fundamental national interests of Ukraine in terms of: sustainable development of the national economy, civil society and the state to ensure the growth of the level and quality of life of the population; integration of Ukraine into the European political, economic, legal space, gaining EU membership.*

Key words: *public administration, national security, state security, national interests, productive employment.*

Постановка проблеми. Останнім часом в Україні ми спостерігаємо стрімкі зміни в сфері національної безпеки, які відрізняються своєю динамічністю, складністю, нестабільністю та непередбачуваністю на тлі загострення конфлікту на сході України, на регіональному та глобальному рівнях. Під час загострення всіх актуальних для людства проблем, додається COVID-19, в результаті чого світ запроваджує карантин, наслідки якого тягнуть за собою зниження економіки, зростання безробіття та бідності.

Загальновідомо, що оплачувана робота є основним джерелом доходу для переважної більшості населення країн світу, а продуктивна зайнятість, організація ринків праці може сприяти зміцненню принципів соціальної рівності, згуртованості, демократизму та сталого суспільного розвитку. Підвищення рівня добробуту громадян, особливо соціально незахищених, повинно бути пріоритетом державної політики в будь-якій країні світу.

Забезпечення національної безпеки як своєрідної характеристики і необхідної умови життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави в цілому є невід'ємним складником державної політики, зокрема і політики зайнятості, тобто однією з найбільш важливих функцій держав що зумовлює необхідність розроблення науково обґрунтованої державної політики національної безпеки, спрямованої на захист національних інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дана проблематика знайшла своє місце у дослідженнях як зарубіжних, так і вітчизняних науковців різних галузей наук. В нашому дослідженні ми зосередились на працях І. Козьякова [1], В. Ліпкана [2; 3], М. Медвідь [4; 5], Г. Новицького [6], Г. Ситника [7; 8], З. Чуйко [9], А. Янчук [10] та ін. Однак, не применшуючи значення попередніх наукових здобутків всіх дослідників,

зважаючи на актуальність проблем у даній сфері, питання співвідношення понять «національна безпека», «державна безпека» та «продуктивна зайнятість» потребує подальших наукових досліджень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Автор статті має на меті здійснити аналіз співвідношення понять «національна безпека», «державна безпека» та «продуктивна зайнятість».

Виклад основного матеріалу. Для досягнення поставленої мети проаналізуємо поняття «національна безпека» як одну з основоположних категорій у межах даного дослідження.

Першочергово визначимо співвідношення термінів «національна безпека» та «державна безпека». На базі отриманих результатів здійсненого аналізу визначимо який із цих двох термінів кращим чином корелюється з поняттям «забезпечення продуктивної зайнятості».

Аналіз терміну «національна безпека» слушно здійснювати крізь призму аналізу його складових «безпека» і «національний».

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови [11, с. 744] та багатомовному електронному словнику [12] слово «національний» означає те, що:

- 1) стосується нації, національності, пов'язане з їхньою суспільно-політичною діяльністю;
- 2) властиве, притаманне певній нації, національності, відображає їхні характерні особливості;
- 3) належить даній країні або стосується її народу – державний;
- 4) стосується до окремої, нечисленної національності.

Там же можна відшукати слово «нація», яке означає:

- 1) конкретно-історичну форму спільності людей, об'єднаних єдиною мовою і територією, глибокими внутрішніми економічними зв'язками, певними рисами культури і характеру;
- 2) державу, країну.

Якщо звернутися до Економічного енциклопедичного словника [13, с. 581], то можна уточнити, що *нація* (лат. *nation* – плем'я, народ) – велика соціальна спільнота, яка складається з кількох національностей, характеризується спільністю походження, умов життя та інтересів (економічних, соціальних, політичних), території, мови, національної ідеї, самосвідомості, менталітету, культури, побуту та ін.

В Юридичній енциклопедії [14, с. 220, 590] зазначається, що в сучасній юридичній теорії субстанціональним елементом держави є нація, яка реалізує свої права на зовнішнє і внутрішнє політичне самовизначення. До традиційних елементів держави віднесено також населення, територію та владу. З конституційного права відомо, що населення країни, яке є джерелом і носієм влади в державі асимілюється з народом. Так, в ст. 5 Конституції України визначено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Отже, поняття «народ» є ширшим за «нація», під яким розуміється спільність великої групи людей на етнічній основі. Варто відмітити, що в англійських розвинених країн поняття «нація» і «народ» є фактично синонімічними. У багатьох країнах Європи більшість народу складається з громадян однієї нації. Втім, багато держав є багатонаціональними, тобто народ цих держав утворюють громадяни багатьох націй.

