

**С. А. ДРОБОТОВ**

<https://orcid.org/0000-0002-4508-6296>

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2019, вип. 58(2), с. 24–32

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-02/58-24-32>

*Розкрито правову природу категорії “національна безпека України”. Досліджено сутнісний зміст та призначення системи забезпечення національної безпеки України. Проаналізовано положення Конституції України на предмет закріплення та регулювання окремих засад функціонування системи забезпечення національної безпеки України. Визначено основні засади конституційно-правового регулювання організаційної та інституційної складової системи забезпечення національної безпеки. Досліджено особливу державно-правову природу Конституції України, як центрального елемента у сфері організації забезпечення національної безпеки.*

Розвиток сучасних глобалізаційних процесів передбачає перманентний стан підвищення рівня зовнішніх загроз для України, які створюють ризики для незалежності та повноти реалізації суверенних прав Української держави. Ці загрози мають різний характер і пов'язані не лише із прямим військовим вторгненням іншої держави, але й з агресивним економічним, інформаційним, ідеологічним протистоянням, яке негативним чином впливає на внутрішню соціально-економічну стабільність, на цілісність українського суспільства на цивілізаційний вибір української нації. В таких умовах Українська держава як унікальна форма організації суспільства та виразник національної ідентичності, ідеї розвитку української нації повинна забезпечувати необхідний для стабільного розвитку соціально-економічних та публічно-політичних процесів рівень національної безпеки. Національна безпека є системним комплексним явищем, невід'ємним атрибутивом державності як ознаки цілісної, самобутньої нації, що має необхідні історичні традиції та досвід державотворення для виразу власного суверенітету в сучасних умовах. Враховуючи ключову роль системи національної безпеки для всього механізму держави, цілком об'єктивною є актуальність дослідження її організаційно-правового забезпечення і ключовим елементом в цьому контексті є конституційно-правове забезпечення. Розвиток конституційних

процесів на сучасному етапі становлення української державності вимагає доктринально виваженого, системного підходу до розробки засобів і заходів її забезпечення, а тому закріплення засад такої безпеки на конституційному рівні та їх подальша деталізація в національному законодавстві мають перманентну актуальність з точки зору наукового дискурсу.

Проблематика забезпечення системи національної безпеки на конституційному рівні завжди викликала підвищений інтерес у науковій сфері, а тому і відображається в працях багатьох дослідників, зокрема таких, як В. Абрамов, В. О. Антонов, О. Афоніна, В. В. Башук, В. С. Бліхар, М. П. Вавринчук, В. П. Горбулін, Р. Пасічний, Г. П. Ситник, В. М. Олуйко. Серед іноземних авторів: З. Бжезинський, Г. Клінтон, Й. Столтенберг та ін.

Визначимо потенційно можливі напрями підвищення ефективності та дієвості конституційно-правового забезпечення національної безпеки України.

Система національної безпеки як об'єкт державного управління, організаційно-правового забезпечення та конституційно-правового регулювання є доволі складним комплексом елементів, кожен з яких вочевидь має самостійну підсистему нормативно-правового забезпечення. Така складність пояснюється всеохоплюючим впливом, який система національної безпеки держави справляє на весь масив суспільних відносин, через що актуалізація її забезпечення виходить завжди на перший план порівняно з будь-якими іншими державно-правовими регуляторами. Це означає найвищий пріоритет саме національної безпеки України, власне як і будь-якої іншої держави, над будь-яким іншим сектором чи сферою суспільно-політичних, соціально-економічних, публічних та інших процесів, які протікають всередині країни.

Такий пріоритет має конституційно-правовий вираз, оскільки він означає, що інтереси національної безпеки мають найвищу цінність у відношенні до всіх інших елементів системи державних цінностей, в тому числі і системи демократичних прав і свобод людини і громадянина. Не дивлячись на те, що держава є результатом суспільного договору, а тому права людини і громадянина повинні забезпечуватися міцною системою державних гарантій, однак насправді суспільне благо визначається більшою цінністю ніж індивідуальне з огляду на те, що без забезпечення національної безпеки держава не зможе гарантувати дотримання всіх інших прав людини.

