

УДК 32:321

DOI <https://doi.org/10.32782/app.v71.2023.8>

А. В. Шемчук

orcid.org/0000-0002-6845-4928

аспірант кафедри парламентаризму

Навчально-наукового інституту публічного управління

та державної служби

Київського національного університету

імені Тараса Шевченка

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Становлення Української держави, орієнтування соціуму на засади гуманізму і справедливості, пошуки напрямів його демократичного розвитку, робить актуальним застосування і наповнення реальним демократичним змістом головних положень нормативно-правового регулювання системи забезпечення безпеки, зокрема політичної, яка, в свою чергу, є головним вектором державної політики щодо забезпечення захищеності національних інтересів і цінностей та передбачає таку організацію діяльності суб'єктів політичної влади, яка повністю задовольняє потребу у забезпеченні конституційного ладу держави.

Не зважаючи на те, що поняття «політична безпека» не використовується безпосередньо у тексті Конституції України, на відміну від інших видів безпеки, зокрема економічної й інформаційної (ч. 1 ст. 17), екологічної (ст. 16), державної (ч. 3 ст. 17), національної (ст. ст. 32, 34, 36, 39, 44 тощо), все ж вона досить чітко окреслена в чинному безпековому законодавстві України, яке включає закони України «Про національну безпеку України», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про Раду національної безпеки і оборони України», а також – у Стратегію національної безпеки України, базовими принципами якої визначено принципи стримування, стійкості і взаємодії. Кожний із зазначених принципів визначає сучасну безпекову концепцію України і відповідає її пріоритетним національним інтересам і має особливе значення в сучасних умовах воєнного стану і повоєнній відбудові нашої держави.

Проблема визначення нормативно-правового забезпечення політичної безпеки вважається однією із найбільш складних у політичній науці. Адже вона пов'язана не лише із багатоаспектністю складових її понять, а й із не визначенням терміну «політична безпека» в базових нормативних актах держави. Наразі це виправляється і, як ніколи, є помітним намаганням держави й соціуму налагодити комунікацію щодо розвитку держави в перспективі, осмислення й сприйняття національних загроз, а також інтересів.

Діалог розгортається у двох напрямках:

– з погляду збереження національної єдності, яка неможлива без результативної взаємодії держави й громадянського суспільства;

– з погляду консенсусу, що вважається гарантією узгоджених і спільних дій публічної влади на всіх рівнях.

При цьому взаємодія держави і громадянського суспільства є одним із ефективних способів забезпечення основних принципів представницької демократії (Goshovska V., Pukhkal O., Reiterovych I., Mussyshyn O., Serhov S., 2023), а консенсус – способом прийняття консолідованих узгоджених рішень, в основі якого лежить соціальне партнерство як суспільна цінність (Даниленко Л.І., 2022).

Обидва питання є предметом публічного обґрунтування й політичної угоди, що має ознаку політико-правового договору публічного значення (конституційну ознаку). І саме тому, політична безпека, на нашу думку, відіграє головну роль у державній політиці із надання безпеки і посідає одну з головних позицій в системі забезпечення національної безпеки та є її основним структурним елементом. Її нормативно-правове регулювання не дасть змоги

отримати бажані результати без виваженої державної політики, орієнтованої на захист основ демократії.

Тому, ми вважаємо, що основою нормативно-правового забезпечення системи національної безпеки є створення і підтримка її нормативно-правової бази як юридичного інструмента, що розкривається нормативними актами і відповідає її цільовому призначенню.

Нами розглянуто зазначену нормативно-правову базу на двох рівнях:

– першому (політико-управлінському), коли нормативні акти формуються в межах системи національної безпеки і є для всіх обов'язковими (Конституція України, закони й постанови Верховної Ради України, укази й розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України);

– другому (організаційно-управлінському), коли вони формуються з урахуванням своєрідності діяльності кожного суб'єкта політичної влади з питань національної безпеки й оборони України, якими є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші державні органи влади сектору безпеки і оборони – дипломатичні, воєнні, спеціальні (зовнішні і внутрішні) служби, РНБО.

Також, в ієрархії нормативно-правової бази системи політичної безпеки значну роль на організаційно-управлінському рівні відіграють акти нормативного й директивного спрямування місцевих органів влади з питань забезпечення політичної безпеки осіб, громадських організацій, загальнодержавних інтересів на місцевому й регіональному рівнях (Приходько Х.В., 2015).