З огляду на викладене вище можна констатувати те, що терміни «національний» і «державний» розглядаються в словниках як синонімічні. Обґрунтовується це тим, що в певній країні, державі, історично та територіально визначених її межах, може проживати конкретна спільнота людей – нація, до складу якої може входити декілька національностей – народ (людей різних етносів), який об'єднує спільна мова, соціальна цілісність, певні риси характеру, стереотипи поведінки, комунікативність, інтереси, різні види стосунків і відносин. Такі ознаки історично

обумовлюють і забезпечують цілісність нації, її економічні, соціальні, культурні інтереси, внутрішні та зовнішні зв'язки. Важливе значення у формуванні нації має держава. Водночас, наявність державності не є обов'язковою його ознакою нації. У сучасній науці сформувалися два основні підходи до розуміння нації: як політичної спільноти (політичні нації) громадян певної держави та як етнічної спільноти, якій властива спільність етнокультурних ознак (мови, самосвідомості, культурно-історичних традицій).

Термін «безпека» у Великому тлумачному словнику сучасної української мови [12, с. 70] та багатомовному електронному словнику [11] визначено як стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує. В Кембриджському словнику [15] уточнюється, що *безпека* (англ. security) – це:

- захист людини, будівлі, організації чи країни від загроз, таких як злочин чи напад з боку іноземних країн;
- захист від чого-небудь шкідливого, збиткового, погубельного, що може трапитися в майбутньому;
- відчуття впевненості у відносинах з кимось, чимось;
- звільнення від небезпеки, усунення ризику та загроз змін на гірше.

На підставі узагальнення викладеного вище можна стверджувати, що безпека – це:

- стан, відчуття відсутності будь-якої загрози;
- існування загрози, вірогідність небажаних змін будь-яких характеристик (параметрів) у життєдіяльності людини, функціонуванні чогось;
- прийнятний рівень захищеності від загроз, небезпеки, обмеження дії, впливу чинників, які зумовлюють їх виникнення, існування.

Більш релевантним у контексті даного дослідження видається розглядати термін «безпека» як ступінь захищеності від потенційних і

реальних загроз, небезпек тощо, аніж їх відсутність. Ступінь захищеності в даному випадку передбачає активні дії, спрямовані на перешкоджання, запобігання, протидію шкідливому, негативному впливу певних чинників, як зовнішніх, так і внутрішніх. У цьому контексті слушною є визначення, подане в Енциклопедії державного управління [16, с. 42], де *безпека* – це стан системи, за якого вона зберігає свою цілісність, стійкість (стабільність), здатність до ефективного функціонування і стійкого розвитку, а на їх основі – можливість надійного захисту усіх її елементів (підсистем, сфер, об'єктів) від будь-яких деструктивних внутрішніх і зовнішніх дій. Подана дефініція є прийнятною для нашого дослідження з огляду на те, що розглядає безпеку крізь призму системного підходу, де система – це держава, певна країна, її відносини, інститути, а підсистема – сфери суспільного життя, зокрема сфера зайнятості. Іншими словами, безпека є невід'ємною складовою системи, забезпечення її захисту для належного функціонування та розвитку. У поданій вище дефініції розглядаються також дії, а точніше деструктивні впливи екзогенних та ендогенних факторів на систему, підсистему. У нашому випадку безпека держави як системи можна розглядати крізь призму впливів різних негативних факторів на сферу зайнятості як підсистему, які містять у собі ризики, небезпеку, загрозу для існування держави.

Найбільш вичерпне і прийнятне, з огляду на предмет даного дослідження, витлумачення досліджуваного нами терміну подано в Юридичній енциклопедії [17], де *безпека* визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішньої та внутрішньої загрози. Система безпеки охоплює такі основні елементи, як:

- наукова теорія (філософія), доктрина (концепція), політика, стратегія і тактика забезпечення безпеки;

- сукупність міжнародних, державних і громадських (недержавних) інститутів та організацій, які забезпечують безпеку особи, суспільства, держави;
- засоби, способи і методи забезпечення безпеки.

Розрізняють різні види безпеки, зокрема:

- за масштабами – міжнародна, регіональна, локальна;
- за суб'єктами – особиста, суспільна, національна, колективна;
- за суспільними сферами – політична, економічна, воєнна, екологічна, інформаційна, соціальна, демографічна, продовольча, радіаційна тощо.

У наукових дослідження сутність поняття «безпеки» розкривається в таких аспектах, а саме [7, с. 14]:

- *ціннісному* – безпека розглядається як культура, філософія тощо;
- *концептуальному* – безпека вивчається крізь призми гносеології, онтології;
- *практичному* – безпека досліджується як потреба в життєдіяльності людини, суспільства, держави та міжнародної спільноти.

У багатьох таких дослідженнях поняття «безпека» аналізується шляхом співставлення та нерозривному зв'язку з категорією «небезпека» як стану, потенційної загрози в процесі еволюції живої природи, наслідком чого є формування інстинкту самозбереження. Дійсно, існування людини, колективу тощо детерміноване значною мірою їх спроможністю виявляти та оцінювати екзогенні та ендогенні чинники, що загрожують їхньому існуванню, а також ступенем адекватності реагування на ці загрози.

