



---

Скрипнюк О. В., Оніщенко Н. М., Пархоменко Н. М.,  
Крусян А. Р., Марцеляк О. В., Батанов О. В.,  
Беззубов Д. О., Богініч О. Л., Сунєгін С. О.,  
Клещенко Н. О., Павко Я. А.

# Конституційно-правове забезпечення національної безпеки України виклики війни та перспективи розвитку

наукова записка



---

ВИДАВНИЦТВО ЮРІНКОМ ІНТЕР

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
Інститут держави і права імені В. М. Корещького НАН України

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ  
БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ:  
ВИКЛИКИ ВІЙНИ  
ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Наукова записка



ЮРІНКОН ІНТЕР  
КИЇВ-2025

УДК 342.4: 351.86(477)  
К68

*Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України  
(протокол № 18 від 27 листопада 2025 р.)*

**Рецензенти:**

**Сіренко Василь Федорович**, доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАН України;

**Заросило Володимир Олексійович**, доктор юридичних наук, професор.

**Конституційно-правове забезпечення національної безпеки України-К68 ни: виклики війни та перспективи розвитку** : наукова записка / О. В. Скрипнюк, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, А. Р. Крусян, О. В. Марцеляк, О. В. Батанов, Д. О. Беззубов, О. Л. Богініч, С. О. Сунегін, Н. О. Клещенко, Я. А. Павко. Київ : Юрінком Інтер, Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025. 164 с.

ISBN 978-966-667-958-4

Наукова записка підготовлена в результаті виконання I-го етапу «Розвиток Української держави в умовах війни: проблеми співвідношення та взаємодії національного та міжнародного правопорядку» науково-дослідної роботи «Українська держава та міжнародне право: виклики війни, проблеми безпеки та перспективи розвитку».

В результаті проведеного дослідження проаналізовано: конституційні засади забезпечення національної безпеки України; роль Верховної Ради України у виробленні і забезпеченні політики національної безпеки України; міжнародні та регіональні гарантії і механізми забезпечення національної безпеки; національна стійкість як стратегічний складник національної безпеки України у конституційно-правовому вимірі; проблеми національної безпеки у муніципальному вимірі.

**УДК 342.4: 351.86(477)**



Видавництво «Юрінком Інтер» прагне сталого майбутнього для нашого бізнесу, наших читачів і нашої планети. Ця книга виготовлена з паперу, сертифікованого FSC® та PEFC™

© Інститут держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України, 2025  
© Колектив авторів, 2025  
© Юрінком Інтер, 2025

ISBN 978-966-667-958-4

### **Колектив авторів:**

**Скрипнюк Олександр Васильович** — доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, академік НАПрН України;

**Оніщенко Наталія Миколаївна** — доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, академік НАПрН України;

**Пархоменко Наталія Миколаївна** — доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, член-кореспондент НАН України;

**Крусян Анжеліка Романівна** — доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України;

**Марцеляк Олег Володимирович** — доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України;

**Батанов Олександр Васильович** — доктор юридичних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України;

**Беззубов Дмитро Олександрович** — доктор юридичних наук, професор;

**Богініч Олег Леонідович** — кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник;

**Сунєгін Сергій Олександрович** — кандидат юридичних наук, старший дослідник;

**Клещенко Наталія Олександрівна** — кандидат юридичних наук;

**Павко Яна Анатоліївна** — кандидат юридичних наук.

# ЗМІСТ

|  |     |
|--|-----|
| ВСТУП.....   | 5   |
| Розділ 1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ<br>НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИЧНІ<br>ВИКЛИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....         | 7   |
| Розділ 2. НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: МІЖНАРОДНІ<br>ТА РЕГІОНАЛЬНІ ГАРАНТІЇ І МЕХАНІЗМИ<br>ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ .....                                   | 45  |
| Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ<br>І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ<br>БЕЗПЕКИ.....                               | 71  |
| Розділ 4. НАЦІОНАЛЬНА СТІЙКІСТЬ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ<br>СКЛАДНИК СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ<br>УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ..... | 101 |
| Розділ 5. ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ<br>У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ВИМІРІ.....  | 131 |

## ВСТУП

Конституційно-правове забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах триваючої російсько-української війни набуває першочергового значення, адже національна безпека є ключовим елементом збереження української державності, суверенітету та конституційного ладу. Війна поставила перед державою та суспільством комплекс нових викликів, що потребують не лише оперативного реагування, а й глибинного переосмислення засад функціонування системи національної безпеки, її правових механізмів та інституційних гарантій.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю визначення ефективних правових інструментів, здатних забезпечити стійкість державних інститутів, захист прав і свобод людини і громадянина, а також узгодження національних механізмів безпеки з міжнародними та регіональними стандартами.

Дослідження показує, що попри існуючу правову основу, сучасні виклики — війна, кіберзагрози, інформаційна агресія та проблеми реалізації прав людини і громадянина у зоні бойових дій — вимагають вдосконалення конституційно-правових механізмів. Необхідним є поєднання ефективного захисту держави з гарантуванням демократичних принципів і прав людини.

Перспективним напрямом розвитку є адаптація конституційно-правового регулювання до стандартів Європейського Союзу та НАТО, посилення парламентського контролю, запровадження нових форм громадського нагляду та розвиток концепції «національної стійкості». Це дозволить не лише зміцнити обороноздатність, а й гарантувати демократичний розвиток держави навіть у період воєнних викликів.

Конституція України, закріплюючи фундаментальні принципи суверенітету, територіальної цілісності, демократії та верховенства права, виступає основоположним орієнтиром у формуванні державної політики у сфері безпеки та є центральним нормативно-правовим інструментом забезпечення національної безпеки, однак її потенціал потребує подальшого вдосконалення. Крім того, є необхідним на основі конституційних положень розвиток та ефективізація відповідного законодавства, адаптованого до умов

сучасної війни та глобальних трансформацій у сфері національної безпеки.

Саме на визначення основних напрямків удосконалення конституційно-правового забезпечення національної безпеки України з урахуванням сучасних викликів і спрямована представлена наукова записка.

Так, авторами на основі системного аналізу ефективності конституційно-правового регулювання у сфері національної безпеки України в умовах триваючої війни рф проти суверенної України у контексті визначення та наукового аналізу сучасних проблем і викликів, а також обґрунтування шляхів їх вирішення розкриваються: конституційні засади забезпечення національної безпеки України; роль Верховної Ради України у виробленні і забезпеченні політики національної безпеки України; міжнародні та регіональні гарантії і механізми забезпечення національної безпеки; конституційно-правова характеристика національної стійкості як стратегічного складника національної безпеки України; проблеми національної безпеки у муніципальному вимірі.

Результати дослідження спрямовані на вироблення пропозицій щодо вдосконалення конституційно-правового регулювання у цій сфері та утворення і зміцнення української державності в умовах сучасних викликів та загроз.

