

УДК 351:342



О. В. Ткаченко



І. В. Євтушенко

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ

Здійснено огляд нормативно-правового забезпечення сфер національної (державної) безпеки країни, змісту окремих документів планування у сферах національної (державної) безпеки стосовно вдосконалення законодавства. Проведено аналіз прийнятих Верховною Радою України законопроектів після запровадження в Україні воєнного стану, які спрямовані на вдосконалення сфери безпеки і оборони.

Надано пропозиції щодо напрямів удосконалення системи законодавства сфери безпеки і оборони, національної (державної) безпеки.

Ключові слова: *національна безпека, державна безпека, сфера безпеки і оборони, законодавство, нормативно-правові акти, військова агресія, воєнний стан.*

Постановка проблеми. Належний рівень забезпечення сфер національної (державної) безпеки є одним із пріоритетних завдань життєдіяльності та розвитку кожної держави. Для України особливої ваги це завдання набуло у зв'язку із вторгненням збройних сил Росії та початком неоголошеної війни. Окресленими цілями військової агресії Російської Федерації стали повалення державного суверенітету та демократичного конституційного ладу України шляхом призначення на вищі керівні державні посади керованих та контрольованих осіб, що повинні були запроваджувати державну політику в інтересах Росії, а також наміри щодо територіальної цілісності за сценаріями, які вже були застосовані у 2014 р. з територіями Криму, Донецької та Луганської областей. За таких умов для України загрози національній (державній) безпеці набули неабиякої небезпеки, а також до вже існуючих додаються нові, такі, яких не було за мирного часу, що становлять небезпеку для громадян та суспільства, державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів.

В обставинах, що склалися, Україна була вимушена вжити всіх можливих заходів,

спрямованих на відбиття військової агресії та захисту державного суверенітету, у зв'язку з чим виникла потреба вдосконалення окремих складових елементів безпекової сфери нашої країни.

Досягнення цієї мети і виконання інших завдань захисту держави, її інтересів та громадян можливе, у тому числі за наявності належного законодавчого регулювання механізмів реалізації вказаних вище завдань, оскільки ефективне забезпечення політики держави у сферах безпеки і оборони залежить, насамперед, від наявності системної, стабільної, збалансованої та дієвої нормативно-правової бази, яка повинна не лише впорядковувати суспільні відносини, що до певної міри сформувалися, але й закладати підґрунтя для їх подальшого вдосконалювання.

Для будь-якої держави питання належного рівня забезпечення національної (державної) безпеки завжди мають ключове значення. Із цією метою запроваджуються механізми, які здатні реагувати на ймовірні виклики загрозам безпековим сферам, демократичному конституційному ладу й іншим життєво важливим державним інтересам України. Вжиття заходів протидії різного рівня загрозам та їх нейтралізація за допомогою правових

механізмів є завданням системи національної (державної) безпеки держави і має здійснюватися у координації та взаємодії законодавчого органу з усіма суб'єктами сектору безпеки і оборони.

Отже, завдання вдосконалення правового регулювання сфери забезпечення національної (державної) безпеки набуло особливої актуальності, яке потребує негайного та якісного вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розвиток теорії національної (державної) безпеки, розвиток сфер безпеки і оборони зробили багато відомих вітчизняних учених, таких, як В. Т. Білоус, В. Ю. Богданович, А. Б. Качинський, О. Ф. Кобзар, В. В. Коваленко, О. Г. Комісаров, О. Є. Користін, В. А. Ліпкан, Г. В. Новицький, М. В. Сунгуровський, І. Є. Підберезних та ін. Зокрема, у значній кількості наукових праць В. П. Горбулін та Г. П. Ситник вивчають чимало проблем розвитку сектору безпеки і оборони, національної (державної) безпеки країни. У своїх дослідженнях В. О. Антонов розглядав конституційно-правові засади національної безпеки. Науковець О. А. Мельниченко досліджував питання економічної складової в системі національної безпеки. У працях Г. О. Пономаренка увага акцентується на засадах управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави. Для вченого С. В. Белая становлять інтерес питання подолання кризових явищ у системі забезпечення національної (державної) безпеки. Питанням державного управління у сфері національної безпеки приділяє увагу науковець А. В. Рубан. Проте переважна більшість наукових праць, в яких досліджені сфери національної (державної) безпеки, були орієнтовані на розвиток держави та суспільних відносин за мирного часу та в умовах дії особливого періоду. На сьогодні внаслідок збройної агресії Російської Федерації змінилися погляди на розвиток системи національної (державної) безпеки, захисту державного суверенітету, демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз, а також відновлення територіальної цілісності.

Метою статті є здійснення аналізу цілісності та системності правового регулювання сфер національної (державної) безпеки в умовах існуючої військової агресії, а

також окреслення можливих шляхів його вдосконалювання.