Релевантним для нашого дослідження є розуміння *безпеки* як *відносин* у різних системах діяльності суспільства, де поєднуються джерело небезпеки та об'єкт, якому загрожує небезпека. Іншими словами, в процесі діяльності систем суспільства, взаємодії її структур виникають небезпеки і загрози, які є упущенням, недоліком в державному управлінні цими

системами, наслідком, результатом неефективності застосовуваними державою механізмів державного управління в певній системі (сфері суспільства). Таким чином, безпека пов'язується з формуванням та реалізацією державної політики в певній сфері, методологічним забезпеченням державного управління, управлінської діяльності та здібностями управлінця (політика) усувати ускладнення, що виникають на практиці [18, с. 59].

Безпеку можна також витлумачити як стан, в якому немає загроз, небезпеки певній системі, що робить недоцільною необхідність вжиття заходів щодо убезпечення, захисту від таких загроз і небезпек. Так, Г. Ситником пропонується розуміти *безпеку* як певний стан системи, за якого вона зберігає свою цілісність, стійкість (стабільність), здатність до ефективного функціонування і прогресивного розвитку, та, як наслідок, можливість надійного захисту всіх її елементів (підсистем) від будь-яких деструктивних внутрішніх і зовнішніх дій [7, с. 22]. Іншими словами, система (держава, сфери суспільства) є безпечною з огляду на відсутність загроз, небезпек для її самозбереження, подальшого буття та розвитку. В даному випадку безпека розглядається в широкому значенні – крізь призму системного підходу.

В Юридичній енциклопедії під редакцією Б. Топорніна [14, с. 427] вирізняється *безпека колективна*, під якою розуміється співробітництво держав з підтримання міжнародного миру, запобігання й усунення загрози миру та, в разі необхідності, придушення актів агресії. В даному випадку безпека за масштабами свого поширення ідентифікується як наднаціональна система, за допомогою якої, зокрема через співпрацю в рамках ООН, інших міжнародних організацій та угод, повинна гарантуватися безпека та територіальна недоторканність кожної країни.

Разом з тим, безпеку можна розглядати у вузькому значенні, а саме як *безпеку особисту* – стан самопочуття людей, оснований на впевненості

(інтуїтивно чи обізнано, на достовірних знаннях) у відсутності загроз, небезпеки або наявності адекватних засобів, механізмів, ресурсів у достатніх обсягах тощо для їх відвернення у разі їх настання. Розкриваючи онтологічний аспект безпеки людини, необхідно відмітити, що даний феномен історично має місце в її житті як базова потреба, цінність соціальних спільнот та умова життєдіяльності соціуму. У цьому контексті безпека – це усунення або мінімізації загроз і небезпек для самозбереження та розвитку людини, впливів негативних факторів, як зовнішніх, так і внутрішніх, які можуть призводити до її смерті, погіршення функціонування та розвитку її організму, а також перешкоджати досягненню життєво важливих і необхідних для неї цілей.

В Енциклопедії управління [19, с. 856] фокусується увага на еволюції уявлення про безпеку, потенційні загрози для неї в історії суспільства, які змінилися значною мірою як теоретично, так і на практиці, в період після «холодної війни»*, яка ознаменувалася напруженою ядерною конфронтацією, основою на концепції «стримування через залякування». Втім, загрози безпеці були чітко визначеними, а міжнародні відносини були передбачуваними, так як багато держав було зорганізовано в супротивні військові та ідеологічні блоки.

Дійсно, поняття *безпеки* помітно змінюються в реаліях сьогодення, які характеризуються реальними загрозами міжнародного тероризму (теракт 11 вересня 2001 року відомий як 9/11 – серія скоординованих терористичних атак ісламістської організації «Аль-Каїда»), релігійного фундаменталізму

* *Примітка.* «Холодна війна» – в період з 1946 року до кінця 1980-х років глобальне геополітичне, військове, економічне та ідеологічне протистояння між двома антагоністичними блоками держав – з центрами в СРСР і США. Така конфронтація з огляду на міжнародне право не була війною, а радше ідеологічною боротьбою, яка була інспірована протиріччям між моделями державного устрою – комуністичною та капіталістичною. Попри те, що СРСР і США не вступали офіційно в пряме воєнне зіткнення, але суперництво між ними за вплив і домінування на світовій арені, особливо політичній, призводило до низки локальних збройних конфліктів у країнах «третього світу», які були опосередкованими війнами між двома наддержавами.

(ісламістський екстремізм і тероризм), розповсюдження зброї масового знищення, а також збройними конфліктами та гібридними війнами, прикладами яких є окупація Криму та війна на Сході України та економічні санкції як інструмент зовнішньої політики в міжнародних відносинах. Парадоксально, але військова перевага, верховенство за рахунок сучасних військових технологій не є гарантією безпеки, зокрема запобігання терактам, які відбулися в США 11 вересня 2001 року. Укладена 5 грудня 1994 року між Україною, США, Росією та Великобританією Угода про неядерний статус України (Будапештський меморандум), в якій надано гарантії суверенітету та безпеки Україні, не убезпечили останню від агресивних дії Російської Федерації в Криму та на Донбасі, що є порушенням цієї Угоди. Небезпечними є на сьогодні очевидне розшарування та поляризація між «багатими» та «бідними», як державами в світі, так і між соціальними верствами в середині окремо взятої країни, а також сумнівної справедливості розподіл світового багатства та ресурсів, наслідками якого є глобальної деградація навколишнього середовища, підвищення рівня соціальної напруженості тощо. Іншими словами, безпека є серйозним викликом, яке кидає сьогодні всім країнам у світі, що актуалізує питання визначення, наукового теоретичного обґрунтування сучасних парадигм безпеки, ефективних механізмів її гарантування.