---

**Розділ 1. КОНСТИТУЦІЙНІ  
ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ:  
ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИЧНІ ВИКЛИКИ  
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

---

Конституція України є не лише джерелом основоположних прав і свобод людини, а й визначальною основою безпекової політики держави. Її норми формують концептуальне ядро національної безпеки, закріплюючи її зміст, суб'єктів, пріоритети та межі допустимого втручання з боку публічної влади.

У ст. 17 Конституції України закріплено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України є справою всього Українського народу, а забезпечення державної безпеки та оборони — найважливіша функція держави<sup>1</sup>. Водночас ця ж стаття вказує на пріоритет людини, її життя, здоров'я, честі й гідності як вищої соціальної цінності, що має бути збережена навіть у контексті безпекових викликів. Таким чином, на рівні конституційної матерії вже зафіксовано баланс між соціоцентричним і людиноцентричним підходами до розуміння національної безпеки.

Утім, саме воєнний стан як особливий правовий режим актуалізує межі дії цих конституційних засад. На практиці постають питання допустимих обмежень прав, меж дискреції виконавчої влади, принципів пропорційності, правової визначеності та підконтрольності державних рішень. Відсутність чіткої доктринальної інтерпретації цих норм призводить до колізій між гарантіями прав і публічною необхідністю.

Конституція не містить вичерпного визначення поняття «національна безпека», однак у системному зв'язку з іншими статтями (ст. 1, 3, 17, 85, 92, 106) можна виокремити її як інтегральний елемент конституційного ладу, що забезпечується через правову державу, демократизм, поділ влади, підконтрольність силових органів та цивільний контроль. Такий підхід вимагає, щоб навіть в умовах воєнного стану зберігались інституційні запобіжники від свавільного розширення повноважень влади.

Особливої уваги заслуговує ст. 64 Конституції, яка визначає перелік прав і свобод, що можуть бути обмежені під час воєнного

---

<sup>1</sup> Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>



або надзвичайного стану<sup>2</sup>. Саме ця стаття є механізмом юридичного балансування між безпекою та свободою. Однак практика останніх років показує, що її застосування нерідко має фрагментарний або формалістичний характер. У законодавстві та адміністративній практиці відсутня розгорнута методологія правової пропорційності, яка б дозволяла оцінити, чи є конкретне обмеження прав співмірним меті захисту національної безпеки.

Крім того, воєнний стан виявив інституційну проблему дифузії відповідальності: незрозумілі повноваження органів місцевого самоврядування в умовах обмеження конституційних прав, нечіткі механізми узгодження цивільного та військового управління, колізії між президентськими указами й законами України, відсутність єдиного координуючого центру правового забезпечення безпекової політики.

У цьому контексті постає нагальна потреба актуалізації та системного перегляду доктрини конституційної безпеки, включно з:

- нормативним уточненням категорії «загроза національній безпеці» на рівні Конституції та її органічного закріплення в спеціальних законах;
- формалізацією індикаторів правової пропорційності в межах конституційного контролю обмежень;
- закріпленням у Конституції механізмів посткризової реабілітації прав — як невід'ємної частини публічної безпеки.

Таким чином, фундаментальні конституційні засади національної безпеки мають бути не лише декларативною основою, а й практичним механізмом правового забезпечення державної стійкості. Лише через системне узгодження свободи, відповідальності та безпеки можливе формування сучасної конституційної моделі держави, здатної не лише пережити війну, а й вийти з неї сильнішою — правовою, підконтрольною і стійкою до загроз.

Конституція України як Основний Закон держави закріплює не лише загальні засади функціонування політико-правової системи, а й формує аксіоматичне підґрунтя для розуміння та



<sup>2</sup> Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

## Розділ 1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИЧНІ ВИКЛИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

реалізації національної безпеки. У конституційному вимірі національна безпека постає не вузьким функціональним сегментом діяльності держави, а комплексною категорією, що інтегрує в собі політичну стабільність, територіальну цілісність, охорону прав людини, правовий порядок, демократичний лад і здатність держави до реагування на загрози.

У ст. 17 Конституції України закріплено, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України є справою всього Українського народу»<sup>3</sup>, а «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави». При цьому особливо підкреслюється, що «на території України не допускається створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом». Таким чином, уже на рівні конституційного тексту наявна фундаментальна ідея: безпека є як загальнонародним обов'язком, так і функцією легітимної, контрольованої і правової держави.

Конституційні засади національної безпеки не обмежуються положеннями ст. 17. Вони охоплюють, зокрема, ст. 1 (Україна є правовою, соціальною, демократичною державою), ст. 3 (людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю), ст. 6 (принцип поділу державної влади), ст. 19 (вимога діяти лише на підставі, у межах та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України), ст. 38 (право громадян на участь в управлінні державними справами), ст. 64 (порядок обмеження прав і свобод в умовах надзвичайного або воєнного стану)<sup>4</sup>.

У цьому контексті Конституція України не лише гарантує безпеку, а й визначає її внутрішню структуру, умови реалізації та інституційні запобіжники зловживанням. Наприклад, закріплення в ст. 64 конституційного переліку прав, які можуть бути обмежені в умовах воєнного стану, є ключовим запобіжником порушення базових гуманітарних стандартів навіть у критичний період.

<sup>3</sup> Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

<sup>4</sup> Там само.



Водночас сама Конституція не передбачає процедур реалізації цього обмеження, що створює підґрунтя для правового формалізму з боку органів виконавчої влади.

Слід зазначити, що чинне законодавство України, зокрема Закон «Про національну безпеку України», Закон «Про правовий режим воєнного стану», Закон «Про оборону України», розвивають положення Конституції, однак не завжди забезпечують належну системність і логічну інтеграцію. У результаті виникає фрагментація компетенцій, неповнота нормативного визначення категорій «загроза національній безпеці», «державна стійкість», «інституційна спроможність», «цивільний контроль», а також колізії між різними рівнями нормативного регулювання.<sup>5</sup>

Становлення системи забезпечення національної безпеки в Україні відбувається під впливом воєнної агресії, що змінює акценти в доктрині. Якщо раніше безпека інтерпретувалася переважно як елемент сектору оборони, то нині вона набуває міжгалузевого характеру. Це вимагає від Конституції не лише декларативності, а й функціональної адаптивності: необхідності перегляду або розширення конституційних категорій із урахуванням гібридного характеру загроз.

Окрему увагу слід приділити проблематиці співвідношення централізації та децентралізації в умовах воєнного стану. Конституція не передбачає змін у статусі місцевого самоврядування в особливий період, однак фактично відбувається делегування або перерозподіл повноважень на користь військових адміністрацій. Така трансформація потребує чіткого конституційного визначення: чи є вона тимчасовим заходом, чи вбудованим у безпекову архітектуру механізмом.