Виклад основного матеріалу. Пунктом 1 статті 2 Закону України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII «Про Про національну безпеку України» правову основу державної політики у сферах національної безпеки і оборони становлять Конституція України, цей та інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання Конституції та законів України інші нормативно-правові акти [1]. Відтак, саме нормативно-правові акти є тим засобом, за допомогою якого будується правове поле функціонування системи національної (державної) безпеки.

Визначальним нормативно-правовим актом, яким встановлено засади забезпечення національної (державної) безпеки, є Конституція, на підставі якої приймаються закони та підзаконні нормативні акти. Пунктом 17 частини 1 статті 92 Конституції України визначено, що виключно законами України визначаються основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку [2]. Підзаконними нормативно-правовими актами визначені завдання та функції суб'єктів забезпечення національної (державної) безпеки, сектору безпеки і оборони, напрями їх діяльності та сфери відповідальності, органи їх управління. У свою чергу, до компетенції суб'єктів забезпечення національної безпеки входить охоронна функція, а об'єктами охорони є закон, право, свобода та інтереси громадян, інтереси суспільства й держави в цілому [3].

Законодавство, яке регулює відносини у сферах забезпечення національної (державної) безпеки, функціонування сектору безпеки і оборони, має певні вади, що так само породжує проблеми застосування окремих положень нормативно-правових актів. Науковці звертають увагу на прогалини в системі законодавства, а також пов'язані із цим загрози, а саме: колізійність норм права; низька юридична техніка формулювання норм права; порушення ієрархічності норм права; прогалини в системі законодавства; зайва врегульованість правом суспільних відносин; несправедливість права; застарілість права; негуманність права; безсистемність права, а також постійна кодифікація законодавства для усунення в

ньому змістових і технікоюридичних недоліків. Забезпечення правової безпеки передбачає передусім виявлення її загроз та визначення напрямків їх подолання [4]. Крім того, вчені і практики вказують на те, що правові норми недостатньо чітко сформульовані і їх неоднозначно тлумачать правоохоронні органи. Тому необхідно вдосконалити законодавчий механізм сфери національної безпеки України [5].

У сфері національної безпеки важливими є не стільки висновки й рекомендації аналітиків-експертів, які прораховують варіанти розвитку ситуації, скільки розробка середньо- та довгострокових стратегій розвитку можливих варіантів і відповідного реагування на ризики та небезпеки [6]. Так, Стратегією національної безпеки України, прийнятою рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 14.09.2020 р., яке затверджене Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020, визначено, що для системного захисту України від загроз національній безпеці необхідним є розвиток сектору безпеки і оборони. Україна перегляне і забезпечить виконання законодавства у сфері національної безпеки і оборони, зокрема, уточнить та імплементує норми Закону України «Про національну безпеку України» [7].

Так само Стратегією забезпечення державної безпеки, прийнятою рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 30.12.2021 р., яке затверджене Указом Президента України від 16.02.2022 р. № 56/2022, визначені реальні й потенційні загрози державній безпеці України, напрями та завдання державної політики у сфері державної безпеки, і вона є відправним документом для планування і реалізації політики у сфері державної безпеки, удосконалення національного законодавства у сфері забезпечення державної безпеки, розроблення програм та нормативно-правових актів щодо розвитку складових сил безпеки України. Гармонізацію із законодавством Європейського Союзу і документами НАТО Стратегією забезпечення державної безпеки визначено як один із напрямів державної політики у сфері забезпечення державної безпеки. У свою чергу, одним із стратегічних завдань державної політики у сфері забезпечення державної безпеки є вдосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування системи забезпечення державної безпеки,

організаційних засад діяльності суб'єктів забезпечення державної безпеки, їх координації та взаємодії, а також узагальнення й аналіз правозастосовної практики законодавчих та інших нормативно-правових актів України, спрямованих на досягнення цілей, виконання завдань і визначення основних напрямів діяльності щодо забезпечення державної безпеки [8]. Отже, вдосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування системи забезпечення (національної) державної безпеки є пріоритетним напрямом діяльності держави.

Окремі вчені слушно звертають увагу та те, що з огляду на зростання ролі забезпечення національної безпеки для зміцнення української державності, захисту прав людини і основоположних свобод необхідно постійно і, головне, своєчасно вдосконалювати відповідне галузеве законодавство України та пов'язані з ним нормативно-правові акти інших галузей. Оновлене законодавство України про національну безпеку має регулювати розв'язання багатьох конкретних правових проблем, яких накопичилося чимало: від закріплення правових норм забезпечення безпеки (воєнної, економічної, екологічної, інтелектуальної, інформаційної, генетичної, технологічної тощо) – до контролю й нагляду за діяльністю самих органів, які її забезпечують [9].

