

ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Аналізується поняття і структура національної безпеки України у контексті впливу на модель правового регулювання цієї важливої галузі суспільних відносин з точки зору верховенства права.

Ключові слова: верховенство права, державна безпека, конституційність, конституція, національна безпека України, система національної безпеки.

Анализируется понятие и структура национальной безопасности Украины в контексте влияния на модель правового регулирования этой важной отрасли общественных отношений с точки зрения верховенства права.

Ключевые слова: верховенство права, государственная безопасность, конституционность, конституция, национальная безопасность Украины, система национальной безопасности.

In the article a concept and structure of national security of Ukraine is analyzed in the context of influence on the model of the legal regulation of this important area of public relations from the point of view rule of law.

Key words: rule of law, state security, constitutionality, constitution, national security of Ukraine, system of national security.

Національна безпека країни є необхідною умовою вільного розвитку особистості в суспільстві, належного функціонування політичної системи, суспільних та державних інститутів. Тому Україна як європейська держава створює засади власної національної безпеки, виходячи з власних національних інтересів. Національна безпека (далі – НБ) входить до системи гарантій конституційного ладу, є необхідною умовою збереження та примноження духовних та матеріальних цінностей України.

У умовах перехідного суспільства, суттєвого падіння рівня життя середніх верств населення, при існуванні соціальних конфліктів та інших деструктивних факторів існує потреба в осмисленні юридичної природи національної безпеки. Тому формування правової демократичної соціальної держави та громадянського суспільства може бути здійснено лише при наявності відповідної, побудованої на нових принципах системи національної безпеки, здатної забезпечити належний рівень функціонування згаданих соціальних інститутів. Очевидно, що існує потреба окреслення об'єктивних меж забезпечення національної безпеки при яких вона могла бути максимально ефективною, тобто забезпечити її правове регулювання як цілісної системи.

Як необхідну передумову соціального договору, на підставі якого виникає сучасна держава та набуває своєї легітимності, Т. Гоббс розглядав насамперед безпеку людини як істоти, «цивілізованої страхом смерті»¹. Із цієї посилки виходить також і А. Шайо, який розглядає конституціоналізм як реакцію на страх перед не-

визначеністю та абсолютизмом². Як зазначається в окремих дослідженнях, умовно можна вести мову про два типи безпеки: 1) гіпотетичну відсутність небезпеки, тобто можливості будь-яких потрясінь, катаклізмів, загроз для окремої людини, соціуму чи держави у цілому; 2) реальну захищеність від небезпек, здатність надійно протистояти їм. у разі виникнення³.

На думку Н. Нижник та Г. Ситник, теорія пізнання НБ включає принаймні такі компоненти: історико-геостратегічний, глобально-загальноцивілізаційний, бюрократично-організаційний⁴. Перша компонента розкриває тяглість історичної традиції у забезпеченні НБ, виходячи із політичних, економічних, історичних та етнокультурних особливостей розвитку державності. Друга – зачіпає проблеми самоідентифікації нації на міжнародній арені, ступінь участі держави у процесах глобалізації та впливу на них, а також ролі у формуванні та ставлення до загальнолюдських цінностей. Третя компонента стосується власне системи НБ з точки зору легітимності владних інститутів та засад їх функціонування відповідно до принципу верховенства права.

Забезпечення НБ є найважливішою функцією держави. В юридичній літературі феномен НБ розглядають як комплексний політико-правовий інститут, призначенням якого є підтримання належного рівня розвитку якісних, системоутворюючих основ суспільства і держави, які базуються на сукупності національних інтересів та базових цінностях суспільства і держави.

Із подібних міркувань В. Ліпкан пропонує виділення самостійної науки національної безпекознавства (теорії НБ). Концептуальною ідеєю теорії НБ є формування системи прогнозування моменти наближення до точок біфуркації, тобто певні фактори, які дестабілізують усталену діяльність соціальних систем. На основі цього можна нейтралізувати фатальні флуктуації, які є наслідком нелінійних процесів у розвитку соціальних систем, які загрожують їм розпадом. Завдяки цьому механізму можна управляти загрозами та небезпеками. З цією метою необхідний скрупульозний та об'єктивний аналіз потенційних загроз і небезпек і вироблення шляхів їх попередження та/або вжиття адекватних заходів щодо подолання їх негативних наслідків⁵.