Іншою проблемою є відсутність єдиного нормативного визначення самої категорії «національна безпека». На відміну від конституцій ряду європейських держав, де безпека розглядається в категоріях «функції держави», «інституційної стабільності», «захисту демократичного ладу», українська Конституція не пропонує концептуального викладу змісту безпеки як цілісного об'єкта.

---

<sup>5</sup> Скрипнюк В. М. Конституційно-правові основи розвитку системи державної влади сучасної України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2022. 477 с.

Це ускладнює формування публічної політики, унеможливорює інтеграцію безпекових індикаторів у стратегічне планування та послаблює механізми парламентського контролю.

Таким чином, у воєнний період постає об'єктивна необхідність осучаснення конституційного підходу до безпеки. Йдеться не про ревізію Основного Закону, а про глибоке доктринальне переосмислення його норм у контексті нових викликів. Зокрема, необхідно: надати системне тлумачення положень ст. 17, 64, 92, 106 Конституції України у світлі реалій воєнного стану; на рівні Конституційного Суду або спеціальної правової доктрини сформулювати критерії пропорційності обмежень прав; забезпечити оновлення стратегічних актів (зокрема, Стратегії національної безпеки) із посиланням на конституційні основи; розробити методологію «конституційної стійкості» — як здатності органів державної влади діяти правовими методами в умовах надзвичайної ситуації.

Об'єктивна необхідність дослідження конституційних засад національної безпеки зумовлена сучасним станом державотворення, що характеризується двома основними моментами: перший — це війна з росією, що ставить питання України як суб'єкта міжнародного права і відповідно формування нових стратегій забезпечення національної безпеки і другий — це Європейський вибір та інтеграція до структур НАТО з метою підвищення обороноздатності держави.

Охоплення проблеми забезпечення національної безпеки є невід'ємною частиною конституційного процесу удосконалення правової складової та визначення місця і ролі органів виконавчої влади, місцевого самоврядування і громадськості в цій діяльності.

З позицій наукової діяльності в сфері права потрібно визначити два виміри дослідження процесу забезпечення національної безпеки: науковий (теоретичний) вимір — він передбачає застосування теоретичних напрацювань та прийомів юридичного моделювання; другий — це практичний вимір, який передбачає застосування аналізу, синтезу та методу прогнозування.

Констатуючи провідну роль Конституції України та конституційної науки у фундаменті теорії і практики забезпечення

національної безпеки визначаємо, що на сьогодні існує необхідність удосконалення чинної нормативної бази щодо регулювання забезпечення національної безпеки та інтенсифікації досліджень в цій сфері.

Конституція України має виступати не лише фундаментом стабільності, а й ресурсом адаптації. Вона повинна зберігати керівну роль навіть у кризовий період, формуючи орієнтири для державних органів, суспільства і міжнародних партнерів. У цьому її сила — як акту, що забезпечує безпеку не через силу, а через право.

***Національна безпека як конституційно-правова категорія.***

У системі сучасного українського конституціоналізму категорія «національна безпека» є не лише предметом державної політики, а й ключовим конституційно-правовим конструктом, що поєднує фундаментальні цінності — незалежність, територіальну цілісність, права і свободи людини, безпеку держави та громадянського суспільства. Її зміст, структура та функції закладені у положеннях Конституції України, мають міжгалузеву природу та формують нормативну основу для побудови всього безпекового режиму держави.

Поняття «національна безпека» прямо фіксується у ст. 17 Конституції України як обов'язок держави, що забезпечується Збройними Силами України та іншими формуваннями. У ст. 92 зазначено, що виключно законами визначаються основи національної безпеки. У ст. 106 передбачено, що Президент України забезпечує національну безпеку і оборону держави. Ці положення формують ядро конституційного визначення цієї категорії.<sup>6</sup>

Водночас, на відміну від галузевих термінів, конституційна категорія національної безпеки має особливі властивості, які визначені нами як фундаментальні з позицій норм конституційного права:



---

<sup>6</sup> Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 25.02.2025)

## Розділ 1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИЧНІ ВИКЛИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

---

Системність — національна безпека є багаторівневою та взаємопов'язаною категорією, яка охоплює не окремі загрози чи функції держави, а цілісний режим захисту державного і суспільного устрою, прав людини, територіальної цілісності, сталості функціонування державної влади, демократичного порядку. Її системність проявляється: у множинності сфер — оборона, громадський порядок, економіка, енергетика, екологія, кібербезпека, інформаційна безпека, охорона здоров'я, біозахист; у поєднанні суб'єктів — Президент, ВРУ, Уряд, РНБО, СБУ, органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство; у координації між нормативними рівнями — Конституція, закони, стратегії, державні програми, рішення РНБО, укази Президента; у включенні міжнародних аспектів — євроатлантичний вимір, участь у колективних системах безпеки, виконання міжнародних зобов'язань щодо прав людини.

Системність категорії національної безпеки зумовлює необхідність інтегративного, міждисциплінарного і міжгалузевого підходу до її дослідження та правового забезпечення.

Ціннісна обґрунтованість — національна безпека у конституційному сенсі тісно пов'язана з вищими юридичними та політичними цінностями, які втілені в Основному Законі. Вона не є суто інструментальною чи технократичною категорією, а визначається як засіб захисту базових конституційних благ. Це передусім: людина, її життя і гідність (ст. 3 Конституції) — безпека є умовою реалізації основних прав, а також відповідальністю держави перед своїми громадянами; незалежність і територіальна цілісність — не лише як атрибути державності, а як складові політичної гідності народу і гарантія самовизначення; демократичний устрій і верховенство права — захист конституційного ладу, недопущення узурпації влади, забезпечення легітимності дій у надзвичайних обставинах; свобода і солідарність — як дві основи правового співжиття, що взаємно підсилюють одна одну у складні періоди загрози.

Ідеологія національної безпеки як складового елементу фундаменту державотворення повинна стати офіційною в нормах конституційного права.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Шемшученко Ю. С., Скрипнюк О. В. Сучасний конституційний процес і проблеми вдосконалення регулювання захисту прав людини в Конституції України (частина перша). *Публічне право*. 2015. № 3. С. 17.

У цьому контексті національна безпека має тлумачитися не як пріоритет держави над правами людини, а навпаки — як функція, спрямована на створення таких умов, за яких ці права можуть бути реалізовані навіть в умовах криз. Відтак, ціннісне ядро безпеки — це не тільки захист території, а й збереження засадничого правового і соціального порядку, у межах якого громадянин залишається суб'єктом, а не об'єктом безпеки.

Нормативна універсальність — національна безпека виступає фундаментальним елементом конституційного порядку, що пронизує весь масив нормативного регулювання. Її універсальність полягає в тому, що вона присутня у всіх галузях права — від конституційного і адміністративного до кримінального, інформаційного, екологічного, цивільного та господарського.