З викладеного вище стає зрозуміло, що мова ведеться про *національну безпеку* – термін, введений вперше в політичний лексикон в 1904 р. президентом США Т. Рузвельтом і який використовувався в значенні «оборони» [7, с. 19]. Після 1947 р., з прийняттям Закону США «Про національну безпеку» (англ. National Security Act of 1947), підписаного 26 липня 1947 р. президентом Г. Труменом, цей термін почали широко вживати в міжнародній практиці. Утім, поняття «національна безпека» не було визначено в даному законі, натомість в Акті акцентується на зовнішній політиці, створенні та координації цілої низки структур національної

безпеки, оптимізації роботи розвідувального відомства, інших служб, перебудові Збройних Сил США в умовах після закінчення Другої світової війни. Законом у контексті військової реорганізації створювалися Рада Національної Безпеки (англ. National Security Council, NSC) – комітет радників президента США з питань внутрішньої, іноземної та військової політики, що стосуються державної безпеки, та Центральне розвідувальне управління (ЦРУ, англ. Central Intelligence Agency, CIA), перше в США розвідувальне агентство в мирний час. Ст. 114 даного закону Директора ЦРУ було зобов'язано щорічно подавати комітетам і керівництву конгресу розвідувальний звіт про оцінку безпеки та безпеки ядерних споруди, також збройних сил Росії. Даний закон (і в наступних редакціях) разом з планом Маршалла, доктриною і стратегією адміністрації президента США Трумена було покладено в основу державної політики країн Заходу в Холодній війні.

У 1962 році швейцарсько-американським політологом А. Вольферсом введено в науковий обіг дефініцію *національної безпеки*, яка була протягом багатьох років «стандартною», тобто загальноживаною. В об'єктивному розумінні цей термін визначено як відсутність загроз усталеним цінностям і побоювань, що ці цінності будуть піддані нападу.

З викладеного вище стає очевидним, що прийняття закону США про національну безпеку було інспіроване Холодною війною – активним протистоянням у військово-політичній та ідеологічній сферах, у яких окреслювалися відповідні пріоритети та спрямовувалися зусилля на вирішення ключових проблем. Протягом чотирьох десятиріч проблеми національної безпеки були виключно зовнішніми, тобто стосувалися зовнішньої державної політики та практично не бралися до уваги проблеми внутрішні.

Зрозуміло, що реагування, відповідь з боку колишнього СРСР на такий формат національної безпеки США повинно було бути відповідними. Дійсно, термінологічний аналіз дає підстави для такого ствердження.

Передусім, необхідно зазначити, що термін «національна безпека» замінювався поняттям «державна безпека», під яким згідно Великої радянської енциклопедії [20] розумілося сукупність заходів щодо захисту існуючого державного та суспільного ладу, територіальної недоторканності та незалежності держави від підривної діяльності розвідувальних та інших спеціальних служб ворожих держав, а також від противників існуючого ладу всередині країни. Забезпечення державної безпеки в СРСР і країнах комуністичного табору було покладено органи Комітету державно безпеки (далі – КДБ), які були «інструментом соціалістичної держави, покликаним захищати соціалістичні завоювання трудящих». У всіх соціалістичних країнах були спеціальні органи забезпечення державної безпеки, перед якими ставилися завдання щодо забезпечення державної безпеки, які «змінювалися в міру ліквідації експлуататорських класів в СРСР, побудови основ соціалізму». Втім, основною діяльністю цих органів була боротьба проти зовнішнього противника – іноземних розвідок. Охорона державної безпеки соціалістичних країн включала в себе сукупність заходів політичного, економічного, військового та правового характеру, спрямованих на виявлення, попередження і припинення діяльності антисоціалістичних сил, імперіалістичних розвідок, які намагалися підірвати і ослабити соціалістичний державний і суспільний лад, порушити територіальну недоторканність відповідної країни. Елементами системи охорони державної безпеки були також заходи загального попередження підривної діяльності, мережі об'єктів спецпризначення тощо.

Втім, після закінчення «холодної війни» дане визначення було поставлено під сумнів, оскільки багато науковців, дослідників і фахівців ставили питання про те, які та чий саме цінності необхідно захищати, хто повинен нести відповідальність чи мати право надавати такий захист тощо. Іншими словами, протягом останніх років спостерігається еволюціонування у використанні поняття «національної безпеки»: від вузького його

визначення, переважно державно-центристського та військового, до набагато ширшого – як концепції, яка розглядає невійськові загрози безпеці, такі як економічні, екологічні, а також припущення, що не тільки держава може бути об'єктом небезпеки, але також і соціальні групи та особи можуть бути під загрозою [19, с. 856].