У цілому нормативно-правова база забезпечення системи політичної безпеки, як складник національної безпеки, сприяє реалізації таких функцій державної безпекової політики, як:

– регулювання взаємовідносин між суб'єктами гарантування безпеки (держава, суспільство, людина та громадянин), встановлення їхніх прав, обов'язків, відповідальності;

– створення умов для забезпечення й координації дій суб'єктів політичної безпеки;

– визначення алгоритму застосування інструментів політичної безпеки.

Відповідно до внутрішнього і зовнішнього аспектів, політична безпека містить елементи: політичної особистої безпеки людини й громадянина; політичної безпеки нації; політичної громадської безпеки; політичної державної безпеки; політичної безпеки автономії – Автономної Республіки Крим; політичної муніципальної безпеки (політичної безпеки місцевого самоврядування).

Всі зазначені складові елементи системи політичної безпеки знаходяться в діалектичній єдності. Зміни кожного з них спричинені сталими або, навпаки, незбалансованими станами. Тобто, суспільні відносини в сфері внутрішньої (особистої – індивідуальної та суспільної – колективної) та зовнішньої (міждержавної, міжнародної, міжнаціональної) політичної безпеки як одного з головних елементів конституційного ладу України, спричинені суттю, змістом, становленням конституційних політичних прав та свобод і, крім того, вважаються одним із правових чинників та політичних гарантій їх забезпечення. Так само і, навпаки, політичні права та свободи, а також процедури їх здійснення, визначені Конституцією і законодавством України, їх наступне конституювання й інституціоналізація виявляються гарантіями політичної безпеки.

Про це свідчать, наприклад, норми Конституції, Виборчого кодексу України, законів України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим», «Про всеукраїнський референдум», «Про Конституційний Суд України», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Регламент Верховної Ради України».

Ухвалені на основі обговорення й громадянського консенсусу законодавчі норми виступають базисом для здійснення завдань публічної політики щодо:

– усунення суспільного протистояння та політичних спекуляцій на світоглядних, а також соціальних темах;

– функціонування профільних органів державної влади щодо здійснення політичної безпеки в різних секторах суспільно-політичного життя держави;

– розроблення програм імплементації та конкретизації належних положень у нормах законодавства, підзаконних актах, документах державної політики, орієнтованих на виконання прав та свобод громадянина.

Саме тому Стратегія національної безпеки України (2020) має особливе значення на сучасному етапі розвитку цієї системи і включає такі базові принципи, як:

- стримування – з метою розвитку оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України;
- стійкості – з метою забезпечення здатності суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей;
- взаємодії – з метою розвитку стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед з ЄС і НАТО та їх державами-членами, США, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України.

З прийняттям зазначеної Стратегії національної безпеки України, регулюючий вплив на сферу політичної безпеки набув більш ефективного результату, завдяки чітко сформульованим нормам, інструментам, способам і методам її реалізації. Однак, на жаль, констатуємо той факт, що раніше результативність правового регулювання процедури забезпечення політичної безпеки в Україні була на доволі низькому рівні, на що вказує недостатня активність нашої держави у прийнятті відповідних нормативних актів у перші роки незалежності (1990 р. – 1998 р.), і значне зниження такої активності – в останні роки (2000 р. – 2020 р.) – табл. 1.

Таблиця 1

Політико-правове забезпечення політичної безпеки України (хронологічний аспект)

<i>Базові нормативні акти у сфері політичної безпеки України</i>	<i>Короткий зміст</i>	<i>Рік прийняття</i>
Декларація про державний суверенітет України	України як суверенна національна держава забезпечує захист та охорону національної державності українського народу	1990
Постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України»	Україна визнається як незалежна держава, яка має право на самовизначення, що встановлено Статутом ООН	1991
Конституція України:	встановлює основні напрями безпеки:	1996
ч. 1 ст. 17	економічна та інформаційна	
ст. 16	екологічна	
ч. 3 ст. 17	державна	
ст. ст. 32, 34, 36, 39, 44	національна	
Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»	визначає правові засади організації та діяльності РНБО, її склад, структуру, компетенції, функції, який здійснює координаційну роль з питань національної безпеки та оборони при Президентові України	1998
Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»	визначає зміст правового режиму у період надзвичайного стану	2000
Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»	Україна формує демократичну правову державу, пріоритетна мета якої – гарантування прав та свобод особи	2010
Закон України «Про національну безпеку України»	визначає й розмежовує повноваження органів державної влади у сферах національної безпеки й оборони	2018
Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України	запроваджує національну систему стійкості шляхом розроблення відповідного плану дій	2020

