

УДК 351

Озель Віталіна Іванівна,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного та адміністративного права

юридичного факультету Інституту управління, технологій та права

Державного університету інфраструктури та технологій,

м. Київ, Україна

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ І ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. У статті проаналізовано проблематику удосконалення правового регулювання державної безпеки в Україні. Автором розкрито сутність понять державна та національна безпека та проведено їх співставлення. Доведено, що основою вироблення ефективної державної політики у сфері національної безпеки є дотримання основоположних конституційних принципів законності, демократизму, верховенства права.

Ключові слова: Конституція, національна безпека, державна безпека, національний інтерес, державна політика.

Summary. The transformation and modernization of all spheres of public life entails the need to adapt the political life of the state. This is all the more so with regard to the improvement of regulation mechanisms without a sector of the furnace. Developing a coherent, effective and efficient national security policy is an urgent need today. The constitutional regulation of the basic principles and guarantees of national security of Ukraine is the basis of state formation, development of Ukrainian legislation in the sphere of ensuring the most important national interests. Specification of the means and methods of ensuring national security and the choice of these or other ways of realization of the set goal are conditioned by the necessity of timely implementation of measures adequate to the nature and scale of threats to national interests. National security is the basis for the successful, effective, sustainable development of all systems and elements of the state.

The Constitution of Ukraine provides for security in its various aspects. In general, in the meaning of constitutional law, "security" is the protection of all the most important spheres of public, political, state life, and collectively, it is the protection of national interests. That is, national interests should be the basis for shaping Ukraine's domestic and foreign policy. The state, as the bearer of power, has the primary duty to protect national interests, the leading of which is the security direction. The Constitution of Ukraine stipulates that Ukraine's foreign policy is aimed at ensuring its national interests and security by maintaining peaceful and mutually beneficial cooperation with members of the international community on generally recognized principles and rules of international law, and the protection of the sovereignty and territorial integrity of Ukraine is the most important, national function .

National security is considered in constitutional law in two interrelated and complementary aspects: first, as a certain state of security, as defined at the highest legislative level, the desire of the state to always be in a state of democratic order, progressive reform, stability; and, second, as the deliberate activity of the authorities and all other constituent entities to provide the safeguards, tools and measures necessary to implement public policy in the non-sectoral sector. That is, reconciling these approaches, it can be noted that the state of national security is a situation in the state and society, when the state interests are fully protected and the real or possible internal and external threats are under the close control of the authorized state bodies, which are able to implement the mechanism of rapid response and effective prevention of negative impacts on Ukraine's national interests.

Key words: Constitution, national security, state security, national interest, state policy.

Трансформація та модернізація усіх сфер суспільного життя тягне за собою необхідність пристосування політичного життя держави. Тим більше це стосується удосконалення механізмів регулювання безпекового сектору. Вироблення послідовної, дієвої та ефективної державної політики у сфері національної безпеки є нагальною потребою сьогодення. Конституційна регламентація основних засад та гарантій національної безпеки України є основою державотворення, розвитку українського законодавства в сфері забезпечення найважливіших національних інтересів. Конкретизація засобів і методів забезпечення національної безпеки та вибір тих чи інших шляхів реалізації поставленої мети обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам. Національна безпека є основою успішного, ефективного, сталого розвитку всіх систем та елементів держави. Питання вибору вірного вектору розвитку внутрішньої та зовнішньої політики держави є запорукою миру та стабільності, дозволяє мінімізувати ризики кризових явищ та дає змогу державі досягти прогресивних результатів.

Різні аспекти конституційно-правового забезпечення національної безпеки досліджували А. Колодій, В. Копейчиков, Ю. Тодика, В. Селіванов, В. Українчук, О. Власюк, А. Єзеров, І. Кресіна, Х. Приходько, С. Чумаченко та ін. Проте, залишається ще доволі широкий простір для дослідження питань визначення вектору державної політики у сфері національної безпеки. Тим більше це пов'язане з необхідністю вирішення кризових явищ останніх років, зумовлених зовнішньою агресією з боку Російської Федерації, окупацією Кримського півострова та частини Донбасу. Крім того розвиток наукових пошуків у сфері національної безпеки зумовлений міжнародними геополітичними змінами та необхідності України пристосовуватись до нових реалій, які віддзеркалюють посилення взаємозалежності всіх суб'єктів міжнародних відносин. Водночас такий стан не повинен шкодити внутрішнім інтересам нашої держави.

