



КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ТА СТРУКТУРА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Завидняк І.І.,

здобувач

Ужгородського національного університету

У статті аналізується структура національної безпеки України шляхом визначення змісту національних інтересів відповідно до верховенства права.

Ключові слова: верховенство права, законний інтерес, національна безпека, національні інтереси.

В статье анализируется структура национальной безопасности Украины путем определения содержания национальных интересов в соответствии с верховенства права.

Ключевые слова: верховенство права, законный интерес, национальная безопасность, национальные интересы.

This article analyzed the structure of Ukraine's national security by determining the content of national interests according with the rule of law.

Keywords: rule of law, a legitimate interest, national security, national interests.

Роль конституційного права у забезпеченні національної безпеки (далі – НБ) полягає у визначенні моделі правового регулювання системи НБ, яка має бути гнучкою з метою визначення та закріплення національних інтересів, визначення та реалізації пріоритетних напрямків розвитку України на зовнішній та внутрішній арені, формування чіткою системи владних інститутів по її забезпеченню, формування передумов та реалізації національних інтересів на міжнародній арені з урахуванням реалій геополітичного становища України.

Дослідженню питань конституційного регулювання національних інтересів та національної безпеки присвячено у низці праць вітчизняних та зарубіжних вчених В. Білоуса, О. Бодрука, М. Вітрука, В. Горбунова, Г. Костенка, В. Ліпкана, В. Мунтіяна, Г. Мурашина, Н. Нижник, Г. Почепцова, Г. Ситник, В. Шлемка та інших. Водночас відсутні дослідження проблем визначення національних інтересів відповідно до доктрини верховенства права.

Метою цієї статті є розкриття структури національної безпеки України у контексті змісту національних інтересів відповідно до доктрини верховенства права. Згідно із поставленою метою у статті будуть вирішені такі завдання: розкрити співвідношення понять «законний інтерес» і національний інтерес; визначити природу формування національних інтересів; з'ясувати вплив національних інтересів на структуру НБ.

НБ ґрунтується на національних інтересах, оскільки захист певних правоположень зумовлений наявністю певних інтересів, у нашому контексті – національних інтересів. У конституційному праві прийнято вживати термін «законний інтерес». Етимологічний аналіз термінів свідчить, що поняття «національний інтерес» є родовим по відношенню до поняття «законний інтерес», який є тісно пов'язаний із сутністю змісту основних прав людини. Зокрема, на думку російського конституціоналіста В. Горбунова законні інтереси

пов'язані із необхідністю реалізації певних потреб, які викликають власне їхню актуалізацію у правовідносинах. Законний інтерес пов'язаний із реалізацією певних прагнень, потреб, які прямо не заборонені законом. У конституційному значенні існують законні інтереси індивіда, держави і суспільства. Вони лежать у полі правового регулювання і стосуються правомірної поведінки; виключаючи, таким чином, випадки зловживання правом [1].

Як вказує М. Вітрук, законний інтерес, як і юридичне право, є можливість особистості з користування соціальними благами, яка виражається відповідно до законів носія законного інтересу діяти певним чином, вимагати певної поведінки від зобов'язаних осіб, органів та установ, звертатися за захистом до компетентних державних та громадських організацій [2]. З аналізу цієї позиції видно, що законний інтерес таким чином отожднюється із суб'єктивним правом. З наведеного визначення неможливо встановити істотні ознаки законного інтересу, що дозволяють відмежувати це явище від інших явищ правової дійсності.

Слід погодитися з думкою, що законний інтерес у порівнянні з суб'єктивним правом має менш багатий зміст, що складається з двох елементів (правомочностей), таких як: 1) дозволу на вчинення дії, спрямованих на користування соціальним благом; 2) можливість звертатися за захистом до компетентних державних органів та органів місцевого самоврядування. Юридичний дозвіл на вчинення дій, які спрямовані на задоволення потреби (користування соціальним благом), характеризує законний інтерес як форму відображення і закріплення в нормативних актах певних правових можливостей. У свою чергу юридично забезпечена можливість звертатися за захистом законного інтересу до компетентних державних органів та органів місцевого самоврядування, є гарантією реалізації інтересу і свідчить про те, що законний інтерес являє собою самостійний об'єкт судо-



вого захисту. Причому захист законного інтересу може бути пов'язаний не тільки з усуненням обставин, що перешкоджають особі користуватися конкретним соціальним благом, але і в деяких випадках зі збереженням вже існуючих умов та можливостей [3].

