

**Пучков О.О.**

Міжнародний гуманітарний університет

## РЕФОРМА НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ

*Стаття присвячена дослідженню реформи нормативного забезпечення сектору національної безпеки в Україні. Проводиться дослідження проекту Закону про національну безпеку України, його змістовий аналіз та співвідношення з його чинним аналогом.*

**Ключові слова:** безпека, національна безпека, реформи в секторі безпеки, законодавство.

Після Революції Гідності реформування сектору безпеки й оборони визнане державними інституціями і громадським суспільством пріоритетним напрямом розвитку, що пов'язано як із зовнішньою агресією, так і застарілістю механізмів забезпечення правопорядку в сфері національної безпеки України. У зв'язку з цим 4 червня 2015 року Постановою Верховної Ради України №509-VIII було схвалено «План законодавчого забезпечення реформ в Україні», де одним із пріоритетних напрямів була саме реформа системи національної безпеки й оборони. Так, однією із першочергових дій було визначено прийняття конституційного Закону «Про національну безпеку України» у строк III квартал 2015–2016 рр. Однак робота над законопроектом була закінчена лише у лютому 2018 року. Президентом України було подано законопроект «Про національну безпеку України» № 8068 до Верховної Ради України 27.02.2018 року.

Оскільки вказаний законопроект Президентом України було визначено як невідкладний, існує висока ймовірність його швидкого прийняття, що і детермінує необхідність його вивчення. Тому **метою** цієї статті є дослідження теоретичних основ проекту Закону про національну безпеку України, його аналіз та співвідношення з його чинним аналогом.

Розроблення цього законопроекту передбачене у Стратегії національної безпеки України. Так, у п. 4.2. зазначається, що формування та розвиток сектору безпеки й оборони є пріоритетом політики національної безпеки. До того ж необхідно забезпечити комплексне вдосконалення законодавства з питань національної безпеки й оборони України, зокрема прийняття Закону України про внесення змін до Закону України «Про основи національної

безпеки України» (нова редакція), який визначить механізми керівництва у сфері національної безпеки та оборони, унормує структуру і склад сектору безпеки й оборони, систему управління, координації та взаємодії його органів [8]. Також у Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» реформа системи національної безпеки та оборони має пріоритетне значення. У цьому документі зазначено, що слід зосередити увагу на формуванні нових органів управління у сфері забезпечення національної безпеки. У Збройних силах України пріоритет має бути наданий повному оновленню структури, оптимізації всіх систем управління та матеріального забезпечення [9].

Справді, необхідність реформи сектору безпеки й оборони є нагальною потребою, про що постійно йдеться у науковій літературі та у засобах масової інформації. До того ж така ситуація є наслідком деформування правопорядку в сфері національної безпеки, що вплинув на деінституціоналізацію державних органів у вказаній сфері, а тому прийняття лише одного закону не зможе радикально вплинути на кризу, що склалася у цій сфері. Систематичні корупційні скандали у сфері матеріального забезпечення, триваючий військовий конфлікт, анексія частини території держави, низький рівень довіри населення – це тільки незначна кількість факторів, що впливають на зміни правопорядку у сфері національної безпеки. Однак дослідження вказаного законопроекту є необхідним, адже його положення є фундаментальними у сфері національної безпеки.

З метою всебічного вивчення положень законопроекту «Про національну безпеку України» він буде досліджений із використанням компаративного методу. Так, будуть порівняні положення

чинного Закону України «Про основи національної безпеки України» [2] та окремі елементи сучасного правопорядку в сфері національної безпеки з метою розроблення пропозицій до зазначеного проекту Закону.

У пояснювальній записці визначено декілька недоліків чинного законодавства у сфері національної безпеки: не досить чітко визначена сфера національної безпеки; відсутні дієві механізми усунення загроз національній безпеці; відсутнє чітке розмежування повноважень державних органів у сфері національної безпеки тощо [5]. У зв'язку з цим автором законопроекту запропоновано скасування трьох законів, об'єднуючи їх у один. Це закони «Про основи національної безпеки України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та «Про організацію оборонного планування». Структура проекту закону складається з шести розділів, що визначають основоположні засади національної безпеки, демократичний цивільний контроль із сектором національної безпеки й оборони, структуру системи національної безпеки й оборони, повноваження державних інституцій та планування у вказаній сфері.