Тому на конституційному рівні (ст. Конституції України 34, 37 та 41), якими гарантуються права особи зазначається, що “здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя” [6]. Таким чином це об'єктивує і той інтерес, який має саме конституційний рівень забезпечення національної безпеки держави.

Г. П. Ситник, В. М. Олуйко та М. П. Вавринчук вказують на те, що система національної безпеки України за своєю правовою та державно-управ-

лінською природою є цілісним державно-правовим механізмом, який має найвищий пріоритет в системі механізмів держави та координує функціонування всіх інших підсистем суспільно-політичних та соціально-економічних відносин, метою якого є дотримання такого балансу безпекового середовища, за якого можливий повноцінний та всебічний розвиток інших складових [10, 198]. Інакше кажучи, забезпечення національної безпеки України — це те завдання, без виконання якого неможливе подальше функціонування української державності загалом, а разом з тим і виконання всіх інших обов'язків та реалізації всіх інших гарантій, які взяла на себе Україна. Тому з точки зору потреб навіть забезпечення суверенної волі та реалізації державного управління на території країни, держава повинна забезпечувати необхідні умови, які можливі лише в безпековому середовищі.

У цьому контексті слушною є позиція В. О. Антонова, який наголошує, що “до системи національної безпеки України належить ряд діалектично взаємопов'язаних підсистем (складових), які визначають стратегічні напрями та принципи її забезпечення і функціонування” [2, 24–31]. Діалектична взаємопов'язаність означає такий рівень взаємної інтеграції різних сфер суспільних відносин та різних механізмів державно-правового їх регулювання, без якого неможливе дотримання стабільності в державі. До того ж, “стабільність” визначається нами як категорія якості, тобто ознака безпекового середовища, за умови досягнення якої процес, що відбуваються в державі мають необхідний рівень інтенсивності, а ступінь забезпечення інтересів учасників цих процесів та суб'єктів відносин є максимальною.

Своєю чергою Р. Пасічний зауважує на тому, що “система забезпечення національної безпеки — це організована державою сукупність суб'єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, що здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України” [8, 109–110]. Таким визначенням вчений звертає увагу на ту комплексність суб'єктно-об'єктного складу відносин з приводу забезпечення національної безпеки України, яка повинна, на його думку, максимально забезпечувати стан недоторканності та цілісності національної безпеки. “Національна безпека”, в такому контексті розглядається як характеристика стану суспільно-політичних та соціально-економічних відносин, а з точки зору конституційно-правового забезпечення — як об'єкт забезпечення та державного регулювання.

З іншого боку О. В. Лемак стверджує, що національна безпека як складова системи захисту національного суверенітету та конституційного ладу держави і її територіальної цілісності суттєво розширює конституційно-правове сприйняття самої держави в цьому контексті. Дослідник зауважує на необхідності розширення існуючої парадигми сприймати державу як об'єкт національної безпеки, оскільки вона виступає тим практичним втіленням конституційного забезпечення стану національної безпеки через відповідні органи та структури. Тому національна безпека повинна розумітися не лише як характеризуючий стан системи захисту від загроз, але насамперед

як врегульована правом система суспільних відносин, які забезпечують необхідний рівень захищеності держави та визначають той обсяг і перелік сфер суспільного буття, в яких реалізується така політика [7, 34–36]. Це впливає на обсяг детермінант конституційно-правового забезпечення повноважень державних органів, правомочностей соціуму та інститутів громадянського суспільства, а також систему встановлюваних конституцією обмежень щодо реалізації громадянських прав та свобод як елементу системи збалансування між свободою дій соціуму та завданнями, які повинні в імперативному порядку виконувати органи держави з забезпечення національної безпеки.