На думку М. Савчина, інтереси є однією з універсальних конституційних цінностей і важливим є забезпечення балансу приватних і публічних інтересів, що проявляється у динаміці конституційних правовідносин [4]. Заслуговує на увагу також усталена практика Конституційного Суду, в якій міститься достатньо вироблених правовоположень щодо природи законного інтересу. Відповідно до них, охоронюваний законом інтерес у його вузькому значенні перебуває виключно у логічно-смысловому зв'язку із суб'єктивними правами, але прямо ними не опосередковується, тобто виходить за межі останніх. Охоронюваний законний інтерес відбиває легітимне прагнення його носія до того, що не заборонено законом, а тому не юридичну, а фактичну (соціальну) можливість. На думку Конституційного Суду, охоронюваний законом інтерес: «...означає правовий феномен, який: а) виходить за межі змісту суб'єктивного права; б) є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони; в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; г) не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загально визнаним принципам права; д) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом; е) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом. Охоронюваний законом інтерес регулює ту сферу відносин, заглиблення в яку для суб'єктивного права законодавець вважає неможливим або недоцільним».

Конституційний Суд також зазначив, що охоронюваний законом інтерес є простим легітимним дозволом, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних та колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загально правовим засадам [5].

З аналізу праць науковців та усталеної практики Конституційного Суду видно, що необхідно диференціювати національні інтереси від законних інтересів за такими критеріями: а) носіями; б) адресатами; в) обсягом і змістом; г) процедурними гарантіями. За суб'єктивним складом носіями національних інтересів є індивіди, держава і суспільство. Однак їх не можна розглядати як носіїв у їх простій сукупності; вони мають поєднуватися, інтегруватися певним чином, складаючи певну сукупність. Національні інтереси стосуються нації, тобто вони виражають певну політичну згоду, яка виникла у суспільстві, на досягнення стійкого його розвитку (суспільних та політичних інститутів, держави тощо), попередження можливих загроз та/або їх припинення.

Оскільки національні інтереси стосуються питань політичного процесу (досягнення суспільної згоди

щодо мети функціонування суспільно-політичних та владних інститутів), тому їх адресатами є органи публічної влади. Відповідно до принципу верховенства права реалізація державної політики є вираженням свободи розсуду у реалізації повноважень органів публічної влади. Така свобода розсуду органів публічної влади має бути обмеженою, оскільки це призводить до сваволі чиновників, порушенню прав і свобод людини та сваволі у діяльності органів публічної влади [6, 7]. Якщо проаналізувати реалізацію національних інтересів через призму принципу поділу влади, тоді необхідно говорити про обсяг повноважень органів публічної влади та додержання процедури прийняття та оприлюднення правових актів, прийнятих на їх реалізацію. За таких умов орган публічної влади має використовувати право свого розсуду відповідно до мети його повноважень і з урахуванням цього підходити до вирішення конкретних юридичних ситуацій.

За таких умов реалізація національних інтересів визначається у діяльності органів публічної відповідного до загального дозвольного принципу, закріпленого у частині другій статті 19 Конституції, за яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Стосовно приватних осіб (юридичних і фізичних осіб) діє правило, за яким дозволено все, що прямо не заборонено законом.

У структурі інтересів національні інтереси є ширші за змістом від державних інтересів, оскільки стосуються нації як спільноти людей незалежно від їхнього етнічного походження, об'єднаних політичними інтересами, усвідомленням своєї спільності на певній території з певною державною організацією, єдиним громадянством, правами та обов'язками, культурою та традиціями [8]. Згідно із Законом про основи національної безпеки України (далі – Закон № 964-IV) [9] національні інтереси – це життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток.

Водночас слід зауважити, що суспільство на відміну від організації спільноти характеризується процедурами формування спільних інтересів, які дозволяють забезпечити його інтеграцію в певне єдине ціле [10]. Оскільки вищим ступенем організації суспільства є держава, не можна цілком стверджувати, що національні інтереси слід ототожнювати із державними інтересами, оскільки держава не може охоплювати усі аспекти суспільного життя; таке загрожує формуванням тоталітарного ладу, що є безпосередньою загрозою національним інтересам, які виражають можливість суспільства стійко розвиватися.