З початку внесення законопроекту до Верховної Ради України він викликав жваві дискусії як серед громадськості, так і серед науковців та експертів. Останні досить критично ставляться до нових положень, приводячи досить серйозні аргументи. Так, однією із новел є призначення Міністра оборони з числа цивільних осіб. Така практика ефективно використовується у більшості країн, що входять до НАТО. Однак Б. Яременко зазначає, що: «Всупереч стандартам НАТО у законопроекті Міністерство оборони України залишається органом військового управління. Це є абсурдним з огляду на те, що Міністерство оборони України відповідно до цього ж законопроекту має очолюватися цивільним міністром та цивільними заступниками міністра. Тому Міністр оборони України як член Кабінету Міністрів, цивільна особа і керівник органу виконавчої влади не може бути підпорядкованим Президентові України як Верховному Головнокомандувачу Збройних сил України, як і не може здійснювати оперативне керівництво застосуванням Збройних сил України» [6]. До того ж відповідно до частини 3 статті 16 зазначеного законопроекту Головнокомандувач Збройних сил України підпорядковується Президентові України та Міністру оборони України, що видається досить спірним (у контексті підпорядкування Міністру оборони),

оскільки Головнокомандувач Збройних сил України здійснює безпосереднє керівництво та управління застосуванням Збройних сил України, тобто володіє спеціальними знаннями, а цивільна особа, звичайно, ні. Також у вказаному законопроекті існує певна неузгодженість інституційної структури Збройних сил України, а саме щодо повноважень та функцій вищих керівних посад.

У проекті закону значно звужено перелік фундаментальних національних інтересів у сфері національної безпеки, до яких віднесено державний суверенітет і територіальну цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; 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. До того ж на відміну від чинного Закону України «Про основи національної безпеки України» положення законопроекту спрямовані на регулювання правопорядку виключно сектору безпеки й оборони, поза увагою залишаються інші складники національної безпеки (економічний, інформаційний, політичний тощо).

Однак позитивним аспектом є відмова від застарілого трактування національної безпеки як захищеності трьох основних об'єктів – людини, суспільства і держави. У законопроекті взагалі прибрана норма, що стосується об'єктів безпеки. Змістовний аналіз документа свідчить, що автором акцентується увага на двох складниках – безпека держави та безпека українського народу (суспільства). У статті 1 зазначено, що національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Своєю чергою національні інтереси України – 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. Тобто не життєво важливі інтереси людини є національними, а лише ті, реалізація яких забезпечує державний суверенітет тощо. Зазначене положення є позитивним кроком до запровадження нової для України системи без-

пеки «human security»), яка спрямована лише на забезпечення стану захищеності людини. Також у законопроекті визначено нові елементи безпеки – поряд із суспільством і державою автор визначає територію та навколишнє природне середовище в контексті захищеності від надзвичайних ситуацій. Зазначене потребує додаткового дослідження, адже це є звуженням змісту категорії екологічна безпека.

Загалом, у законопроекті відсутній уніфікований підхід до розуміння ключових категорій, що, безумовно, може негативно відбитися на правопорядкові в сфері національної безпеки. Так, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України – документ довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз. По-перше, з урахуванням особливостей сфери Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту не може бути документом довгострокового планування (понад 5 років), адже швидкоплинність геополітичних, соціальних умов, а також імовірність техногенних та природних катастроф є складно передбачуваною на такий період. По-друге, у законопроекті відсутня дефініція категорії «огляд громадської безпеки та цивільного захисту», хоча аналогічні в інших сферах є, наприклад – оборонний огляд. По-третє, стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України – це документ, що визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для *держави*, суспільства та особи інтересів. Вказане положення є нелогічним і більше того воно не узгоджується з положеннями самого законопроекту. Так, у пункті 3 статті 1 зазначено, що громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина. Взагалі, що стосується термінології, яка використовується у законопроекті, вона є досить суперечливою. У тексті використовуються терміни і категорії, що є новими для системи національної безпеки України, наприклад, «Білі книги» з обов'язком їх періодичної підготовки (не менше одного разу на три роки).

Досить суперечливим є запровадження фундаментального принципу єдиного управління у сфе-

рах національної безпеки й оборони з практичного боку на відміну від існуючого – «чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки». Це пов'язане з основоположним принципом поділу гілок влади, чинними правилами призначення керівників окремих відомств та неможливістю радикального переформатування, оскільки це може створити загрози узурпації влади. Так, зараз Збройні сили України підпорядковуються Верховному Головнокомандувачу, який призначає на посади їх керівний склад. До того ж інший сектор безпеки (громадської безпеки та цивільного захисту) забезпечується, наприклад, Міністерством внутрішніх справ України та відомствами, що координуються Міністром внутрішніх справ України, які, як і сам Міністр, призначаються Верховною Радою України або Кабінетом Міністрів України (залежно від посади).

Незважаючи на відсутність нормативно-визначеної чіткої структури та розподілу повноважень між інституціями у сфері національної безпеки й оборони, на що звертається увага у пояснювальній записці, у законопроекті відсутня єдина концепція системи органів сектору національної безпеки й оборони. Так, у статті 12 передбачено, що сектор безпеки й оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складників: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Однак надалі відсутній чіткий поділ органів та відомств, що відносяться до того чи іншого елементу сектору. Це, своєю чергою, створює не тільки теоретичні проблеми, а й практичні [7]. В Україні ця проблема ускладнюється і через відсутність відповідного теоретичного опрацювання [1], що зумовлює невизначеність структури сектору безпеки й оборони [3].