У більш ранній своїй праці В. Ліпкан запропонував власне бачення парадигми НБ, яку мають складати, на його думку, парадигми ідентифікації, структурної ролі, системний, суспільний, урядовий та індивідуальний рівень⁶. З аналізу праць цього автора, можна дійти висновку, що він прихильних синергетичних методів дослідження системи НБ. Водночас слід відзначити, що це досить спрощений підхід. Так комплексний аналіз конституції як правового феномена, здійсненого М. Савчином, демонструє, що такого підходу недостатньо для дослідження правових явищ і процесів, оскільки синергетика надає перевагу горизонтальним зв'язкам у вирішенні суспільних питань⁷. Однак система НБ функціонує переважно на вертикальних зв'язках, які виражають владні відносини та відносини легітимації у випадку виявлення потенційних загроз та адекватного реагування на них. За таких умов держава стає провідним суб'єктом системи НБ і вона черпає легітимність діяльності у цій сфері на засадах верховенства права, верховенства конституції та процедурах демократичного контролю над спецслужбами, до предмета відання яких належать питання НБ. Принаймні можна поєднувати із синергетикою також системний і цивілізаційний підхід, теорію ігор, теорію правових циклів тощо⁸.

У вітчизняній юридичній літературі існують різні підходи до визначення природи НБ. На думку Є. Кравця: «Національна безпека України – це стан країни, за

якого система державно-правових і суспільних гарантій забезпечує реалізацію суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності держави, всебічний розвиток і захист інтересів всього населення країни, джерел його духовного й матеріального добробуту без будь-якої дискримінації від можливих внутрішніх і зовнішніх загроз шляхом досягнення національних потреб та інтересів і погодження їх із загальнолюдськими потребами й інтересами у межах основних принципів та загальновизнаних норм міжнародного права»⁹. Така розгорнута дефініція НБ має більшою мірою описовий характер і не повністю розкриває форми та засоби її забезпечення.

Подібною думки також притримується П. Стецюк, який розуміє поняття НБ як «відсутність загрози правам та свободам людини, загрози суспільству і державі, її базовим інтересам і цінностям як суверенним явищам, а також як своєрідного стану співвідношення соціальних інститутів, що забезпечує ефективну діяльність цих же інститутів, спрямовану на підтримання оптимальних умов існування та розвитку особи і суспільства»¹⁰. Такого роду дефініції певною мірою штучно розширюють зміст НБ, створюють так би мовити «віртуальну площину» для надмірного втручання держави для забезпечення правопорядку у суспільстві, хоча їм не можна відмовити у врахуванні специфіки саморегулювання соціальних інститутів.

Які ж системоутворюючі фактори лежать в основі НБ будь-якої країни? Такі фактори не можна розглядати як сукупність формальних умов діяльності індивідів, суспільних та державних структур. В основі НБ лежать насамперед гарантії правопорядку, національні потреби та інтереси, належне функціонування суспільних та державних інститутів. Спонукальним чинником формування та еволюції інституту НБ є забезпечення гармонії у вільному розвитку особистості, підтримання належного розвитку соціальних інститутів та публічний інтерес. Тому у літературі виділяють три рівні НБ: 1) рівень безпеки особи; 2) рівень безпеки суспільства; 3) рівень безпеки держави¹¹. Згідно зі ст. 157 Конституції України володіють найвищим ступенем правового захисту та розглядаються як норми найвищого порядку гарантії недопущення скасування або обмеження прав і свобод людини і громадянина, незалежності, територіальної цілісності України.

Система НБ є також елементом забезпечення конституційного ладу України, а тому одночасно являє собою інститут конституційного права. Конституція є певною матеріальною єдністю, зміст якої відображено у основних цінностях позитивного права. Серед таких цінностей можна виділити правопорядок, політичну єдність, публічний інтерес, гідне існування особи, принцип соціальної правової демократичної (конституційної) держави. Взаємодія суспільства і держави проявляється у правопорядку, тому функціональною основою забезпечення НБ є система превентивних та правозахисних форм і засобів взаємодії уповноважених її носіїв та адресатів.