Конституція України [1] термін «безпека» закріплює у різних аспектах: безпека людини (ст. 3), екологічна безпека (ст. 16), економічна й інформаційна безпека (ч. 1 ст. 17), державна безпека (ч. 3 ст. 17). Проте, найбільше уваги у

тексті Конституції України приділяється особливий, найважливіший для всіх суб'єктів конституційних правовідносин, зокрема для особи, суспільства та держави, формі безпеки – національній безпеці (ст. 18, 32, 34, 36, 39, 44, 106, 116 тощо). Тобто «безпека» - це захист всіх найважливіших сфер суспільного, політичного, державного життя, а у сукупності – це захист національних інтересів. Тобто саме національні інтереси повинні бути основою формування внутрішньої та зовнішньої політики України. А держава як носій влади має своїм основним обов'язком захищати національні інтереси, провідним з яких є безпековий напрямок. Конституція України визначає, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права (ст. 18), а захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (ст. 17).

Конституцією встановлено, що основи національної безпеки визначаються виключно законами України (п. 17 ч. 1 ст. 92). А у відповідності до ч. 5 ст.3 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. [2] (далі – Закон України «Про національну безпеку України») встановлено, що Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України.

Таким чином, на сьогодні базовими нормативними джерелами регулювання питань державної та національної безпеки є Конституція України, Закон України «Про національну безпеку України», Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року (затверджені Законом України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI), Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015), Стратегія національної безпеки України (затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015), Воєнна доктрина України (затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015), Стратегія кібербезпеки України (затверджена Указом Президента України від 15 березня 2016 року № 96/2016), Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України (затверджена Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016). Означені закони, доктрини, концепції, стратегії визначають цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади в конкретній ситуації та обставині з метою своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України.

Проаналізуємо законодавче визначення терміну «національна безпека». Текст Закону України «Про національну безпеку України» закріплює поняття «державна безпека» (п. 4. ч. 1 ст. 1) та «національна безпека» (п. 9 ч. 1 ст.1), які, виходячи із змістовного навантаження цих термінів, є майже тотожними. Так,

державна безпека – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз *невоєнного* характеру. У свою чергу, поняття «національна безпека України» є ширшим і включає у себе захищеність національних інтересів України від реальних та потенційних загроз (тобто усіх можливих загроз будь-якого характеру).

У Стратегії національної безпеки України наводиться перелік актуальних загроз національній безпеці України, серед яких варто відмітити: 1) військову агресію; 2) розвідувально-підривну і диверсійну діяльність, дії, спрямовані на розпалювання міжетнічної, міжконфесійної, соціальної ворожнечі і ненависті, сепаратизму і тероризму; 3) нарощування військових угруповань; 4) блокування зусиль України щодо протидії монополізації стратегічних галузей національної економіки, щодо позбавлення залежності від монопольних постачань критичної сировини, насамперед енергетичних ресурсів; 5) торговельно-економічну війну; 6) інформаційно-психологічну війну, приниження української мови і культури, фальшування української історії, формування російськими засобами масової комунікації альтернативної до дійсності, викривленої інформаційної картини світу; 7) неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони України; 8) корупцію та неефективну систему державного управління; економічну кризу, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення; 10) загрози енергетичній, інформаційній безпеці, кібербезпеці, безпеці інформаційних ресурсів, безпеці критичної інфраструктури, тощо [3].

Все ж таки, на нашу думку, більш вдалими є визначення національної безпеки, рекомендоване Фондом національної та міжнародної безпеки при ЮНЕСКО. У цьому документі національна безпека визначається як «система державних і громадських гарантій, що забезпечують стабільний розвиток нації, захист базових цінностей та інтересів, джерел духовного і матеріального добробуту від внутрішніх і зовнішніх загроз» [4, с. 62].

Національна безпека розглядається в конституційному праві у двох взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих аспектах: по-перше, як певний стан захищеності, як визначене на найвищому законодавчому рівні прагнення держави завжди перебувати в «зоні комфорту», сталого розвитку, демократичного ладу, прогресивного реформування, внутрішньо- та зовнішньополітичної стабільності; а, по-друге, як цілеспрямована діяльність уповноважених органів та всіх інших суб'єктів конституційних відносин для забезпечення гарантій, засобів і заходів необхідних для реалізації державної політики у безпековому секторі. Тобто, узгоджуючи ці підходи, можна зазначити, що *стан національної безпеки* – це таке становище в державі і суспільстві, коли повною мірою державні інтереси захищені, а реальні чи можливі внутрішні та зовнішні загрози знаходяться під пильним контролем уповноважених державних органів, які здатні реалізувати механізм швидкого реагування та ефективного упередження негативних впливів на національні інтереси України.