При цьому С. Ю. Чапчіков відводить ключове місце Конституції держави як елементу забезпечення національної безпеки оскільки саме на рівні Основного закону, який має вищу юридичну силу, можливо і повинен закріплюватися зміст національної безпеки, який за своєю державно-правовою природою являє гармонійний баланс інтересів особистості, соціуму і держави в усіх без виключення сферах суспільного буття людини, який обумовлений потребами цивілізаційного розвитку нації, розбудови засад державного управління незалежних від зовнішніх факторів, існування якого забезпечується функціонуванням всіх інститутів та інституцій, притаманних механізму держави [11, 12–14]. Фактично дослідник акцентує увагу на тому, що механізм держави існує для того, щоб забезпечувати баланс інтересів людини, суспільства та власне органів державної влади з метою їх вільного всебічного розвитку в напрямі досягнення цілей цивілізаційного розвитку самобутності нації. А тому провідне місце в системі інструментів чи засобів забезпечення такого існування чи такого балансу і належить конституції держави.

Наведена точка зору виглядає слушною, зважаючи на те, що саме на конституційному рівні можливо забезпечити певні гарантії, закріпити засади, визначити принципи та загальні цінності, які реалізуються суб'єктами суспільних відносин з приводу підтримання та забезпечення національної безпеки держави. Незважаючи на те, що Конституція України є актом прямої дії, а її норми є імперативними для будь-якого суб'єкта державних, суспільних чи державно-приватних відносин, але на її рівні неможливо закріпити механізми забезпечення національної безпеки, тому вона виступає комплексним і провідним актом в системі інших нормативно-правових актів, який має вирішальне та провідне значення в системі організаційно-правового забезпечення національної безпеки в Україні.

Ця позиція розкривається і в працях В. П. Горбуліна та О. В. Литвиненко, які відводять Конституції України провідне місце в системі регуляторів національної безпеки України, а пояснюють це тим, що саме в цьому документі, який має особливу складну процедуру внесення змін, повинні закріплюватися вихідні засади організації всієї системи забезпечення національної безпеки України [5, 10–12].

Аналізуючи зміст положень Конституції України, знаходимо підтвердження цієї тези одразу в кількох статтях. Так, відповідно до ст. 17 забезпечення національної безпеки, що виявляється в системності заходів із захисту

суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є основним завданням як держави Україна, так і всього українського народу [6]. Але слід зауважити на тому, що вказана стаття не містить визначення “національна безпека”, а із всіх елементів безпекового середовища згадуються лише “економічна” та “інформаційна” безпека. Подальший аналіз зазначених положень свідчить, що забезпечення соціальної безпеки є першочерговим завданням держави, а оборона територіальної цілісності покладається на Збройні Сили України та інші правоохоронні органи.

Саме в цьому формулюванні ст. 17 вбачається перший і основний недолік всієї системи конституційно-правового забезпечення національної безпеки держави. Включення лише двох підсистем — економічної та інформаційної — свідчить про обмеженість доступу суспільства до забезпечення безпеки в інших секторах та сегментах, що негативним чином впливатиме на якість забезпечення балансу індивідуальних, суспільних та державних інтересів про що йшла мова.

Свою чергою ст. 18 Конституції України зазначає, що “зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права” [6]. Ця норма визначає державу як центральний елемент системи забезпечення національної безпеки, покладаючи саме на неї обов’язок забезпечення гарантій національної безпеки України, що найменше на міжнародному рівні, тобто в умовах зовнішнього щодо українського суспільства середовища.

Тоді видається слушною позиція В. О. Антонова про те, що роль суспільства у забезпеченні національної безпеки може зводитися до “виявлення деструктивних тенденцій і кризових явищ у внутрішньополітичних, соціально-економічних, національно-культурних та екологічних сферах життєдіяльності держави й суспільства; сприяння процесам відродження та збереження загальнонаціональної злагоди суспільства на основі соціальної справедливості, додержання прав людини, громадських свобод і національних інтересів” [3, 76–77]. Але і така діяльність потребує відповідного конституційно-правового забезпечення. Хоча на рівні національного законодавства такі конкретні заходи та напрями регулюються законами та підзаконними актами, зокрема Законами України “Про національну безпеку України”, “Про оборону України”, “Про правовий режим воєнного стану”; Укази Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України” від 6 травня 2015 року; “Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” тощо.