Джерело: авторська розробка на основі чинного законодавства України у сфері політичної безпеки

Як видно з таблиці 1, результативність нормативно-правового регулювання процедури забезпечення політичної безпеки в Україні, є доволі низькою в останні двадцять років, на відміну від першого десятиліття незалежності нашої держави.

Вважаємо, що такі великі інтервали в часі щодо оновлення й уточнення нормативно-правової бази стали суттєвою загрозою для України, що відчули всі громадяни під час воєнної агресії РФ проти України. Адже, всі регулюючі дії суб'єктів забезпечення безпеки ґрунтуються на правових актах держави і мають бути своєчасно оновлені. Від їхньої своєчасної модернізації залежить рівень захисту держави та її безпека.

Тому важливим вектором регулювання політичної безпеки України має стати:

- конструктивна робота всіх суб'єктів політичної влади з питань національної безпеки й оборони України (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші державні органи влади сектору безпеки і оборони – дипломатичні, воєнні, спеціальні (зовнішні і внутрішні) служби, РНБО, місцеві органи влади) та їх легітимність;

- повноцінна діяльність громадянського суспільства та його основних інституцій – політичних партій, громадських об'єднань;

- робота ЗМІ, вплив яких на гарантування політичної безпеки та особливо на суспільну свідомість складно переоцінити.

При цьому, злагодженість дій усіх суб'єктів політичної влади з питань національної безпеки й оборони України забезпечується Конституцією України, чинним законодавством й іншими нормативно-правовими актами на політико-управлінському й організаційно-управлінському рівнях.

Тому, вважаємо, що державна політика з регулювання політичної безпеки України має скеровуватися на:

- покращення організаційної структури всієї системи забезпечення політичної безпеки та збільшення результативності функціонування її суб'єктів;

- своєчасність прогнозування потенційних небезпек та загроз для політичної безпеки, стану внутрішньополітичної ситуації в державі;

- пошук та вибір раціональних рішень стосовно комплексного застосування можливостей і потенціалу забезпечення політичної безпеки.

Щодо прогнозів розвитку політичної безпеки, то за даними Інституту стратегічних досліджень, зміцнення міжнародної підтримки України є ключовим завданням політики, в якій мають реалізуватися, визначені Президентом України, пріоритети щодо: підвищення ефективності зовнішньої політики; реформи дипломатичної служби; структурування відносин із НАТО за програмою «Один партнер – один план»; розвитку співпраці з Північноатлантичним альянсом, зокрема в межах Програми розширених можливостей НАТО. Стратегічним завданням є отримання від НАТО Плану дій щодо членства в Альянсі, про що йдеться у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» (2022).

Таким чином, політико-правові засади забезпечення політичної безпеки України ми розглядаємо як безпекове законодавство та діючі міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надає Верховна Рада України, а також підзаконні нормативно-правові акти України, ухвалені згідно з Конституцією України, які здійснюють регуляцію суспільних безпекових відносин і є відповідними національними цінностями та національним інтересам України.

У перспективі дослідження бачимо, що проблема полягатиме не стільки в системній модернізації нормативно-правового забезпечення, скільки в його дотриманні, розумінні важливості окресленої проблематики представниками влади, чіткому виконанні ними своїх повноважень та зрілості громадянського суспільства. Тому пропонується посилення координації відомств, державних і недержавних інституцій, які гарантують чи підтримують забезпечення політичної безпеки в Україні, особливо в умовах воєнного стану і повоєнної відбудови нашої держави.

Література

Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Національний інститут стратегічних досліджень. 2022. URL: <https://niss.gov.ua/publikatsiyi/poslannya-prezydenta-ukrayiny/analitichna-dopovid-do-shchorichnoho-poslannya-0>.