Універсальність також полягає у багаторівневості її закріплення: на рівні Основного Закону — де закладено принципи, функції, суб'єкти, сфери та засоби реалізації національної безпеки; на рівні спеціального законодавства — Закон України «Про національну безпеку», інші базові акти (про СБУ, ЗСУ, РНБО, мобілізацію тощо), що конкретизують конституційні приписи; на рівні стратегічного планування — Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки, кібербезпеки, інформаційної безпеки тощо; на рівні актів Президента, РНБО, уряду — рішення щодо реалізації загроз, санкційної політики, реагування на надзвичайні ситуації тощо; у міжнародно-правовому контексті — зобов'язання України як члена ООН, Ради Європи, ОБСЄ, учасника Європейського Союзу (на основі Угоди про асоціацію), НАТО<sup>8</sup>.

Завдяки такій структурі національна безпека має нормативну універсальність, яка забезпечує її дієвість в усіх публічно-правових сферах, дозволяє інтегрувати відповіді на нові виклики і гарантує безперервність державної безпекової політики. Це також передбачає уніфікацію термінології, системне законодавство, єдиний підхід до формування стандартів безпеки, включаючи



<sup>8</sup> Ліпкан В. А. Національна стійкість як новітній концепт геостратегічного ландшафту. *Національна стійкість, як стратегія забезпечення національної безпеки: воєнні виклики і новітні концепти міжнародного безпекового середовища*: колективна монографія. Австрія, 2022. URL: <https://goal-int.org/natsionalna-stijkist-yak-novitnij-kontsept-geostrategichnogolandshaftu/>

сектор реформування правоохоронних органів, судової влади, цифрової безпеки.

Функціональна інтегративність — національна безпека як конституційно-правова категорія виконує роль інтегратора зусиль усіх гілок влади, органів державного управління, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. Її функціональна природа виявляється у наступному: інституційна координація — безпекова діяльність Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, Ради національної безпеки і оборони, правоохоронних органів, спеціальних служб, органів сектору оборони здійснюється відповідно до розподілу конституційних повноважень, але в межах єдиної стратегії забезпечення національної безпеки; галузева синхронізація — реалізація безпеки відбувається через інструменти публічної адміністрації, охорони громадського порядку, інформаційної політики, правосуддя, економічного управління, екологічного регулювання тощо; територіальна інтеграція — суб'єкти місцевого самоврядування та військові адміністрації виконують делеговані функції безпеки, включаючи цивільний захист, кризове управління, евакуацію, локальну мобілізацію ресурсів; громадська участь — інститути громадянського суспільства, включно з волонтерами, експертними спільнотами, незалежними медіа, беруть участь у моніторингу, комунікації, контролі та інформуванні щодо безпекових процесів.

Така інтегративність забезпечує поліцентричну модель гарантування безпеки, що відповідає принципу демократичної правової держави. Вона дозволяє не лише виявляти та нейтралізувати загрози, а й розподіляти відповідальність, забезпечуючи ефективність і легітимність дій у сфері національної безпеки. Саме тому розбудова інтегрованої архітектури безпеки потребує закріплення не лише повноважень, а й механізмів горизонтальної та вертикальної взаємодії між суб'єктами, включно з процедурою оцінки ефективності їх дій.

Юридична імперативність — національна безпека як конституційна категорія є не лише політико-правовим орієнтиром, а й юридичним обов'язком держави, що має імперативний характер. Це означає, що: положення Конституції, які стосуються національної безпеки (зокрема статті 1, 3, 17, 92, 106), мають вищу

юридичну силу і не можуть бути звужені при прийнятті законів чи підзаконних актів; держава зобов'язана вживати системних, достатніх і пропорційних заходів реагування на загрози, дотримуючись принципу легітимності та необхідності; рішення у сфері національної безпеки мають ухвалюватися на основі публічного права, з дотриманням принципу правової визначеності, заборони зворотної дії в часі, заборони свавілля; навіть у надзвичайних умовах дії влади мають базуватися на нормах закону, мати чіткі підстави, межі, процедури та бути підконтрольними (включаючи парламентський і судовий контроль); недотримання державою своїх безпекових обов'язків може бути предметом конституційного чи міжнародного оскарження (наприклад, у ЄСПЛ).

Визначення конституційного імперативу в діяльності органів виконавчої влади є частиною загальної стратегії державотворення<sup>9</sup>.

Юридична імперативність національної безпеки також означає, що її забезпечення не є факультативною чи виключно політичною прерогативою. Вона вимагає стабільного нормативного каркасу, чіткої процедури ухвалення рішень, можливостей правового захисту особи від надмірного втручання держави та юридичної відповідальності за бездіяльність або зловживання безпековими інструментами.

Таким чином, національна безпека у конституційному сенсі — це комплексне, інтегроване поняття, що виражає обов'язок держави захищати суспільні блага найвищого порядку: життя, гідність, свободу, територіальну цілісність, інституційну стабільність, демократичний устрій. Її реалізація потребує не лише спеціального законодавства, а й формування відповідної конституційної доктрини, в межах якої національна безпека тлумачиться як інструмент реалізації основних засад держави і гарантія її збереження в умовах сучасних загроз, включаючи гібридну війну, міжнародний тероризм, економічний тиск і дезінформацію.

У цьому сенсі національна безпека повинна бути розглянута не лише як галузева політика, а як ключова конституційно-

---

<sup>9</sup> Омельчук В. Витоки дослідження адміністративно-правового регулювання захисту прав людини у сфері національної безпеки України. *Сучасні дослідження актуальних проблем адміністративного права та процесу*: колективна монографія. Балтія Паблішинг, 2025. С. 502-519.

правова категорія, що зумовлює архітектоніку державної влади, визначає сферу юрисдикції, легітимує надзвичайні механізми та встановлює пріоритети державного розвитку. Це вимагає оновлення концептуального апарату чинного законодавства про національну безпеку, гармонізації з конституційними приписами і посилення ролі Конституційного Суду України як арбітра у сфері тлумачення меж і засад реалізації безпеки у правовій державі.

***Складові системи національної безпеки Української держави.***

Конституційна конструкція національної безпеки України охоплює не лише її загальні принципи та завдання, а й визначає архітектоніку системи, у межах якої реалізується безпекова функція держави. Ця система складається з чітко ієрархізованих та функціонально інтегрованих складових, кожна з яких виконує самостійну і водночас взаємопов'язану роль у забезпеченні безпеки особи, суспільства і держави.