У даному контексті вважаємо за необхідним навести думку В. Пасічника, який вважає, що при визначенні поняття національної безпеки України потрібно

робити наголос на утвердженні і забезпеченні становища українського народу як самостійного суб'єкта політичної влади та рівноправного учасника міжнародних відносин, носія суверенітету і основного джерела влади у своїй країні, коли досягається стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, де відсутні загрози національним інтересам, національним цінностям та національному способу життя, при якому забезпечується його стійке існування, саморозвиток та прогрес, задоволення і реалізація життєвих потреб, здатність до ефективної нейтралізації внутрішніх та зовнішніх загроз [5, с. 44].

Врешті Закон України «Про національну безпеку України» дає нам нормативну відповідь на питання щодо предмету національного інтересу України. Поняття *національні інтереси України* тут вживається у такому значенні, як життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян (п. 10 ч. 1 ст.1). В свою чергу, державна політика у сфері національної безпеки і оборони повинна бути спрямована на захист таких об'єктів:

- життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності *людини і громадянина* (ст. 3, 21, 22, 27, 28, 43, 50 та ін. Конституції України) ;
- демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку *суспільства* (ст. 1, 17 та ін. Конституції України);
- конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності української *держави* (1, 2, 5 17, 18 та ін. Конституції України);
- *території та екології* (навколишнього природного середовища) України від надзвичайних ситуацій (ст. 13, 16, 17 та ін. Конституції України).

Таким чином, *фундаментальними національними інтересами* визнаються:

- 1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України;
- 2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;
- 3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами (ч. 3 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України»).

Вихідними параметрами конституційної регламентації будь-якої сфери суспільного життя є встановлення основоположних принципів, на яких ґрунтуватиметься подальший галузевий та інституційний розвиток. Основні принципи, які визначають порядок формування державної політики у сфері національної безпеки і оборони, встановлені Законом України «Про національну безпеку України» (ч.2 ст. 3). До них відносяться:

- 1) верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили;

2) дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки;

3) розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони.

Останні зміни до Конституції України, внесені згідно із Законом № 2680-VIII від 07 лютого 2019 р. закріпили «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України» (ч. 5 Преамбули Конституції України) [1]. Проте жодні геополітичні та інтеграційні процеси неможливі без повноцінного розвитку державної політики у сфері захисту національної безпеки та її основи – державної незалежності та конституційного ладу України. Державна незалежність є базовою зовнішньополітичною цінністю.

Погоджуємося із думкою О. Власюка, що саме державна незалежність є головною умовою успішної реалізації євроатлантичного курсу, який зможе здійснити лише потужна й рішуча держава, здатна відігравати конструктивну роль у відносинах із Євросоюзом і Північноатлантичним альянсом. Для цього Україна має забезпечити виконання таких завдань: створення комплексної, цілісної, інтегрованої системи національної безпеки на суспільному, державному та політичному рівнях; розвиток засад безпекової діяльності; зміцнення політичної, економічної і соціокультурної систем; розвиток державності та розбудова оборонного потенціалу; становлення ефективної дипломатії, формування іміджу держави та розвиток міжнародного співробітництва; організаційне, ціннісне та концептуальне забезпечення системи національної безпеки [6, с. 21-22]. На нашу думку, тільки враховуючи національні інтереси та власні потреби Україна може бути рівноправним учасником міжнародних відносин, а питання імплементації міжнародних стандартів, в тому числі у напрямі євроінтеграції та НАТО повинно відбуватися з урахуванням внутрішньої самобутності та зовнішньої самостійності нашої держави.

Ефективність досягнення загальнонаціональних цілей та захист національних інтересів залежить від рівня діяльності, передусім, суб'єктів забезпечення національної безпеки та належного регулювання їх юридичного статусу. Закон України «Про національну безпеку України» (ст. 4, 12) визначає дві категорії суб'єктів: 1) суб'єктів здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони; 2) суб'єктів безпеки і оборони. Тобто можна виокремити загальні та спеціальні суб'єктів охорони національних інтересів.