Загалом, законопроект підготовлений на досить низькому рівні, про що свідчать як неузгодженість положень у самому законопроекті, так і суперечливість його положень наявним законодавчим нормам. У разі змістовного аналізу можна дійти висновку, що фактично він складається з окремих нормативно-правових актів, що не зовсім вдало дублюють уже чинні нормативно-правові акти. Наприклад, це стосується повноважень суб'єктів у сфері національної безпеки й оборони – Президента України, Головнокомандувача Збройних сил України, Міністра внутрішніх справ України, Міністра оборони тощо. Окремі категорії, що викорис-

товуються у законопроекті, не мають чіткого визначення, що може створити проблеми під час правозастосування, наприклад, відсутні дефініції як у законопроекті, так і в законодавстві загалом таких категорій, як «огляд громадської безпеки та цивільного захисту», «кризові ситуації», «перспективна модель сектору безпеки й оборони» тощо. Варто наголосити, що незважаючи на гостру ситуацію, пов'язану з анексією частини території України та збройною агресією на Сході України, у документі відсутня стратегія боротьби з тероризмом, хоча наявна стратегія кібербезпеки (яка за змістом є похідною від інформаційної безпеки). Що стосується процедурних аспектів, у законопроекті є певні неузгодженості. Так, у статті 26 передбачено, що Стратегія національної безпеки України розробляється за дорученням Президента України протягом шести місяців після його вступу на пост. Однак у тексті закону відсутнє положення щодо суб'єкта, який зобов'язаний розробити вказану стратегію. Видається, що останнім через повноваження має бути Рада Національної безпеки й оборони. Однак у абзаці 5 частини 1 вказаної статті зазначено, що РНБО лише залучається до її підготовки на рівні інших суб'єктів (Національного інституту стратегічних досліджень, державних органів, інституцій громадянського суспільства).

Абсолютно незрозумілими і безглуздими видаються положення законопроекту щодо строків планування у сфері національної безпеки і оборони. Так, у частині 3 статті 25 передбачено, планування поділяється на довгострокове (понад п'ять років),

середньострокове (до п'яти років) та короткострокове (до трьох років). Далі визнано вичерпний перелік документів довгострокового планування – Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України, Національна розвідувальна програма. Всі перелічені документи розробляються після затвердження Стратегії національної безпеки України, до того ж остання (відповідно до статті 26 цього ж законопроекту) розробляється за дорученням Президента України протягом шести місяців після його вступу на пост. З урахуванням статті 103 Конституції України (каденція Президента України п'ять років) [4] всі перелічені документи апіорі не можуть мати довгостроковий характер, оскільки оновлення фундаментальних документів відповідно до змісту статті 26 законопроекту носить обов'язковий характер.

**Висновки.** Отже, проект Закону «Про національну безпеку України» № 8068 від 27.02.2018 року є необхідним у наш час. Однак змістовний аналіз його положень і його порівняння з чинним Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV та сучасним правопорядком у сфері національної безпеки дають змогу виявити серйозні прогалини в його положеннях, які суперечать самі собі та іншим нормативно-правовим актам. У зв'язку з цим зазначений документ потребує серйозного доопрацювання з урахуванням сучасного надбання науки та стану правопорядку в указаній сфері.

#### Список літератури:

1. Аналітична доповідь. До щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». 2015. 680 с.
2. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
3. Комплексний огляд сектору безпеки і оборони. Уроки минулого і сьогодення. № 29, Серія «Національна безпека» URL: [http://www.niss.gov.ua/ncotent/articles/files/sector\\_bezpeki-ea34b.pdf](http://www.niss.gov.ua/ncotent/articles/files/sector_bezpeki-ea34b.pdf)
4. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про національну безпеку України» № 8068 від 28.02.2018. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63531](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531)
6. (Не)публічний контроль і стандарти НАТО: що варто знати про новий закон про нацбезпеку. Телеканал новини «24». 2018. URL: [https://24tv.ua/ukrayina\\_tag1119](https://24tv.ua/ukrayina_tag1119)
7. Стратегічний оборонний бюлетень України. 2012. 56 с.
8. Стратегія національної безпеки України: затверджено Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
9. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»: схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

**РЕФОРМА НОРМАТИВНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА  
В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

*Статья посвящена исследованию реформы нормативного обеспечения сектора национальной безопасности в Украине. Проводится исследование проекта Закона о национальной безопасности Украины, его содержательный анализ и соотношение с его действующим аналогом.*

**Ключевые слова:** безопасность, национальная безопасность, реформы в секторе безопасности, законодательство.

**REFORMATION OF THE NORMATIVE REGULATION OF THE LEGAL ORDER  
AT THE NATIONAL SAFETY SPHERE: ACTUAL QUESTIONS**

*The article is devoted to the research of the reformation of the legal regulation of the national safety sector in Ukraine. It researches the draft law about National safety of Ukraine, its content and relations with its current analogue.*

**Key words:** safety, national safety, reformation of the national safety sector, legislation.