Питання національної безпеки за своїм характером лежать у площині відносин між Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Служби безпеки України та органів виконав-



чої влади, які законом наділені повноваженнями щодо здійснення відповідних заходів. Вирішення питання забезпечення НБ належить до поля політичного розсуду зазначених органів влади, які вправі приймати рішення, виходячи з легітимно допустимих меж поля свободи розсуду здійснення їх повноважень (частина друга статті 19 Конституції України). Основні напрямки державної політики з питань національної безпеки визначені статтею 8 Закону № 964-IV.

Федеральний Конституційний Суд Німеччини при вирішенні питання щодо конституційності окремих положень Закону ФРН «Про атом» зазначив, що питання 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» [12].

У структурі конституційного ладу НБ розкривається у статті 17 Конституції України, яка визначає такі її основні компоненти захист суверенітету і територіальної цілісності України, економічна безпека, інформаційна безпека. Системний аналіз статті 17 Конституції України дає змогу зробити висновок, що захист суверенітету і територіальної цілісності України складає у власному розумінні предмет державної безпеки. Так, згідно з частиною третьою цієї статті забезпечення зазначених конституційних цінностей покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Забороняється використання Збройних сил України та інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності (частина четверта). Аналіз положень частин третьої і четвертої статті 17 Конституції України дає змогу зробити висновок, що вони складають предмет регулювання воєнної безпеки, яка є важливим елементом НБ.

Натомість стаття 16 Конституції України виділяє також екологічну безпеку, наслідком якої є підтримання екологічної рівноваги на території України. Згідно із Законом № 964-IV національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам

Процедурними гарантіями національних інтересів з точки зору верховенства права є низка вимог процедурно-процесуального характеру, які визначають параметри якості закону та відповідного правозастосування у галузі НБ.

М. Савчин серед процедурних вимог якості законодавства виділяє наступні: правова безпека (правова визначеність) індивіда (гарантії стабільності законодавства, законність (правомірність) очікувань, неприпустимість зворотної дії актів законодавства, належний порядок до-

ведення до відома населення змісту правових актів); забезпечення права опозиції на участь у розробці та прийнятті правових актів; судовий конституційний контроль правових актів [12]. На думку С. Погребняка, до вимог якості законодавства належать: обов'язкове оприлюднення правових актів; заборона зворотної сили правових актів; розумна стабільність права; послідовність правотворчості; надання достатнього часу для змін у системі правовідносин, викликаних прийняттям нового закону [7].

Зокрема, принцип правової визначеності (правової безпеки) передбачає чіткий і зрозумілий виклад закону, одноманітний режим його застосування, пропорційність та адекватність використання засобів для досягнення покладеної мети, в тому числі при реалізації повноважень суб'єктом владних повноважень. У матеріальному значенні принцип правової визначеності втілюється у фундаментальному характері конституційних принципів і норм, які не можуть тлумачитися довільно. У процесуальному значенні цей принцип проявляється, як безпосередньо зазначив Конституційний Суд у стабільності конституційних норм та встановлення певних процесуальних обмежень по суб'єктному, процедурному складу щодо внесення змін до Конституції України. З цього приводу Конституційний Суд вказав: «Однією з найважливіших умов визначеності відносин між громадянином і державою, гарантією закріпленого у статті 21 Конституції України принципу непорушності прав і свобод людини є стабільність Конституції, яка, крім інших чинників, значною мірою визначається правовим змістом Основного Закону. Наявність у Конституції України надто деталізованих положень, місце яким у поточному законодавстві, породжуватиме необхідність частого внесення змін до неї, що негативно позначатиметься на стабільності Основного Закону» [13].

З аналізу приведених положень видно, що вимоги до якості законодавства у галузі НБ є важливою складовою ефективності системи національної безпеки (далі – СНБ), оскільки дають змогу забезпечувати стабільне його застосування, планувати свою діяльність, виробляти концепції та стратегії забезпечення НБ на основі положень Конституції і законів України. Це є важливим сьогодні в умовах ентропії законодавства у галузі НБ, що має наслідком правову невизначеність, тобто порушення засад верховенства права та вимог конституційності. Серед причин цього явища В. Ліпкан виділяє низку макро- та мікропричин. На думку дослідника до макропричин інфляції законодавства належать: невизначеність у пріоритетних напрямках його розвитку; нестабільність та колізійність; диспропорція у співвідношенні законів та підзаконних актів; недостатнє наукове обґрунтування; недооцінка питань, пов'язаних із реалізацією прав і свобод людини. До мікропричин інфляції законодавства належать: відсутність низки стратегічно фундаментальних документів (оновленої Концепції НБ, Доктрини НБ тощо); невизначеність та мінливість державної політики у галузі НБ (наприклад, проголошення курсу євроатлантичної інтеграції при Президентові В. Ющенку та його згорання при Президентові В. Януковичу); дисфункція правових норм [14].