Вплив нормативно-правових актів на будь-яку із сфер суспільних відносин, галузей тощо буде ефективним, коли він втілюватиме в собі правильно визначені норми, засоби, способи та методи, які будуть застосовуватися у процесі реалізації поставлених цілей, а також створюватиме єдине правове поле для вирішення питань суспільних відносин, перетворення їх на дієву загальнонаціональну систему. Це також стосується нормативно-правових актів, якими регулюються механізми забезпечення системи національної (державної) безпеки.

З початком військової агресії з боку Російської Федерації законодавчим органом України було прийнято значну кількість законодавчих актів, спрямованих на вдосконалення багатьох сфер держави та соціального захисту громадян в умовах воєнного стану. За даними проведеного моніторингу кількісних показників ухвалених Верховною Радою України законів від початку повномасштабної війни Росії проти України, а саме за період з 24 лютого по 21 червня

2022 р., було ухвалено 197 документів (а саме 122 закони і 75 постанов), із яких 22 % (42 нормативно-правові акти) від усіх ухвалених законопроектів Верховною Радою України за цей час стосуються економічної політики, 18 % (36 нормативно-правових актів) ухвалених законів – це документи правової політики, зокрема: низка змін до Кримінального кодексу (наприклад, посилення відповідальності за мародерство), Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального процесуального кодексу України щодо співробітництва з Міжнародним кримінальним судом та ін. Чисельний показник прийнятих законів та постанов з питань безпеки і оборони України становить 13 % (26 нормативно-правових актів) [10].

Щодо самих ухвалених законів, які стосуються безпеки і оборони, слід виокремити такі: перший схвалений Верховною Радою України Закон України від 24.02.2022 р. № 2102-IX «Про затвердження Указу Президента України “Про запровадження воєнного стану”» (і подальше його неодноразове продовження); Закон України від 03.03.2022 р. № 2105-IX «Про затвердження Указу Президента України “Про загальну мобілізацію”»; Закон України від 03.03.2022 р. № 2106-IX «Про схвалення Указу Президента України “Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань”»; Закон України від 01.04.2022 р. № 2170-IX «Про внесення змін до Закону України “Про основи національного спротиву”» щодо вдосконалення порядку комплектування і соціального забезпечення Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад»; Закон України від 03.05.2022 р. № 2237-IX «Про внесення змін до Закону України “Про основи національного спротиву” щодо надання можливості територіальній обороні виконувати завдання в районах ведення воєнних (бойових) дій» тощо.

Висновки

Сфери, які забезпечують захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз, у тому числі невоєнного характеру, повинні регулюватися законами та нормативно-

правовими актами, які у сукупності мають складати систему взаємопов'язаних документів, що регулюють діяльність державних та недержавних суб'єктів забезпечення національної (державної) безпеки.

В умовах триваючої військової агресії, а також пов'язаних із нею інших викликів наша держава повинна невпинно адаптуватися до реалій сьогодення, зокрема, вдосконалювати правову базу, яка матиме здатність протидіяти постійно виникаючим загрозам. Мета системи правового регулювання національної (державної) безпеки полягає у забезпеченні цілісної та комплексної державної політики сьогодишньої та майбутньої безпеки України. Прийняті законодавчі та нормативно-правові акти мають бути спрямовані на створення необхідних дієвих механізмів не тільки для суб'єктів системи безпеки і оборони, а для всіх суб'єктів суспільних відносин, що можуть бути залучені до виконання завдань в інтересах безпеки держави.

На думку авторів, модель безпеки держави треба будувати з урахуванням таких компонентів: висновки про обстановку, події, які відбувалися останнім часом, та їх наслідки; всеосяжна оцінка стану наявних подій, чинників та тенденцій, їх впливу на реалізацію державних інтересів та збереження національних цінностей; оцінка стану можливостей повноцінного забезпечення інтересів національної (державної) безпеки у поєднанні з прогнозами загроз, які можуть виникнути у короткостроковій, середньостроковій та довгостроковій перспективах. Система нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки має стати цілісною конструкцією, механізмом, здатним до регулювання процесів забезпечення різних, але взаємопов'язаних галузей, сфер та компонентів національної (державної) безпеки, а також чіткої регламентації діяльності їх суб'єктів та взаємодії між ними.