Натомість В. Антонов розуміє систему забезпечення НБ і оборони України як «єдиний державно-правовий механізм, в якому якісно визначені елементи безпеки, вирішує завдання і виконує функції щодо захисту життєво важливих інтересів особи, держави і суспільства в межах повноважень, визначених чинним законодавством України»¹². Звідси робиться висновок про провідну роль держави у системі НБ. І це є цілком очевидним, оскільки лише в державно організованому суспільстві реально знайти необхідні засоби, ресурси та інституції, які б забезпечили сталий його розвиток, попереджаючи та/або усуваючи потенційні і/або реальні загрози. Суспільство, в якому переважають горизонтальні зв'язки, які ма-

ють спонтанний та рефлексивний характер не завжди може ефективно опиратися загрозам його безпечного існування і розвитку.

Загалом НБ має різнопорядковий і різнорівневий характер. Заслуговує на увагу думка В. Федоренка та С. Кравченко щодо автономності конституційного інституту державної безпеки¹³. Вони розглядають цей інститут у контексті забезпечення державного ладу та належного функціонування органів державної влади. Натомість не цілком обґрунтованою є пропозиція цих вчених щодо необхідності окремого законодавчого регулювання питань державної безпеки. На нашу думку, державна безпека має регулюватися як підсистема НБ на єдиних конституційно-правових засадах, а саме з вимог верховенства права, верховенства конституції та наступності конституційного ладу.

У цьому контексті правопорядок розглядається нами як необхідна умова існування людської суспільства, особливо в сучасних умовах, коли наявне «всеохоплююче підпорядкування та співпідпорядкування відносин і сфер економічного життя»¹⁴. Тому правопорядок служить механізмом забезпечення взаємоузгодження державних та суспільних інтересів, формування єдиної національної ідеї, національних інтересів та потреб.

За своєю юридико-політичною природою НБ в умовах стабільного правопорядку створює умови для формування якісної стратегії розвитку суспільства і держави. Взаємоузгодження учасників суспільних відносин з приводу забезпечення національних потреб та інтересів створює належні умови для політичної єдності у суспільстві та державі. Таке взаємоузгодження здійснюється через діяльність компетентних органів влади, громадський контроль за органами, що забезпечують НБ, діяльність народу України по забезпеченню цілісності суспільного конституційного ладу. Прийняття рішень по забезпеченню НБ є політичним процесом, який обмежений юридичними рамками на основі певних правових інститутів та процедур їх ухвалення. Являючи собою стратегічні напрямки стійкого розвитку суспільства і держави, НБ виступає консолідуючим фактором визначення гармонії між публічним і приватним інтересом.

Національні інтереси як життєво важливі умови сталого розвитку нашої країни виражені насамперед у Декларації про державний суверенітет у вигляді програмних цільових установок потреби існування та розвитку людини, суспільства і держави. Національні інтереси відображають фундаментальні цінності та прагнення Українського народу, його потреби в гідних умовах життєдіяльності, а також цивілізовані шляхи їх створення і способи забезпечення¹⁵. Таким чином, національні інтереси є вищою формою вираження публічного інтересу.

В основі останнього у цілому лежить створення умов гідного існування особистості, забезпечення її вільного розвитку у суспільстві при повазі до правопорядку, прав і свобод інших індивідів. Взаємоузгодження волей забезпечується владними інститутами, серед яких насамперед необхідно виділити роль Президента України як глави держави, який здійснює арбітражні функції у механізмі конституційної держави, а також діяльність Ради національної безпеки і оборони України. Згадані органи влади посідають центральне положення в інституті забезпечення НБ, які координують відповідну діяльність інших органів влади та посадових осіб.