З припиненням існування СРСР у 1991 р. Україна отримала державну незалежність. Постановою Верховної Ради України від 11 жовтня 1991 року № 1658-ХІІ було утворено Раду оборони України. Замість Ради оборони України та Ради національної безпеки України, які працювали у період з 1991 до 1996 року Указом Президента України від 30 серпня 1996 року № 772 утворено Раду національної безпеки і оборони України (РНБОУ). Втім, існують підстави стверджувати, що питання державної безпеки в країні вирішувалися по-інерції в успадкованому радянському форматі протягом шести років. Принаймні нормативно-правова база, що врегульовує суспільні відносини в цій життєво важливій сфері залишалася незмінною. Звісно, не беручи до уваги реорганізацію відповідних органів державної влади – силових відомств, до кола відання яких віднесено питання державної безпеки, які вийшли з-під наднаціонального (союзного) рівня підпорядкування СРСР.

На початку 1997 року Постановою Верховної Ради України було схвалено *Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України* [2], яку було рекомендовано Кабінету Міністрів України, міністерствам та іншим ЦОВВ, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки, керуватися у своїй роботі. У даній Концепції було визначено загальні положення, принципи, національні інтереси, загрози національній безпеці України, основні напрями державної політики в цій сфері та систему забезпечення національної безпеки. Правову основу Концепцію національної безпеки України становила Конституція України [21], зокрема пункт 17 частини першої ст. 92 Конституція України,

відповідно до якого дана Концепція визначала основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. 19 червня 2003 року було прийнято Закон України «Про основи національної безпеки України» [22], до прийняття якого основи державної політики національної безпеки України визначалися в зазначеній Концепції. Чинність даного закону припинилася 21 червня 2018 року з набранням чинності нового Закону України «Про національну безпеку України».

Здійснивши вище стислий історичний екскурс, перейдемо до трактування понять «національна безпека» та «державна безпека», які мають станом на сьогодні законодавче визначення та закріплення. Так, у ст.1 вказаного закону про національну безпеку [23] подано наступні визначення:

національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз;

державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру.

Як можна це бачити, що визначення обох правових дефініцій є в значній мірі ідентичними – обидві дефініції побудовані на тотожній сукупності складових ознак і властивостей явища безпеки. Безпека державна від національної відрізняється тільки тим, що передбачає захищеність важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру (виділено і підкреслено автором).

На думку І. Козьякова, докт. юрид. наук, професора, дефініція «державна безпека» в такому викладі потребує уточнення її автентичності

та уніфікації як юридичної категорії [1, с. 160-163]. Автор погоджується з такою точкою зору, оскільки опис даної норми-дефініції, яку закріплено в п. 4 ст. 1 Закону [23], її суттєвих ознак дійсно проведено з логічними і лінгвістичними недоліками, а саме:

1) повторення складових елементів дефініцій, що привело до майже повного дублювання їхніх значень і змістів, які є тотожними;

2) використання законотворцями для опису дефініції «державна безпека» суміжних понять (національні інтереси, загрози та ін.), визначених у цьому законі.

У розвиток викладено вище видається за доцільне звернути увагу на те, що у наукових дослідженнях попередників акцентується на відсутні загальноприйнятих поглядів дослідників щодо понятійно-категорійного апарату у сфері забезпечення національної безпеки, як на рівні нормативно-правових документів, так і теоретичних наукових дослідженнях, а їхні підходи щодо розв'язання тих чи інших проблем у цій сфері є нерідко досить спірними і суб'єктивними [8, с. 3].

Візьмемо до уваги також ствердження дослідників З. Чуйко [9, с. 4], Г. Новицького [6, с. 16] та В. Ліпкана [3, с. 84], що національна безпека є комплексним, багатоаспектним, системним явищем і міждисциплінарним, інтегруючим поняттям, що широко використовується в юридичній, економічній, військовій, політології, теорії міжнародних відносин, конфліктології та інших галузях науки.

Беручи до уваги дефініції, викладені вище в законі про національну безпеку [23], визначимо співвідношення термінів «національна безпека» та «державна безпека». Аналіз перерахованих робіт дає підстави стверджувати, що поняття «національна безпека» та «державна безпека» співвідносяться між собою як ціле та частина цілого. Іншими словами, національна безпека є ширшим поняттям, складовою частиною якого є державна безпека. В

цьому контексті видається слушною запропонована А. Янчуком дефініція державної безпеки як форми (виду) забезпечення національної безпеки, яка реалізується переважно сектором безпеки та оборони або силовими структурами – державними інститутами з використанням розвідувальної, контррозвідувальної та оперативно-розшукової діяльності. Метою діяльності таких інститутів є охорона та захист державного суверенітету, незалежності, конституційного ладу, територіальної цілісності України, її національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз з боку спеціальних служб іноземних держав, організованих злочинних угруповань, окремих осіб і протидії скоєнню кримінальних корупційних правопорушень, які становлять загрозу національній безпеці України [10, с. 351].