До основних складових системи національної безпеки України відносяться: нормативно-правова складова — охоплює конституційні положення, закони України (зокрема, «Про національну безпеку», «Про оборону України», «Про основи національного спротиву», «Про СБУ», «Про правовий режим воєнного стану» тощо), міжнародні договори, нормативно-правові акти Президента, Кабінету Міністрів, РНБО. Цей компонент визначає правила, принципи та процедури, за якими діє вся система безпеки; інституційно-організаційна складова — включає систему органів державної влади та спеціально уповноважених суб'єктів безпеки: Президента України, Раду національної безпеки і оборони, Збройні Сили України, Службу безпеки України, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Державну службу з надзвичайних ситуацій, Національну поліцію, Держспецзв'язку, Державну прикордонну службу, органи місцевого самоврядування та інші учасники сектору безпеки і оборони; функціонально-процесуальна складова — реалізується через виконання завдань у відповідних сферах: оборонній, інформаційній, кібербезпеці, економічній, екологічній, енергетичній, соціальній, гуманітарній, біологічній, культурній. Її мета — своєчасне виявлення, нейтралізація та ліквідація загроз у кожному з напрямів

на основі спеціалізованих процедур; стратегічно-планова складова — охоплює Стратегію національної безпеки України, інші підсистемні стратегії (воєнна, інформаційна, енергетична, екологічна безпека тощо), програми розвитку сил безпеки і оборони, плани реагування на кризові ситуації. Стратегічне планування забезпечує єдність політичного бачення, ресурсної підтримки та системності заходів у сфері безпеки; громадянсько-суспільна складова — включає активну участь громадян, громадських організацій, засобів масової інформації, експертних центрів у процесах громадського контролю, антикризового реагування, роз'яснення політики держави у сфері безпеки. В умовах війни саме ця складова виявила найвищу стійкість та гнучкість системи; міжнародно-правова складова — включає участь України в системі міжнародної і регіональної безпеки (ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС), виконання зобов'язань щодо стандартів прав людини, боротьби з тероризмом, протидії гібридним загрозам, запровадження санкційних механізмів, міжнародної технічної допомоги та стратегічної комунікації.

Комплексність системи національної безпеки забезпечується не лише наявністю цих складових, а й якістю їх взаємодії, правовою визначеністю функцій, здатністю до адаптації у динамічному середовищі загроз. Саме тому системний підхід до безпеки має стати засадничим елементом подальшого розвитку законодавства, інституційної модернізації та формування нової безпекової доктрини України в умовах війни та післявоєнної трансформації.

***Національна безпека як умова забезпечення прав і свобод людини і громадянина: конституційна перспектива.***

У національній правовій доктрині й міжнародних стандартах демократичного врядування утвердилася ключова ідея: національна безпека — це не лише захист території чи інституцій, а насамперед — охорона прав, свобод і гідності людини. Конституція України чітко зафіксувала цей підхід у ст. 3, згідно з якою «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю». У системному взаємозв'язку з положеннями статей 17, 29, 64 та 92 Основного Закону, ця норма трансформується у концептуальну формулу: без права — немає безпеки, без безпеки — немає права.

Таке розуміння зумовлює радикальну переорієнтацію акцентів у сфері національної безпеки. Її метою стає не абстрактна стабільність держави, а реалізація і захист конституційних прав і свобод у реальних умовах загроз — як з боку зовнішніх агресорів, так і внутрішніх деструктивних процесів. У цьому контексті національна безпека набуває антропоцентричного (людиноцентрованого) змісту, в якому функції держави вторинні щодо потреб людини.

Національна безпека не може розглядатися як стан ізольованої захищеності, відірваний від ціннісної та правової системи держави. Її критерії, джерела легітимності, межі повноважень суб'єктів безпеки — всі ці елементи мають брати початок у Конституції України як вищому правовому акті, що визначає межі допустимого навіть у періоди екстремальних викликів. Саме тому безпекова політика повинна мати конституційно-правовий вектор, бути не просто ефективною, а ще й правовою, пропорційною, контрольованою.

Досвід повномасштабної війни продемонстрував: національна безпека, яка не опирається на інституційні гарантії прав людини, втрачає не лише легітимність, а й спроможність. Порушення прав, свавільні обмеження, невиправдана секретність, нероз'ясненість процедур — усе це не зміцнює безпеку, а, навпаки, формує внутрішню нестабільність, знижує довіру до держави, деморалізує суспільство й ускладнює досягнення стратегічних цілей.

Тому на сучасному етапі формування державної політики у сфері національної безпеки необхідне переосмислення безпеки як функції публічного права, з опорою на такі доктринальні принципи, як: верховенство права як метод управління ризиками; непорушність базових прав навіть у періоди надзвичайних обставин; процедурна визначеність та підконтрольність дій органів безпеки; юридична реабілітація і відновлення прав після завершення надзвичайного стану.

Всі вище згадані принципи потребують свого відображення як у правозастосуванні, так і в оновленні конституційної доктрини національної безпеки — як феномену, що ґрунтується на праві, а не лише на силі.

*Доктрина правової інженерії в конституційному забезпеченні національної безпеки.*

У сучасному етапі розвитку державності України, особливо в умовах воєнного стану, постає об'єктивна потреба в доктринальному осмисленні правової інженерії як механізму модернізації системи національної безпеки на основі конституційного принципу верховенства права. Відбувається поступовий перехід від нормативного формалізму до інженерного мислення в публічному управлінні, що вимагає не лише перегляду інструментів реалізації політики, а й цілеспрямованої архітекτονіки її правових засад.

Правова інженерія у сфері національної безпеки — це не лише розробка нових законів, а конструювання цілісної моделі взаємодії між Конституцією, базовими законами, нормативно-правовими актами, процедурами та інституційними механізмами. Її мета — забезпечення адаптивності системи до динамічних загроз, підвищення ефективності безпекового менеджменту та збереження конституційного балансу між безпекою й правами людини.

Конституційний рівень правової інженерії проявляється у: системному тлумаченні положень ст. 1, 3, 17, 64, 92, 106 Конституції України; формуванні нових доктринальних понять (наприклад, «гарантована безпека», «конституційна стійкість», «юридична вразливість»); конструюванні оновлених процедур реалізації безпеки через публічно-правові механізми; застосуванні принципу аксіоматичної логіки в побудові категорій і норм (наприклад, безумовність збереження державності, суверенітету, прав людини як аксіом).

Теорія правової інженерії, що формується на перетині конституційного права, адміністративного нормотворення та стратегічного публічного управління, постає ключовим інструментом у забезпеченні національної безпеки в умовах складних і гібридних викликів. У її межах норма права розглядається не лише як прояв державної волі, а як архітектурний модуль, що формує передумови стабільності, захищеності та прогнозованості функціонування публічної влади.