Вимоги до застосування права у галузі НБ має важливе значення для з'ясування легітимності дій Служби безпеки України на реалізацію її повноважень, а також діяльності інших органів державної влади, що володіють повноваженнями у галузі НБ. Згідно з вимогами конституційної державності легітимність дій органів публічної влади ґрунтується на засадах неухильного додержання вимог Конституції і законів України, гарантією чого є судовий контроль за їх діяльністю. Тому необхідно зробити аналіз цих вимог згідно з принципом верховенства права та з урахуванням природи владних повноважень компетентних органів публічної влади у галузі НБ.

На думку С. Погребняка до вимог належного застосування права належать такі: обов'язок виконання нормативно-правових актів; існування практики уточнення (конкретизації) змісту нормативно-правових актів; існування практики однакового застосування законів; вимога *res iudicata* (остаточні й обов'язковість судових рішень, які повинні неухильно виконуватися органами публічної влади) [7, 189-192]. Натомість М. Савчин виділяє дві групи вимог у сфері правозастосування. До першої групи належать загальні вимоги до адміністративної та судової практики: застереження про закон (встановлення обов'язків особи виключно на основі закону); збереження сутності змісту основного права; пропорційність і заборона надмірного обме-

ження основного права; нормативні гарантії належної правової процедури (право не виконувати явно злочинні розпорядження чи накази; принцип *non bis in idem*; презумпція невинуватості; гарантії проти самообмови індивіда у ході кримінального процесу; принцип *nulla in roena, nullum crimen sine lege*). До другої групи належать вимоги чесного і справедливого адміністративного та судового процесу: законність та обмеження свободи розсуду суб'єктів владних повноважень; доступність для населення управлінських процедур; гарантії довірливості між чиновником та індивідом; публічність та гласність процесуальних процедур; принцип ефективності засобів правового захисту; право на оскарження адміністративних та судових актів [12, 290-302].

З аналізу співвідношення понять «законний інтерес», «національні інтереси» та «національна безпека» впливає актуальність подальших досліджень механізму забезпечення НБ через правові засоби. Це дасть змогу забезпечити легітимність засобів і заходів у СНБ, спрямованих на попередження та відвернення потенційних загроз НБ. Виходячи з доктрини верховенства права дослідження діяльності СНБ відповідно до вимог верховенства права дає змогу виробити чіткий інструментарій по підвищенню її ефективності, забезпеченню координації діяльності органів державної влади у галузі забезпечення НБ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Горбунов В.А. Категория законного интереса (личности, общества, государства) в конституционном законодательстве Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юр. наук / 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / Институт государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет». – Тюмень, 2007. – С. 8-9, 14-16.
2. Витрук Н.В. Система прав личности // Права личности в социалистическом обществе. М., 1981. – С. 109.
3. Сенников И.Е. Законный интерес как форма выражения правовых возможностей (дозволений) и объект судебно-правовой защиты // Право: теория и практика. – 2003. – № 5.
4. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: Монографія. – Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. – С. 132, 136.
5. Рішення КСУ № 18-рп/2004 від 01.12.2004 р. // Вісник КСУ. – 2004. – № 6. – С. 6.
6. Гаєк Ф.А. Конституція свободи: Пер з англ. – Львів: Літопис, 2004. – С. 218;
7. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): Монографія. – Х.: Право, 2008 – С. 185-187.
8. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 4: Н–П. – 2002. – С. 105.
9. Про основи національної безпеки України»: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст.351
10. Тьоніс Ф. Спільнота та суспільство. Основні поняття чистої соціології: пер. з нім. – К.: Дух і літера, 2005. – 262 с.
11. Kalkar I Case, 49 VVerfGE 89(1978).
12. Савчин М.В. Конституційне право України: Підручник / відп. ред. проф., д.ю.н. М.О. Баймуратов. – К.: Правова єдність, 2010. – С. 284-290.
13. Висновок КСУ № 2-в/99 від 02.06.1999 р. // Вісник КСУ. – 1999. – №3. – С. 5.
14. Ліпкан В.А. Національна безпека України: Навч. посібн. 2-ге вид. – К.: КНТ, 2009. – С. 152-153.