Подібний підхід до визначення терміну «державна безпека» обстоює М. Медвідь, який фокусує свою увагу на помилковості його ототожнення з терміном «національна безпека» [4, с. 75-81].

З огляду на викладене вище обґрунтовується доцільність проведення дослідження в межах даної роботи крізь призму категорії «національна безпека». Іншими словами, на підставі результатів термінологічного аналізу можна визначити, даний термін найбільшою мірою корелюються з поняттям «забезпечення продуктивної зайнятості». Таке ствердження також можна аргументувати та довести, якщо проаналізувати Стратегію національної безпеки України [5], де забезпечення продуктивної зайнятості розглядається в контексті економічної безпеки, а саме актуальними загрозами національній безпеці України є:

- а) зростання рівня безробіття призводить до зменшення добробуту домогосподарств, зниження рівня життя населення та економічної кризи;
- б) укорінення корупції, зокрема в сфері зайнятості, проявами якої є високий рівень «тінізації», криміналізації економіки, зайнятості, ринку праці, що зумовлює їх неефективність, дисфункціональність,

деградацію, а також призводить до порушення прав (зокрема право на працю, достатній, гідний життєвий рівень), свобод і законних інтересів громадян і суб'єктів господарської діяльності.

Пріоритетом державної політики національної безпеки, який визначено в Стратегії національної безпеки України [24], є інтеграція в ЄС, його економічні структури, що передбачає імплементацію Угоди про асоціацію між Україною і ЄС [25], а саме глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей», конвергенцію законодавства та державної політики в сфері зайнятості, зокрема забезпечення продуктивної зайнятості до норм, вимог і стандартів ЄС у цій сфері. До пріоритетів набуття Україною членства в ЄС віднесено гарантії демократичного розвитку, економічного добробуту та зміцнення безпеки, які значною мірою асимілюються з забезпеченням продуктивної зайнятості.

Дану категорію можна розглядати в контексті Закону України «Про національну безпеку України» [23], а саме національних інтересів України – життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян. Зазначається, що державна політика у сфері національної безпеки спрямовується на забезпечення економічної безпеки. В цьому контексті й обґрунтовується важливість забезпечення продуктивної зайнятості для національної безпеки України.

За даними Державного центру зайнятості станом на початок травня безробіття в Україні збільшилося на 48 відсотків у порівнянні з минулим роком. З 12 березня цього року, тобто з початку запровадження обмежень для стримування коронавірусу, статус безробітного отримали майже 156 тисяч громадян. Зменшилась кількість вакансій на ринку праці – станом на початок травня їх стало на 60 відсотків менше, ніж було у травні минулого року [26]. Але це офіційні дані. А, якщо врахувати тих, хто не

zareєструвався в службі зайнятості, то їх, за різними оцінками, від 2 до 3 мільйонів, що вже на межі критичного рівня безробіття.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. В результаті проведеного дослідження ми можемо констатувати, що на підставі результатів термінологічного аналізу можна визначити, термін «національна безпека» найбільшою мірою корелюються з поняттям «забезпечення продуктивної зайнятості».

Також можна зробити висновок, що поняття «національна безпека», що міститься в ст.1 Закону України «Про національну безпеку України», не в повній мірі відображає його сутність на сучасному етапі історичного розвитку нашої держави. Забезпечення продуктивної зайнятості корелюється з фундаментальними національними інтересами України в частині: сталого розвитку національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір, набуття членства в ЄС.

Ситуація, що склалась в Україні та світі в умовах пандемії доводить, що продуктивна зайнятість є складовою національних інтересів, а продуктивна зайнятість відноситься до життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, а її стан слугує індикатором стану національної безпеки держави.

Подальші дослідження в цьому напрямі може бути спрямовано на вивчення різних аспектів забезпечення внутрішньої безпеки держави у сфері забезпечення продуктивної зайнятості в умовах зростання бідності населення.

Література

1. Козьяков І. Законодавче визначення державної безпеки: проблеми теорії та практики / І. Козьяков // Теорія держави і права. 2019. № 9. С. 160-163. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/9/27.pdf>.
2. Ліпкан В.А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення / В.А. Ліпкан. К.: «Текст», 2003. 180 с.
3. Ліпкан В.А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : моногр. / В.А. Ліпкан. К. : Текст, 2003. 600 с.
4. Медвідь М.М. Державна та національна безпека: понятійно-категоріальний апарат / М.М. Медвідь // Наук. вісн. Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія Економічна. 2017. Вип. 2. С. 74-84. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvldu_e_2017_2_11
5. Медвідь М.М. Зайнятість найманих працівників у з'єднаннях та військових частинах внутрішніх військ МВС України: моногр. / М.М. Медвідь; Акад. внутр. військ МВС України. Х.: Акад. ВВ МВС України, 2011. 133 с.
6. Новицький Г.В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України: моногр. / Г.В. Новицький. К.: Інтертехнологія, 2008. 496 с.
7. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) / Г.П. Ситник. К.: НАДУ, 2012. 544 с.
8. Ситник Г.П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: [спец.] 25.00.01 / Г.П. Ситник; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., [б. в.], 2004. 36 с.
9. Чуйко З.Д. Конституційні основи національної безпеки України: автореф. дис... канд. юрид. наук: [спец.] 12.00.02 / З.Д. Чуйко; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2008. 20 с.