У контексті національної безпеки правова інженерія виконує кілька базових функцій: нормативне моделювання шляхом проектування норм конституційного права, які мають здатність до

## Розділ 1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИЧНІ ВИКЛИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

---

правового саморегулювання у виняткових обставинах (наприклад, механізми воєнного чи надзвичайного стану, забезпечення балансу між обмеженням прав і гарантіями); системна оптимізація через виявлення неузгодженостей між конституційними нормами і законами, адаптація нормативної бази до сучасних безпекових реалій (наприклад, через включення категорій кібербезпеки, цифрового суверенітету); реконфігурація процедур шляхом оновлення процедур публічного управління у сфері безпеки з урахуванням новітніх форм загроз, включаючи гібридну агресію, інформаційні атаки, наднаціональний тиск; конституційне структурування через формування системи безпеки як єдиного нормативно-управлінського простору, де норми Конституції виступають і джерелом, і обмеженням для діяльності суб'єктів безпеки.

У результаті, правова інженерія в сфері конституційного права не є факультативною дисципліною, а базовою методологією, без якої неможливе ефективне функціонування національної безпеки в умовах нестабільності. Вона забезпечує: перехід від декларативного до операційного права; узгодження безпекової стратегії з нормами верховенства права; підвищення стійкості нормативної бази до політичних чи зовнішніх впливів.

Таким чином, теорія правової інженерії повинна бути не лише академічним напрямом, а й конституційною практикою, що інтегрується у процеси нормотворення, експертизи законопроектів, оцінювання ризиків безпеки та розробку нормативної політики в інтересах людини, держави і суспільства.

Правова інженерія повинна бути інтегрована в: структурування правового простору на основі ієрархії актів безпеки; оновлення механізмів міжгалузевої взаємодії (на перетині конституційного, адміністративного, інформаційного, оборонного права); розробку спеціальних цифрових та процедурних інструментів швидкого реагування; юридичну трансформацію стратегій та політик у підзаконні норми, що є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами безпеки.

Таким чином, доктрина правової інженерії у сфері національної безпеки має забезпечити не лише правове відображення безпекової політики, але й її структурну трансформацію відповідно

до принципів конституційної легітимності, правової визначеності, ефективності та пропорційності.

*Системне тлумачення конституційних положень у світлі воєнного стану.*

У статті 17 Конституції України закріплено фундаментальну позицію про те, що захист суверенітету і територіальної цілісності є справою всього Українського народу, а забезпечення державної безпеки і оборони — найважливіша функція держави. Системне тлумачення цієї норми в умовах воєнного стану розкриває її багаторівневу природу: поєднання загальнонаціональної відповідальності із виключною легітимністю держави в реалізації силових функцій.<sup>10</sup> Водночас положення про заборону створення не передбачених законом збройних формувань набуває особливої актуальності у протидії внутрішнім загрозам, гібридним формам воєнізованих структур та несанкціонованим добровольчим утворенням.

Стаття 64 встановлює конституційні межі обмеження прав і свобод людини в умовах воєнного або надзвичайного стану. Її значення полягає у встановленні обов'язку держави діяти виключно в межах дозволеного, не допускаючи свавільного втручання в недоторканні сфери правового статусу особи. Однак чинне законодавство і практика засвідчують розмитість застосування цього обмеження, зокрема — через відсутність доктринальної шкали пропорційності та чітких критеріїв для оцінки обґрунтованості тимчасових заборон.

Стаття 92 Конституції визначає виключну компетенцію Верховної Ради України у сфері національної безпеки, оборони та організації Збройних Сил. У період воєнного стану ця норма має подвійне значення: з одного боку, вона гарантує демократичний контроль за формуванням безпекової політики; з іншого — створює ризики для інституційної фрагментації у випадку, якщо виконавча влада здійснює регулювання поза межами делегованих повноважень. Необхідно розмежовувати межі дії законодавчої та

---

10



<sup>10</sup> Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 25.02.2025)

виконавчої гілок влади, особливо при ухваленні рішень, що безпосередньо впливають на статус громадян.

Стаття 106 визначає повноваження Президента України, включаючи право введення воєнного стану, керівництва сектором безпеки і оборони, призначення вищого командування. У контексті воєнного стану особливо важливо забезпечити баланс між швидкістю прийняття рішень і їхньою підконтрольністю. Президент не може виступати єдиним центром прийняття рішень без забезпечення процедур контролю — як парламентського, так і з боку громадянського суспільства. Системне тлумачення цієї статті повинне виходити з принципу стримувань і противаг, з урахуванням того, що концентрація повноважень в одній посадовій особі має супроводжуватися максимальним рівнем юридичної визначеності, підзвітності та інституційної відкритості.

Така доктринальна інтерпретація положень Конституції в умовах воєнного стану дозволяє сформулювати систему координат, у межах якої функціонування держави у кризових обставинах залишається правовим, підконтрольним і легітимним.

***Критерії пропорційності обмежень прав під час воєнного стану.***

Конституційне право не лише визначає межі допустимого втручання в права і свободи людини, але й вимагає від держави обґрунтовувати кожне таке втручання на основі принципу пропорційності. У контексті воєнного стану цей принцип набуває критичного значення, оскільки саме він дозволяє уникнути перетворення безпеки на репресивний інструмент.

Пропорційність є складовою більш загального принципу верховенства права. Вона передбачає дотримання таких критеріїв: *легітимна мета* — обмеження повинно мати чітко визначену мету, пов'язану із захистом національної безпеки, територіальної цілісності, громадського порядку або прав інших осіб; *необхідність* — обмеження має бути дійсно необхідним у демократичному суспільстві, тобто — не існує менш обтяжливого засобу досягнення тієї ж мети; *адекватність (доречність)* — обмеження має бути здатним досягти поставленої мети; *співмірність шкоди і вигоди* — наслідки обмеження не повинні перевищувати суспільну вигоду від його запровадження; *процесуальна справедли-*

вість — кожне обмеження має бути формалізованим, оскаржуваним і публічно аргументованим.

Запровадження такої п'ятикритеріальної моделі пропорційності дозволить не лише уніфікувати підходи до обмеження прав, а й зміцнити правову визначеність дій органів виконавчої влади. Більше того, вона повинна стати обов'язковим елементом нормативного аналізу при розробці актів воєнного періоду, рішень військових адміністрацій і судового перегляду відповідних обмежень.

У цьому сенсі принцип пропорційності є не лише юридичним інструментом, а й формою стримування свавілля, запобігання зловживанням владою, гарантією того, що навіть у стані війни держава зберігає обличчя правової держави.

***Актуалізація Стратегії національної безпеки України: конституційний вимір.***

Діючий стратегічний документ — Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента № 392/2020, у своїй преамбулі проголошує пріоритетом захист прав і свобод людини, суверенітету, територіальної цілісності та демократичного розвитку України. Проте ця декларація виявляється недостатньо підкріпленою на рівні системної інтеграції з конституційними нормами.

Насамперед, Стратегія використовує терміни «національні інтереси», «національні пріоритети», «державна стійкість», «кіберстійкість» без прямих посилань на конституційні категорії. Відсутність чіткого зв'язку з положеннями статей 3, 17, 64, 92 Конституції України нівелює нормативну силу документа та ускладнює його імплементацію на підзаконному рівні<sup>11</sup>.