Таким чином, підтверджується теза про те, що саме Конституція України є центральним елементом системи забезпечення національної безпеки України, оскільки саме на її виконання, або ґрунтуючись на її положеннях, розробляються та приймаються інші нормативно-правові акти, в тому числі закони України, які деталізують характер реалізації суспільних відносин в

тій чи іншій конкретній сфері забезпечення елементів системи національної безпеки.

Власне саме в Законі України “Про національну безпеку України”, а не безпосередньо в Конституції України, міститься визначення національної безпеки України як “захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз” [9]. З цього приводу доречним є зауваження В. Абрамова та О. Афоніної з приводу того, що категорія національна безпека є надзвичайно складною для регулювання одним нормативно-правовим актом, оскільки складається з “інститутів безпеки, які у своїй сукупності та взаємодії розкривають динамізм систем безпеки, а їх складність зумовлена тим, що вони відображають майже всі характеристики процесу функціонування системи національної безпеки на рівні практики” [1, 6]. Цю ж точку зору підтримують і В. С. Бліхар та В. В. Башук, наголошуючи на тому, що та сукупність складових елементів, притаманних системі національної безпеки України, не можуть охоплюватися в межах одного доктринального підходу чи в межах однієї науки. Тому методологічне, теоретичне, надто практичне забезпечення дієвості системи національної безпеки, безперервності взаємозв'язку її складових елементів [4, 382–383]. Стан національної безпеки України означає перебування суб'єкта суспільних відносин, власне всього суспільства в таких безпечних умовах, за яких вони за рахунок власних засобів, внутрішнього потенціалу та системи регуляторів суспільних відносин в середині держави реалізують свою мету існування, права та інтереси [12, 36–37].

Все наведене доводить той факт, що Конституція України, яка є центральним нормативно-правовим актом в системі організаційно-правового забезпечення національної безпеки України, визначає лише загальні організаційні, правові, інституційні засади та принципи існування системи її забезпечення; визначає загальні принципи побудови системи взаємодії суб'єктів її забезпечення, а також є базовим підґрунтям для формування загальнодержавної політики в означеній сфері. Отже, сутність конституційно-правового забезпечення національної безпеки полягає не в регулюванні її окремих елементів, а у визначенні контурів та конфігурації функціонування всієї системи в незалежності від суб'єктного складу, який в конкретний відрізок часу буде потрібний для забезпечення національної безпеки. Саме Конституція України формує базову інституційну складову та визначає архітектуру процесів державного забезпечення національної безпеки, як одного із напрямів існування механізму держави.

Останнє розкривається завдяки положенням ст. 106–107 Конституції України, системний аналіз яких підтверджує тезу про те, що національне законодавство, спрямоване на забезпечення національної безпеки, змістовно визначається та формується виходячи із тих вимог, які нею встановлюються та розкриваються в діяльності системи державних органів, метою яких є забезпечення безпекового середовища максимальним рівнем стабільності та прогнозованості.

Так, відповідно до ст. 106 Конституції України центральним суб'єктом механізму держави у сфері забезпечення національної безпеки України є Президент України. Крім сукупності повноважень щодо прямого контролю, управління та організації процесів зовнішньополітичної діяльності, військової діяльності, зокрема у процесі військового вторгнення ворожої держави, Президент України в мирний час очолює Раду національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України), конституційно-правовий статус якої визначений у ст. 107 Конституції [6].

За своєю правовою природою та статусом вона є “координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, а тому координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони” [6]. Така визначальна функція та спеціальний статус пов'язані із способом формування та персональним складом РНБО України, Головою якої є Президент України. При цьому у ст. 107 Конституції України, зазначається, що компетенція та функції РНБО України визначаються законом [6]. Це не свідчить про неточність чи невизначеність норм Конституції України. Така бланкетність підтверджує тезу про особливий статус, правову природу та провідну роль Конституції України в системі організаційно-правового забезпечення національної безпеки України.