10. Янчук А.О. Особливості вдосконалення нормативно-правового забезпечення державної безпеки України в сучасних умовах / А.О. Янчук // Наук. вісн. Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія «Юридична». 2016. Вип. 1. С. 342-355.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
12. Багатомовний електронний словник АBBYU LINGVO 12 / Програмне забезпечення (носій – CD / DVD). К. : ТОВ «АБІ Україна», 2006.
13. Економічний енциклопедичний словник : у 2-х т. / С.В. Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Устенко, С. І. Юрій [За ред. С. В. Мочерного]. Т. 2. Львів: Вид-во «Світ», 2006. – 568 с.
14. Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М. : Юристь, 2001. 1272 с.
15. Cambridge Dictionary // The Cambridge University Press: website. 2020. URL: <http://dictionary.cambridge.org>.
16. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князєв (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. К. : НАДУ, 2011. 748 с.
17. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / [Ред. кол. Ю.С. Шемшученко та ін.]; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана. Т. 1: А-Г; 1998. 669 с.
18. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
19. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al.]. London : SAGE Publications Ltd., 2007. Vol. 1. 1028 p.
20. Большая советская энциклопедия : электрон. версия. М. : Науч. изд-во «Больш. Росс. энцикл.», ЗАО «Гласнет». 2012.

21. Конституція України: [Закон України від 28.06.1996 № 254 к/96-ВР (із змінами, внесеними 6 Законами України в 2004-2019 рр.)] // Офіц. вісн. України. 2010. 1 січ. (№ 72/1 Спец. випуск). С. 15. Ст. 2598.
22. Про основи національної безпеки України: [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV (із змінами, внесеними 12 Законами України в 2006-2017 рр.)] // Офіц. вісн. України. 2003. 01 серп. (№ 29). С. 38. Ст. 1433.
23. Про національну безпеку України: [Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII (із змінами, внесеними Закон України в 2020 р.)] // Офіц. вісн. України. 2018. 20 лип. (№ 55). С. 51. Ст. 1903.
24. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України": [Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015] // Офіц. вісн. Президента України. 2015. 3 черв. (№ 13). С. 50. Ст. 874.
25. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // Офіц. вісн. України. 2014. 26 верес. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125.
26. Державний центр зайнятості. Новини. URL: <https://www.dcz.gov.ua/>

References

1. Koz'yakov I. Zakonodavche vyznachennya derzhavnoyi bezpeky: problemy teorii i ta praktyky / I. Koz'yakov // Teoriya derzhavy i prava. 2019. № 9. S. 160-163. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/9/27.pdf>.
2. Lipkan V.A. Natsional'na bezpeka Ukrayiny: normatyvno-pravovi aspekty zabezpechennya / V.A. Lipkan. K.: «Tekst», 2003. 180 s.
3. Lipkan V.A. Teoretychni osnovy ta elementy natsional'noyi bezpeky Ukrayiny : monohr. / V.A. Lipkan. K. : Tekst, 2003. 600 s.

4. Medvid' M.M. Derzhavna ta natsional'na bezpeka: ponyatiynokatehorial'nyy aparat / M.M. Medvid' // Nauk. visn. L'vivs'koho derzh. un-tu vnutr. sprav. Seriya Ekonomichna. 2017. Vyp. 2. S. 74-84. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvldu_e_2017_2_11.
5. Medvid' M.M. Derzhavna ta natsional'na bezpeka: ponyatiynokatehorial'nyy aparat / M.M. Medvid' // Nauk. visn. L'vivs'koho derzh. un-tu vnutr. sprav. Seriya Ekonomichna. 2017. Vyp. 2. S. 74-84. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvldu_e_2017_2_11.
6. Medvid' M.M. Zaynyatist' naymanykh pratsivnykiv u z"yednannyakh ta viys'kovykh chastynakh vnutrishnikh viys'k MVS Ukrayiny: monohr. / M.M. Medvid'; Akad. vnutr. viys'k MVS Ukrayiny. KH.: Akad. VV MVS Ukrayiny, 2011. 133 s.
7. Novyts'kyi H.V. Teoretyko-pravovi osnovy zabezpechennya natsional'noyi bezpeky Ukrayiny: monohr. / H.V. Novyts'kyi. K.: Intertekhnolohiya, 2008. 496 s.
8. Sytnyk H.P. Derzhavne upravlinnya u sferi natsional'noyi bezpeky (kontseptual'ni ta orhanizatsiyno-pravovi zasady) / H.P. Sytnyk. K.: NADU, 2012. 544 s.
9. Sytnyk H.P. Derzhavne upravlinnya u sferi zabezpechennya natsional'noyi bezpeky Ukrayiny: teoriya i praktyka: avtoref. dys... d-ra nauk z derzh. upr.: [spets.] 25.00.01 / H.P. Sytnyk; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny. K., [b. v.], 2004. 36 s.
10. Chuyko Z.D. Konstytutsiyni osnovy natsional'noyi bezpeky Ukrayiny: avtoref. dys... kand. yuryd. nauk: [spets.] 12.00.02 / Z.D. Chuyko; Nats. yuryd. akad. Ukrayiny im. YA. Mudroho. KH., 2008. 20 s.
11. Yanchuk A.O. Osoblyvosti vdoskonalennya normatyvno-pravovoho zabezpechennya derzhavnoyi bezpeky Ukrayiny v suchasnykh umovakh / A.O. Yanchuk // Nauk. visn. L'vivs'koho derzh. un-tu vnutr. sprav. Seriya «Yurydychna». 2016. Vyp. 1. S. 342-355.