Більше того, стратегія 2020 року формулює безпеку як результат координації органів державної влади та громадянського суспільства, проте не конкретизує межі компетенції інституцій, які зобов'язані реалізовувати конституційну функцію забезпечення безпеки. Таке розмиття компетенцій суперечить положенням статті 6 Конституції, яка чітко закріплює принцип поділу влади.



---

<sup>11</sup> Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

У зв'язку з цим виникає об'єктивна необхідність оновлення Стратегії національної безпеки України з урахуванням наступних доктринальних орієнтирів:

1. Чітке закріплення конституційного ядра безпеки — визначення безпеки як інструменту реалізації ст. 3 Конституції (охорона прав і свобод людини) та ст. 17 (функція держави й обов'язок народу).
2. Інституційна відповідальність — розмежування ролі Президента, парламенту, уряду, військового командування та органів місцевого самоврядування в межах реалізації безпекової політики, з посиланням на статті 6, 85, 106 Конституції.
3. Процедурна визначеність — уведення у Стратегію нормопроектних обов'язків із закріпленням строків, індикаторів, механізмів моніторингу та судового перегляду.
4. Відображення принципу пропорційності — визнання необхідності дотримання п'яти критеріїв обґрунтованості обмежень прав (як конституційної умови їх правомірності), з посиланням на статтю 64.
5. Орієнтація на «конституційну стійкість» — стратегічна мета має включати не лише захист від загроз, а й збереження здатності держави діяти в межах правових процедур за будь-яких обставин.

Таким чином, оновлена Стратегія національної безпеки має бути не лише документом оперативного реагування на загрози, а й втіленням цілісної доктрини безпеки в дусі Конституції України. Це забезпечить її легітимність, ефективність та узгодженість із нормами верховенства права навіть у найскладніші періоди національної історії.

***Конституційно закріплені категорії національної безпеки: системне розмежування понять.***

Конституція України містить цілісну систему понять, що прямо або опосередковано визначають напрями, об'єкти та механізми забезпечення національної безпеки. Їх можна розглядати як конституційні маркери, що визначають структуру безпекової політики держави та орієнтири для правозастосовної й нормотворчої діяльності.

У ст. 16 і п. 6 ч. 1 ст. 92 згадано екологічну безпеку як обов'язок держави щодо збереження природного середовища та як сферу правового регулювання, що підлягає визначенню виключно законами України. Економічна та інформаційна безпека фігурують у ст. 17 як складові забезпечення незалежності та територіальної цілісності. Державна безпека в цій же статті постає як частина суверенної функції оборони та стабільності публічного ладу.

Поняття інтересів національної безпеки присутнє у низці статей (32, 34, 36, 39), де зазначається, що певні права і свободи (на приватність, свободу думки і слова, об'єднання, зібрань) можуть бути обмежені «в інтересах національної безпеки». Таким чином, Конституція надає національній безпеці статус легітимної мети втручання у права, що вимагає особливо чіткої пропорційності та обґрунтованості таких обмежень.

У ст. 44 Конституції прямо вжито формулу «забезпечення національної безпеки», що виводить цю функцію в ранг самостійної підстави для обмеження права на страйк. Водночас основи національної безпеки закріплено як предмет виключного законодавчого регулювання (п. 17 ч. 1 ст. 92), що визначає вимогу до парламенту як суб'єкта безпекової нормотворчості.

Положення ч. 1 ст. 106 зобов'язує Президента України забезпечувати «національну безпеку і оборону держави», а п. 1 цієї ж статті вказує на потребу в ідентифікації сфер національної безпеки. Ідея небезпеки вперше постає не лише як потенційний стан, але і як юридична категорія, що активує механізми повноважень гаранта Конституції.

У ст. 126 поняття особистої безпеки згадується у контексті незалежності суддів — як конституційної гарантії їхньої діяльності. А в ст. 138 громадська безпека розглядається як функція органів місцевого самоврядування у сфері охорони правопорядку.

Це розмаїття понять створює передумови для багаторівневої моделі національної безпеки, що охоплює як загальні (національні, державні, громадські), так і спеціалізовані (екологічні, інформаційні, особисті) компоненти. Кожне з них має нормативне закріплення і передбачає специфічні механізми правового захисту.

Таким чином, Конституція України закладає онтологічне ядро системи національної безпеки, яке вимагає подальшої деталізації на рівні стратегічних актів, галузевого законодавства та доктринального аналізу. При цьому необхідно забезпечити єдність термінології, недопущення колізій у сфері компетенцій суб'єктів безпекової діяльності, а також інтеграцію принципів верховенства права в кожен вимір національної безпеки — від інформаційного до екологічного.

***Конституційне забезпечення діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки.***

Одним із центральних викликів конституційної практики в умовах воєнного стану є проблема ефективного і правового функціонування органів виконавчої влади в сфері національної безпеки. Конституція України не лише окреслює компетенцію таких органів, а й встановлює обмеження та засади, які покликані запобігати концентрації влади, несанкціонованому розширенню повноважень і відхиленню від принципу правової визначеності.

У межах ст. 6 Основного Закону, що закріплює принцип поділу державної влади, органи виконавчої влади мають діяти виключно в межах Конституції та законів України. Це загальне правило має особливе значення в сфері національної безпеки, оскільки саме в цій сфері наявна спокуса для органів влади вдаватися до надзвичайних повноважень або «екстрених» механізмів, що не врегульовані законом.

Конституційна архітектура визначає Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади (ст. 113), на який покладається, зокрема, забезпечення державної безпеки. Водночас, як свідчить аналіз чинного законодавства та підзаконної практики, уряд часто перебирає на себе повноваження, що належать до сфери стратегічного планування безпеки (яке за статтею 92 належить до виключної компетенції парламенту), або до оперативного керівництва (що належить Президенту згідно зі ст. 106).

Конституційний аналіз вимагає розмежування функцій:

- стратегічного управління національною безпекою (Президент і Верховна Рада);

- нормативно-правового забезпечення реалізації безпекової політики (Верховна Рада і уряд);
- організаційно-управлінської реалізації конкретних заходів (уряд, міністерства, інші ЦОВВ);
- публічного контролю і нагляду (Рахункова палата, Уповноважений ВРУ, КМУ через підзвітність, громадянське суспільство).

У воєнних умовах Кабінет Міністрів реалізує повноваження шляхом ухвалення рішень, що мають ознаки нормативності, але не завжди відповідають принципам законності та підзвітності. Проблемою стає також надмірна концентрація впливу в окремих міністерствах, зокрема — Міноборони, МВС, Мінцифри — які фактично набувають статусу «напівавтономних» центрів безпекової політики.