Зокрема і принципи державної політики у сферах національної безпеки також не деталізуються в Конституції України, де містяться лише основні імперативи щодо їх виключності та важливості для всієї системи суспільних відносин та процесу державотворення в Україні. Натомість така система принципів деталізується в Законі України “Про національну безпеку України”, в ст. 3 якого вказується, що така політика “спрямована на захист: людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій” [9]. Сама сентенція даної норми та те, що на першому місці серед пріоритетів стає захист людини і громадянина їх конституційних прав і свобод – вже свідчить про той факт, що головний тренд всієї політики національної безпеки закладається Конституцією держави, в якій найвищою цінністю є права та інтереси людини, і лише для інтересів суспільного блага та національної безпеки вони і можуть бути обмежені, але їх захист та гарантування – ключова гарантія системи побудови національної безпеки.

Підбиваючи підсумки конституційно-правового забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах існує необхідність зробити наступні висновки. Доведено, що саме Конституція України є визначальним нормативно-правовим актом, на положеннях якого ґрунтується вся без винятку система організаційного, інституційного, правового та іншого забезпечення національної безпеки України. Не дивлячись на те, що Конституція України містить переважно положення загального характеру, які визначають систему

гарантій прав і свобод людини і громадянина, визначає засади та пріоритети політики у сфері забезпечення національної безпеки, саме її положеннями забезпечується єдність архітектоніки та організаційної узгодженості існування системи національної безпеки України.

Разом з тим, слід зазначити і наявність суттєвого недоліку конституційно-правового регулювання в означеній сфері. Зокрема, нормами Конституції України (ст. 17–18) визначено обов'язок участі суспільства та громадян України у забезпеченні лише окремих складових національної безпеки: інформаційної, економічної, військової. Натомість в інших сферах, така участь не є конституційно-правовим обов'язком громадян. Крім того, саме поняття та зміст категорії “національна безпека” повинні закріплюватися на конституційному рівні, а Конституція України не повинна мати дихотомність категорій “національна” та “державна” безпека, що містить в собі ризики зниження ефективності всієї системи її практичного забезпечення.

## Джерела

---

1. *Абрамов В., Афоніна О.* Національна безпека як філософська категорія // Державне управління: теорія та практика. 2010. № 1. С. 1–7.
2. *Антонов В. О.* Конституційно-правові засади національної безпеки України: монографія. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.
3. *Антонов В. О.* Національна безпека як конституційно-правова гарантія політичної системи України // Часопис Київського ун-ту права. 2014. С. 75–78.
4. *Бліхар В. С., Башук В. В.* Філософсько-правовий і соціокультурний виміри національної безпеки // Наук. вісн. НЛТУ України. 2015. №. 25.2. С. 378–384.
5. *Горбулін В. П.* Національна безпека: український вимір. Київ: Інтертехнологія, 2008. 104 с.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
7. *Лемак О. В.* Конституційно-правові основи забезпечення національної безпеки в Угорщині: дис. ... канд. юрид. наук.; спеціальність: 12.00.02. Ужгород. 2017. 221 с.
8. *Пасічний Р.* Національна безпека України в епоху глобалізації // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. 2012. №. 24. С. 108–112.
9. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>
10. *Ситник Г. П., Олуйко В. М., Вавринчук М. П.* Національна безпека України: теорія і практика. Київ: Кондор, 2007. 616 с.
11. *Чапчиков С. Ю.* Концептуальные основания национальной безопасности и механизм ее обеспечения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук.; специальность 12.00.01. Курск. 2018. 48 с.
12. *Belov D., Gromovchuk M.* Category “national security”: constitutional and legal content // Visegrad Journal on Human Rights. 2018. № 6. P. 33–38.



***Drobotov S. A. Constitutional-legal aspects of ensuring the national security of Ukraine.***

*It was disclosed the legal nature of the category “national security of Ukraine”. There were determined the essential content and purpose of the system of ensuring the national security of Ukraine. It was also done the analysis the providing of the Constitution of Ukraine on the consolidation and regulation of certain principles of the system of national security of Ukraine functioning. There were determined the basic principles of constitutional and legal adjusting of the organizational and institutional component of the national security system. It was investigated the special state and legal nature of the Constitution of Ukraine as a central element in the sphere of organization of national security.*

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-02/58-24-32>

**Надійшла 22 грудня 2019 р.**