Питання нормативно-правового регулювання у сфері забезпечення національної (державної) безпеки завжди перебуватиме у стані, який потребує постійного вивчення й удосконалювання, і залежить від багатьох чинників, у тому числі політичних, міжнародних, воєнних, інформаційних, технологічних, гуманітарних тощо. Проте на сьогодні всі зусилля нормотворчої діяльності мають бути спрямовані, насамперед, на

вирішення головного завдання – вдосконалення наявної нормативно-правової бази, яка сприятиме ефективному протистоянню військовій агресії Російської Федерації в умовах запровадженого в Україні правового режиму воєнного стану, створення умов, які сприятимуть відбудові нашої держави, відновленню різних галузей економіки і промисловості, механізмів усебічної соціальної підтримки громадян, які постраждали внаслідок військової агресії, а також належного рівня забезпечення безпеки та обороноздатності держави і суспільства. Його реалізація можлива шляхом розроблення систематизованої, логічної та взаємопов'язаної нормативної бази у сфері національної (державної) безпеки.

Подальші наші наукові пошуки будуть спрямовані на вивчення законодавчого забезпечення і національної (державної) безпеки в іноземних країнах та доцільності його запровадження в Україні.

Перелік джерел посилання

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 20.07.2022).

2. Конституція України [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР]. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BА/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.07.2022).

3. Komisarov O., Chystokletov L., Shyshko V., Khytra O., Kostovska K. The Model of Informational and Communicative Influence of the Subjects of Ensuring National Security on the Source of Threats. *TRAEKTORIÁ NAUKI = PATH OF SCIENCE*. 2019. Vol. 5. № 1. P. 3001–3011.

4. Шмоткін О. Теоретичні основи правової безпеки. *Освіта і наука у сфері національної безпеки: проблеми та пріоритети розвитку* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф.,

м. Острог, 8 черв. 2018 р. Острог : Нац. ун-т «Острозька академія», 2018. С. 119–123.

5. Правове регулювання службової та бойової діяльності у сфері безпеки та оборони України у кризових ситуаціях / С. В. Белай та ін. *Вісник Національної академії правових наук України*. Редкол. : О. Петришин та ін. Харків : Право, 2021. Т. 28. № 2. С. 76–85. URL: <http://visnyk.kh.ua/uk/journals/visnik-naprnru-2-2021-r> (дата звернення: 18.07.2022).

6. Криштанович М. Ф., Пушак Я. Я., Флейчук М. І., Франчук В. І. Державна політика забезпечення національної безпеки України: основні напрямки та особливості здійснення : монографія. Львів : Сполом, 2020. 418 с.

7. Про Стратегію національної безпеки : рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.09.2020 р., затв. Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 20.07.2022).

8. Про Стратегію забезпечення державної безпеки : рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30.12.2021 р., затв. Указом Президента України від 16.02.2022 р. № 56/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/562022-41377> (дата звернення: 20.07.2022).

9. Підковенко О. П. Проблемні аспекти нормативно-правового забезпечення режиму національної безпеки. *Сучасні проблеми забезпечення національної безпеки держави* : тези III Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 26 листоп. 2020 р. Київ : Ін-т УДО України КНУ ім. Тараса Шевченка, 2020. С. 94–97.

10. Закони воєнного часу: які рішення ухвалила Рада за чотири місяці. URL: https://lb.ua/news/2022/07/05/522179_zakoni_voiepnogo_chasu_yaki_rishennya.html (дата звернення: 05.07.2022).

Стаття надійшла до редакції 28.08.2022 р.

UDC 351:342

О. Tkachenko, I. Yevtushenko

AN IMPROVEMENT OF NORMATIVELY-LEGAL ADJUSTING OF SPHERE OF SAFETY AND DEFENSIVE IS IN THE CONDITIONS OF THE MILITARY AGGRESSION

The proposed article reviews the regulatory and legal support of the spheres of national (state) security of the country, the content of individual planning documents in the spheres of national security to improve the legislation of the spheres of national (state) security. The analysis of the bills adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine after the introduction of martial law in Ukraine, which are aimed at improving the security and defense spheres, is carried out.

Attention is drawn to the fact that the state's counteraction to threats of various levels through legal mechanisms is the task of the system of national (state) security of the state and should be carried out in coordination and interaction of the legislative body with all subjects of the security and defense sector, therefore, the legislation of Ukraine on national security should regulate the solution of many specific legal problems.

The proposals on the directions of improvement of the system of legislation in the sphere of security and defense, national (state) security in order to ensure a holistic and comprehensive state policy of present and future security of Ukraine and the creation of the necessary mechanisms for all subjects of public relations that can be involved in the implementation of tasks in the interests of state security are provided.

Keywords: *national safety, state security, spheres of safety and defensive, legislation, normatively-legal acts, military aggression, martial law.*

Ткаченко Олександр Вікторович – кандидат юридичних наук, начальник кафедри державної безпеки Київського інституту Національної гвардії України
<https://orcid.org/0000-0002-3485-6603>

Євтушенко Ігор Володимирович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри тактико-спеціальної, вогневої та спеціальної фізичної підготовки Інституту підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
<https://orcid.org/0000-0003-4299-6398>