Органи державної влади, Український народ, суспільні та державні інститути покликані забезпечувати стабільний розвиток соціальних, політичних, економічних, культурних процесів, а також реагувати належним чином на випадки

посягання на НБ України з боку окремих учасників суспільних відносин. Поряд із засобами забезпечення правопорядку, належним функціонуванням суспільних і публічно-владних інститутів також виділяються екстраординарні засоби забезпечення НБ (наприклад, інститути воєнного і надзвичайного стану).

Також не викликає сумніву те, що в розумінні змісту поняття НБ чітко виділяються різні аспекти, структурні елементи, до яких, у першу чергу, відносяться: політична, економічна, воєнна, екологічна, науково-технічна, інформаційна безпека та безпека культурного розвитку нації тощо. Таким чином, на рівні правового регулювання НБ проявляється через певний юридичний механізм функціонування інститутів суспільства і держави, форми і засоби їх діяльності, механізм формування та втілення стратегічних напрямків розвитку країни.

Таким чином, національна безпека України – це система суспільних відносин, яка базується на основі взаємоузгодження воель окремих індивідів, суспільних та державних інститутів при формуванні, втіленні та захисту базових цінностей та національних інтересів з метою забезпечення сталого розвитку країни, стабільного правопорядку, належного функціонування публічної влади, самовизначення України на міжнародній арені.

Система суспільних відносин по формуванню та реалізації НБ включає в себе наступні елементи: а) технократичний – формування та здійснення владних функцій компетентними органами держави; б) політичний – формування та функціонування механізму консультацій по прийняттю владних рішень з питань стратегічного розвитку країни, які стосуються зовнішньої політики, обороноздатності, забезпечення національних інтересів, інтелектуальної власності, культурно-духовних цінностей країни тощо; в) юридичний – системи принципів та правових норм.

Діяльність органів держави по забезпеченню НБ є інструментом реалізації цілей та завдань державного управління щодо досліджуваних процесів, які відбуваються у суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у певних сферах суспільного життя¹⁶.

Політична складова НБ обумовлена принципом поділу влад, який насамперед ґрунтується на визнанні верховенства суверенної влади народу, а також розмежування функцій між органами влади, статус яких визначено Конституцією і законами України. Система стримувань і противаг забезпечує механізм співвідпорядкування у прийнятті владних рішень. Система Конституції визначила механізм блокування неважених та необґрунтованих владних рішень, встановила якісну правову основу взаємодії між органами влади, створила баланс у механізмі публічної влади в цілому.

Питання національної безпеки за своїм характером лежать у площині відносин між Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України та інших органів виконавчої влади, які законом наділені повноваженнями щодо здійснення відповідних заходів. Вирішення питання забезпечення національної безпеки належить до поля політичного розсуду зазначених органів влади, які вправі приймати рішення, виходячи з міркувань політичної доцільності. Основні напрямки державної політики з питань національної безпеки визначені статтею 8 Закону України № 964-IV від 19 червня 2003 року (з наступними змінами і доповненнями).

Федеральний Конституційний Суд Німеччини при вирішенні питання щодо конституційності окремих положень Закону ФРН «Про атом» зазначив, що питан-

ня повноти законодавчого регулювання відноситься передусім до політичної відповідальності законодавця та уряду приймати рішення, які вони вважають за доцільні, а його діяльність спрямована на те, «щоб тримати відкритим гарантоване Конституцією для інших конституційних органів поле вільної політичної організації»¹⁷.

Конституційний Суд України не здійснює перевірку правових актів, прийнятих у межах свободи розсуду органів влади, що є елементом політичного процесу. При таких умовах правові акти повинні відповідати критеріям правової визначеності. Згідно правової позиції Конституційного Суду України: «Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі»¹⁸. Таким чином, до правових актів встановлюються певні вимоги правової визначеності.