Антонов В.О. Національна безпека як конституційно-правова гарантія політичної системи України. Часопис Київського університету права. 2014. № 4. С. 75-79.

Кормич Б.А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України : [монографія]. Одеса: Юридична література, 2003. 472 с.

Лемак О.В. Забезпечення національної безпеки як функція держави. Науковий вісник Ужгородського національного ун-ту. Серія право. 2016. Вип. 38. Т.2. С. 63-67.

Лідія Даниленко. Консенсусна культура як запорука розвитку майбутнього толерантного суспільства незалежної України: *Незалежність України: сучасна доктрина і практика публічного управління*: матеріали міжнар. круглого столу до Дня Незалежності України (Київ, 22 серпня 2022 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С. 13-16. <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/1986/files/6f7ca417-8b30-4593-a3c0-92c79505b382.pdf>

Ліпкан В.А., Ліпкан О.С., Яковенко О.О. Національна і міжнародна, / Ліпкан В.А. Національна безпека України: Навчальний посібник. К.: КНТ, 2009. 576 с.

Ліпкан В.А., Ліпкан О.С., Яковенко О.О. Національна і міжнародна безпека в визначеннях та поняттях. Київ : Текст, 2006. 256 с.

Приходько Х.В. Політична безпека України: конституційно-правовий концепт. Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 1. С. 36-40.

Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.

Goshovska V., Pukhkal O., Reiterovych I., Mysyshyn O., Serhov S. Peculiarities of representative authorities functioning in Ukraine under conditions of war. *Cuestiones Políticas*. Vol. 41 Núm. 77. 2023. *Cuestiones Políticas*. Vol. 41 Núm. 77. 2023 (web of science).

References

Analitychna dopovid Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen do shchorichnoho Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy pro vnutrishnie i zovnishnie stanovyshe Ukrainy. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen. 2022. [Analytical report of the National Institute for Strategic Studies to the annual Address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine on the internal and external situation of Ukraine. National Institute for Strategic Studies. 2022]. URL: <https://niss.gov.ua/publikatsiyi/poslannya-prezydenta-ukrayiny/analychna-dopovid-do-shchorichnoho-poslannya-0> (in Ukrainian).

Antonov V.O. (2014). Natsionalna bezpeka yak konstytutsiino-pravova harantiia politychnoi systemy Ukrainy [National security as a constitutional and legal guarantee of the political system of Ukraine]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. № 4. P. 75-79 (in Ukrainian).

Kormych B.A. (2003). Orhanizatsiino-pravovi zasady polityky informatsiinoi bezpeky Ukrainy [Organizational and legal principles of information security policy of Ukraine]. Odessa: Yurydychna literatura (in Ukrainian).

Lemak O.V. (2016). Zabezpechennia natsionalnoi bezpeky yak funktsiia derzhavy [Ensuring national security as a function of the state]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho un-tu. Serii pravo*. Vyp. 38. Tom. 2. P. 63-67. (in Ukrainian).

Danylenko L.(2022). Konsensusna kultura yak zaporuka rozvytku maibutnoho tolerantnoho suspilstva nezaleznoi Ukrainy [Consensus culture as a guarantee of development of the future tolerant society of independent Ukraine]. In L. H. Komakha (Ed.), *Nezalezhnist Ukrainy: suchasna doktryna i praktyka publichnoho upravlinnia* [Independence of Ukraine: modern doctrine and practice of public administration]. Kyiv : NNI PUDS KNU imeni Tarasa Shevchenka (in Ukrainian).

Lipkan V.A. (2009). Natsionalna bezpeka Ukrainy: Navchalnyi posibnyk [National Security of Ukraine: Textbook]. K.: KNT (in Ukrainian).

Lipkan V.A., Lipkan O.S., Yakovenko O.O.(2006). Natsionalna i mizhnarodna bezpeka v vyznachenniakh ta poniattiakh [National and international security in definitions and concepts]. Kyiv : Tekst (in Ukrainian).

Prykhodko Kh.V. (2015). Politychna bezpeka Ukrainy: konstytutsiino-pravovyi konspekt [Political Security of Ukraine: Constitutional and Legal Synopsis]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. № 1. P. 36-40. (in Ukrainian).

Pro Stratehiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy. vid 14 veresnia 2020 roku № 392/2020 [On the National Security Strategy of Ukraine: Decree of the President of Ukraine. dated September 14, 2020 No. 392/2020] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (in Ukrainian).