12. Velykyy tлумachnyy slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy (z dod. i dopov.) / [uklad. i hol. red. V.T. Busel, M.D. Vasyleha-Derybas, O.V. Dmytriyev, H.V. Latnyk, H.V. Stepenko]. K.: Irpin': VTF «Perun», 2005. 1728 s.
13. Bahatomovnyy elektronnyy slovnyk ABBYY LINGVO 12 / Prohramne zabezpechennya (nosiy – CD / DVD). – K. : TOV «ABI Ukrayina», 2006.
14. Ekonomichnyy entsyklopedychnyy slovnyk : u 2-kh t. / S.V. Mochernyy, YA.S. Larina, O.A. Ustenko, S. I. Yuriy [Za red. S. V. Mochernoho]. T. 2. L'viv : Vyd-vo «Svit», 2006. 568 s.
15. Yurydycheskaya éntsyklopedyya / Otv. red. B.N. Topornyn. M. : Yuryst", 2001. 1272 s.
16. Cambridge Dictionary // The Cambridge University Press: website. 2020. URL: <http://dictionary.cambridge.org>.
17. Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya : u 8 t. / T. 1 : Teoriya derzhavnoho upravlinnya / nauk.-red. kolehiya : V.M. Knyazyev (spivholova), I.V. Rozputenko (spivholova) ta in. K. : NADU, 2011. 748 s.
18. Yurydychna entsyklopediya: [u 6 t.] / [Red. kol. YU.S. Shemshuchenko ta in.]; NAN Ukrayiny, In-t derzhavy i prava im. V.M. Korets'koho. – K.: Vyd-vo «Ukrayins'ka entsyklopediya» im. M.P. Bazhana. T. 1: A-H; 1998. 669 s.
19. Entsyklopedychnyy slovnyk z derzhavnoho upravlinnya / ukklad. : YU.P. Surmin, V.D. Bakumenko, A.M. Mykhnenko ta in.; za red. YU.V. Kovbasyuka, V.P. Troshchyns'koho, YU.P. Surmina. K. : NADU, 2010. 820 s.
20. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al.]. London : SAGE Publications Ltd., 2007. Vol. 1. 1028 p.
21. Bol'shaya sovet'skaya éntsyklopedyya : élektron. versyya. M. : Nauch. yzd-vo «Bol'sh. Ross. éntsykl.», ZAO «Hlasnet». 2012.

22. Konstytutsiya Ukrainy: [Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254 k/96-VR (iz zminamy, vnesenymy 6 Zakonamy Ukrainy v 2004-2019 rr.)] // Ofits. visn. Ukrainy. 2010. 1 sich. (№ 72/1 Spets. vypusk). S. 15. St. 2598.
23. Pro osnovy natsional'noyi bezpeky Ukrainy: [Zakon Ukrainy vid 19 cherv. 2003 r. № 964-IV (iz zminamy, vnesenymy 12 Zakonamy Ukrainy v 2006-2017 rr.)] // Ofits. visn. Ukrainy. 2003. 01 serp. (№ 29). S. 38. St. 1433.
24. Pro natsional'nu bezpeku Ukrainy: [Zakon Ukrainy vid 21 cherv. 2018 r. № 2469-VIII (iz zminamy, vnesenymy Zakon Ukrainy v 2020 r.)] // Ofits. visn. Ukrainy. 2018. 20 lyp. (№ 55). S. 51. St. 1903.
25. Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnya 2015 roku "Pro Stratehiyu natsional'noyi bezpeky Ukrainy": [Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 trav. 2015 r. № 287/2015] // Ofits. visn. Prezydenta Ukrainy. 2015. 3 cherv. (№ 13). S. 50. St. 874.
26. Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony // Ofits. visn. Ukrainy. 2014. 26 veres. № 75. T. 1. S. 83. St. 2125.
27. Derzhavnyy tsentr zaynyatosti. Novyny. URL: <https://www.dcz.gov.ua/>