Правове регулювання системи НБ України створює юридичну основу діяльності суб'єктів права, насамперед органів влади по забезпеченню НБ України. По суті система НБ складає цілісний правовий інститут. Правові норми визначають не тільки цілі та завдання органів НБ, їх компетенцію, принципи побудови та функціонування, а й регламентують відносини в межах організаційної структури, визначають організаційно-правові форми та методи діяльності органів НБ. Таким чином, інститут системи НБ України складають правові принципи і норми, що визначають: порядок формування цілей та завдань у сфері НБ; цілі і завдання у сфері управління НБ, функції її органів; цілі та завдання діяльності органів НБ, їх компетенцію; організаційно-правові форми та методи діяльності органів НБ; принципи побудови та функціонування органів НБ; структуру та характер взаємовідносин всередині цієї системи; правовий статус, повноваження та межі оперативної діяльності суб'єктів НБ; порядок виникнення, зміни та припинення відносин між суб'єктами та об'єктами НБ¹⁹.

Правова основа діяльності суб'єктів забезпечення НБ визначається їх правовим статусом та формами і засобами державної політики у цій сфері. Стосовно забезпечення НБ суб'єкти права зобов'язані здійснювати комплекс превентивних (попереджувальних) та правозахисних заходів, спрямованих на прогнозування та усунення потенційних та реальних загроз магістральним напрямкам розвитку суспільства і держави.

Зокрема, держава у відповідності до принципу верховенства права є пов'язаною правами і свободами особи, за принципом поділу влади здійснює свої повноваження у визначених Конституцією і законами України межах, гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за межами України. Громадяни, їх об'єднання беруть участь у формуванні політики у сфері НБ шляхом вчинення громадського тиску на владу, здійсненням над нею громадського контролю. Безпосередня участь громадськості у забезпеченні НБ підтримується з боку держави соціальним законодавством та законодавством, яке регулює форми і засоби взаємодії правоохоронних органів з ними. У цілому зміст і діяльність суб'єктів НБ визначається рівнем і напрямом загроз.

1. *Гоббс Т.* Основы философии. Ч. 2. О человеке // Соч. в 2-х т. – М., 1988. – Т. 1. – 622 с. 2. *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер с англ. – М., 2001. – 292 с. 3. *Нижник Н.Р. Ситник Г.П., Білоус В.Т.*

Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навч. посібник / За ред. Н.В. Мельника, Н.В. Нижник. – Ірпінь: Преса України, 2000. – 304 с. – С. 12. **4.** *Нижник Н. Ситник Г.* Гносеологічні аспекти національної безпеки України в контексті її основних компонентів // Вісник Академії митної служби України. – 2000. – № 1. – С. 3–10. **5.** *Ліпкан В.А.* Національна безпека України: Навчальний посібник. 2-ге вид. – К.: КНТ, 2009. – С. 18. **6.** *Ліпкан В.А.* Неопарадигма національної безпеки // Право України. – 2002. – № 11. – С. 21–23. **7.** *Савчин М.В.* Конституціоналізм і природа конституції: Монографія. – Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. – С. 224–225. **8.** Там само. – С. 221–237. **9.** Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – 2-ге доопр. вид. – К.: Наукова думка, 2000. – С. 669. **10.** *Стецюк П.* Конституційно-правові основи національної безпеки України / Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 1999. – № 1(8). – С. 72. **11.** Там само. – С. 72. **12.** *Антонов В.О.* Система національної безпеки і оборони України // Правова держава: Щорічник наук. праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2004. – Вип. 15. – С. 123. **13.** *Федоренко В., Кравченко С.* Державна безпека як інститут конституційного ладу України (методологічні аспекти) // Економіка, фінанси, право. – 2001. – № 6. – С. 12–16. **14.** *Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ. – М.: Прогресс, 1982. – С. 27. **15.** Конституційне право України. – С. 671. **16.** *Чуйко З.Д.* Поняття національної безпеки України: конституційно-правовий аспект // Проблеми законності: Респ. міжвідомчий наук. зб. – 2003. – Вип. 61. – С. 26–27. **17.** *Kalkar I Case, 49 BVerfGE 89(1978).* **18.** Рішення Конституційного Суду України № 5-рп від 22 вересня 2005 року // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – Ст. 2490. **19.** *Петрів І.М.* Правове регулювання організації національної безпеки України / Держава і право: Зб. наук. праць. – Вип. 6. – К: ІДП НАН, 2000. – С. 145.