Goshovska V., Pukhkal O., Reiterovych I., Mysyshyn O., Serhov S. (2023). Peculiarities of representative authorities functioning in Ukraine under conditions of war. *Cuestiones Políticas*. Vol. 41 Núm. 77.

Анотація

Шемчук А. В. Політико-правові засади забезпечення політичної безпеки України. – Стаття.

У статті визначено політико-правові засади забезпечення політичної безпеки України, які окреслюються станом розроблення і впровадження концепції безпеки, що ґрунтується на безпековому законодавстві, міжнародних договорах, підзаконних нормативно-правових актах. В сукупності вони здійснюють регуляцію суспільних безпекових відносин і відповідають національним цінностям та національним інтересам держави.

З'ясовано, що поняття «політична безпека» не використовується безпосередньо у тексті Конституції України. Все ж є багато інших правових норм, що дають підстави стверджувати про юридичну природу політичної безпеки як конституційного явища. Це стосується, зокрема, законів України «Про національну безпеку України», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про Раду національної безпеки і оборони України» та Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України.

Акцентована увага на тому, що політичні права та свободи й способи їх втілення, визначені в Конституції і законах України, їх наступне конституювання й інституціоналізація, є гарантіями політичної безпеки.

Охарактеризована діяльність суб'єктів політичної влади із забезпечення політичної безпеки в Україні (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші державні органи влади сектору безпеки й оборони – дипломатичні, військові, спеціальні (зовнішні, внутрішні) служби, РНБО, місцеві органи влади), що утворюється Конституцією і нормативно-правовими актами держави. Їх результативність залежить не лише від правового регулювання зазначеної процедури, а й від її дотримання, розуміння важливості окресленої проблематики та чіткому виконанні повноважень їх представниками і зрілості громадянського суспільства.

З'ясовано, що в Україні регулюючі дії суб'єктів політичної влади із забезпечення політичної безпеки до початку війни, яку розпочала РФ 24 лютого 2022 року військовим вторгненням в Україну, мали доволі низьку результативність. Це сприяло розробці і впровадженню Стратегії національної безпеки України, якою передбачено посилити координацію відомств, державних і недержавних інституцій, зокрема в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови нашої країни.

Ключові слова: політична безпека, національна безпека, безпекове законодавство, органи державної влади, суб'єкти забезпечення політичної безпеки.

Summary

Shemchuk A. V. Political and legal principles of ensuring political security of Ukraine. – Article.

The article defines the political and legal principles of ensuring the political security of Ukraine, which are outlined by the state of development and implementation of the concept of security, which is based on security legislation, international treaties, and secondary legal acts. Together, they regulate social security relations and correspond to national values and national interests of the state.

It was found that the concept of "political security" is not used directly in the text of the Constitution of Ukraine. However, there are many other legal norms that give grounds for asserting the legal nature of political security as a constitutional phenomenon. This applies, in particular, to the laws of Ukraine "On the National Security of Ukraine", "On the Legal Regime of the State of Emergency", "On the National Security and Defense Council of Ukraine" and the National Security Strategy of Ukraine, approved by the Decree of the President of Ukraine.

Focused attention on the fact that political rights and freedoms and ways of their implementation, defined in the Constitution and laws of Ukraine, their subsequent constitution and institutionalization, are guarantees of political security.

The activities of the subjects of political power to ensure political security in Ukraine are characterized (the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, other state authorities in the security and defense sector – diplomatic, military, special (external, internal) services, NSDC, local authorities), which is approved by the Constitution and regulatory legal acts of the state. Their effectiveness depends not only on the legal regulation of the specified procedure, but also on its compliance, understanding of the importance of the outlined issues and clear performance of powers by their representatives, and the maturity of civil society.

It was found that in Ukraine, the regulatory actions of subjects of political power to ensure political security before the start of the war, which the Russian Federation began on February 24, 2022 with a military invasion of Ukraine, had rather low performance. This contributed to the development and implementation of the National Security Strategy of Ukraine, which provides for strengthening the coordination of departments, state and non-state institutions, in particular, in the conditions of martial law and post-war reconstruction of our country.

Key words: political security, national security, security legislation, state authorities, subjects of political security.