Перша група уособлює систему цивільного контролю та включає: Президента України; Верховну Раду України; Раду національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; судові органи; громадськість.

До другої групи входять суто силові структури та правоохоронні органи: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної

охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику.

Погоджуємося з поглядом Г.П. Ситника, який вважає, що структуру системи забезпечення національної безпеки утворює сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених суб'єктів забезпечення національної безпеки (посадові особи держави, органи державної влади та місцевого самоврядування, державні установи та заклади, сили та засоби сектору безпеки, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни) та механізмів (інституційних, організаційних, правових та інших), які забезпечують їх узгоджену діяльність вказаних суб'єктів на основі чинного законодавства [7, с. 220]. Водночас роль конкретного суб'єкта завжди виконує той чи інший орган державної влади, який, оцінюючи рівень загроз національним інтересам, розробляє комплекс заходів і приймає відповідне державно-управлінське рішення про необхідні дії. При чому будь-яке рішення вказаного суб'єкта є державним й визначає підстави виникнення, зміни або припинення тих чи інших управлінських відносин (у політичній, економічній, чи інших сферах) [7, с. 263].

Таким чином, можемо виокремити особливі риси засад національної безпеки України:

1) незалежність – здатність держави здійснювати незалежну внутрішню і зовнішню політику відповідно до своїх національних інтересів, самостійно вирішувати питання свого державного устрою, розпоряджатися власними національними ресурсами, усувати залежності, що є загрозою державному суверенітету, встановлювати і розвивати рівноправні відносини з іншими країнами;

2) стійкість і стабільність – забезпечення міцності, надійності та збалансованого функціонування усіх підсистем суспільства, створення системи національної безпеки, яка здатна витримувати, стримувати й нейтралізувати впливи дестабілізуючих внутрішніх та зовнішніх чинників, вчасно реагувати на них, а також здатність підтримувати баланс інтересів між державами на міжнародній арені, захищати власні інтереси в разі необхідності;

3) здатність до саморозвитку і прогресу – усунення перешкод динамічному розвитку держави, суспільства і особи, створення сприятливого клімату для здійснення постійної модернізації, вдосконалення та розвитку потенціалу країни [5, с. 44].

Підсумовуючи наведене, необхідно зазначити, що національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку стратегій, концепцій, доктрин і програм у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах. Рівнозначно вагомим також є постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в усіх сферах суспільного життя, в тому числі міжетнічних стосунках та прогнозування змін, що відбуваються в них, і потенційних загроз національній безпеці. Ще одним із шляхів забезпечення національної безпеки є проведення систематичного спостереження за станом і проявами міжнародного

та інших видів тероризму, прогнозування, виявлення та оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників і конфліктів, причин їх виникнення та наслідків прояву. І врешті, розроблення уповноваженими суб'єктами науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень з метою захисту національних інтересів України.

Головною ж метою вище окреслених заходів виступає забезпечення такого рівня національної безпеки, який би гарантував права і свободи людини і громадянина, а також сталий інноваційний розвиток України, її культури, конкурентоспроможності економіки, подальше зміцнення міжнародних позицій та авторитету Української держави в сучасному світі. Проблема забезпечення національної безпеки держави постає, з одного боку, як найважливіша умова здійснення цих демократичних перетворень, а з другого — забезпечує реалізацію стратегічної мети побудови суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. На нашу думку, грамотне забезпечення та проведення державної політики, дотримання норм законодавства громадянами, належне виконання ними правових приписів стане запорукою сталого розвитку держави і буде надійною основою для позитивних змін в Україні.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141 – [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/25k/96-вр>
2. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII // Голос України від 07.07.2018 - № 122.
3. Стратегія Національної безпеки України // Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 // Урядовий кур'єр від 29.05.2015 року - № 95.
4. Єзеров А. Конституційна безпека як складник національної безпеки / Єзеров А. // Український часопис конституційного права. 2/2017. – с. 60- 67.
5. Пасічник В.М. Суть та особливості національної безпеки / В. М. Пасічник // Збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 26 «Ефективність державного управління». – С. 41–49.
6. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики : Вибр. наук. праці / О. С. Власюк. – К. : НІСД, 2016. – 528 с.
7. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / Г. П. Ситник. – К.: НАДУ, 2011. – 730 с.