З точки зору конституційної доктрини, така ситуація є свідченням недостатності інституційного контролю з боку Верховної Ради, неефективності механізмів парламентського контролю за виконавчою гілкою влади в умовах воєнного стану, а також — нечіткості розмежування повноважень між суб'єктами виконавчої влади.

Надзвичайним завданням постає актуалізація нормативного масиву, який забезпечує діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки:

1. Приведення актів КМУ у відповідність до ст. 92 КУ — з визначенням меж делегування повноважень уряду.
2. Встановлення конституційно обґрунтованих механізмів парламентського контролю за виконавчою гілкою влади (зокрема, в частині рішень ВА та оборонного планування).
3. Розмежування компетенції між Президентом, КМУ та апаратом РНБО щодо затвердження/реалізації стратегій, концепцій, планів у сфері нацбезпеки.
4. Інституціоналізація звітності ЦОВВ перед парламентом у частині реалізації безпекових рішень.

Таким чином, конституційне забезпечення діяльності виконавчої влади в умовах воєнного стану потребує оновлення як на рівні доктрини, так і в межах підзаконної нормотворчості. У центрі цього процесу має залишатися принцип легальності,

передбачуваності й підконтрольності, як основа конституційної правомірності дій виконавчої влади в сфері безпеки.

**Конституційна карта понять у сфері національної безпеки.**

Конституція України формує багатовекторну концепцію безпеки, в основі якої лежить нормативно закріплений принцип комплексності. У різних статтях Основного Закону фіксуються категорії, що охоплюють як загальні (національна, державна, громадська), так і спеціалізовані (екологічна, економічна, інформаційна, особиста) види безпеки. Їх нормативне вживання дозволяє розглядати Конституцію як базовий системоутворюючий акт безпекової доктрини держави.

Зокрема, в ст. 16 і п. 6 ч. 1 ст. 92 згадується екологічна безпека — як конституційне зобов'язання держави зі збереження довкілля та предмет законодавчого регулювання. У ст. 17 серед пріоритетів держави закріплено економічну, інформаційну та державну безпеку як засади незалежності, територіальної цілісності та стабільності. Ці поняття задають вектор секторальної безпеки, що має бути належно деталізований у галузевому законодавстві та підзаконних актах.

У статтях 32, 34, 36, 39 Конституції йдеться про інтереси національної безпеки як легітимну підставу обмеження окремих прав і свобод людини. Стаття 44 містить формулу «забезпечення національної безпеки» як аргумент для заборони страйків у критичних секторах. Водночас у п. 17 ч. 1 ст. 92 вказуються основи національної безпеки як предмет виключного законодавчого регулювання. Це надає Верховній Раді унікальний мандат на визначення базових орієнтирів безпекової політики.

У ч. 1 ст. 106 визначено обов'язок Президента України забезпечувати «національну безпеку і оборону держави», а також ідентифіковано поняття небезпеки, що використовується як юридичний тригер для активації конституційної компетенції глави держави. У цьому ж блоці вживається формула «сфери національної безпеки», що створює правову основу для розподілу функцій між суб'єктами безпекового простору.

Не менш значущими є поняття особистої безпеки (ст. 126), що гарантується суддям як елемент їхньої незалежності, та

громадської безпеки (ст. 138), що покладається на Автономну Республіку Крим у сфері громадського порядку. Це вказує на наявність місцевого і регіонального компонентів у загальній архітектурі безпеки.

Таким чином, Конституція України задає багатошарову термінологічну карту безпеки, де кожне поняття не лише має символічне значення, а й несе інституційне навантаження. Умовою ефективної реалізації цього потенціалу є гармонізація понять у спеціальному законодавстві, формування єдиної безпекової термінології в актах стратегічного планування та унормування відповідальності суб'єктів реалізації за конкретними безпековими напрямками.

#### *Безпекові функції місцевого самоврядування*

У статті 138 Конституції України передбачено, що до відання місцевого самоврядування належать питання «громадської безпеки». Це положення відображає важливу тезу — національна безпека не є виключно державною прерогативою, а реалізується в тому числі на рівні регіонального врядування. Хоча на момент ухвалення Конституції йшлося про мирний контекст, сьогодні значення цього положення актуалізується в умовах тимчасової окупації окремих регіонів України та потреби у відновленні публічної влади після деокупації.

Розгляд громадської безпеки як функції автономної влади вказує на необхідність розвитку нормативного середовища щодо безпекових повноважень органів місцевого самоврядування, включаючи муніципальну охорону правопорядку, участь у системі цивільного захисту, підтримку територіальної оборони тощо. Такі органи мають бути інтегровані у національну систему безпеки через механізми міжвідомчої координації, правової визначеності та стратегічного планування.

У контексті майбутньої реінтеграції тимчасово окупованих територій постає потреба в деталізації безпекових повноважень місцевого самоврядування, зокрема — у сфері протидії деструктивним інформаційним впливам, профілактики тероризму, організації захисту критичної інфраструктури. Ці напрями мають бути відображені у відповідних законах та узгоджені з нормами конституційного статусу автономії.

Таким чином, конституційний потенціал розподілу безпекових функцій між державними, регіональними та місцевими органами влади має бути реалізований через чітке нормативне оформлення та стратегічну консолідацію, спрямовану на забезпечення єдності національного безпекового простору.

***Конституційні принципи та методи забезпечення національної безпеки.***

Конституція України не містить спеціального розділу, присвяченого винятково національній безпеці, проте її норми формують цілісну систему принципів, що визначають підходи держави до гарантування безпеки в усіх її аспектах. Ці принципи впливають із положень статей 1, 3, 6, 8, 17, 64, 92, 106 Конституції України та мають універсальне значення для побудови правової, інституційної та процедурної моделі безпеки.

Насамперед, принцип верховенства права (ст. 8 КУ) вимагає, аби вся діяльність державних органів у сфері національної безпеки здійснювалася у межах Конституції і законів України, а також відповідала стандартам правової визначеності, заборони зловживання правом і забезпечення ефективного судового захисту. Цей принцип забороняє використання безпеки як аргументу для свавілля або порушення прав людини.

Принцип поділу влади (ст. 6 КУ) формує інституційну архітектуру безпеки, у якій повноваження розподіляються між Президентом, парламентом, Кабінетом Міністрів, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У контексті безпеки він запобігає концентрації повноважень і створює умови для взаємного контролю.

Принцип людиноцентризму (ст. 3 КУ) визначає зміст і спрямованість безпеки як діяльності в інтересах людини, її гідності, прав і свобод. Це зобов'язує державу орієнтувати безпекову політику на запобігання порушенням прав, а не лише на інституційне виживання держави.

Принцип легітимності обмежень (ст. 64 КУ) передбачає, що обмеження конституційних прав можливе виключно за умови, коли воно необхідне для захисту національної безпеки, і тільки у випадках, прямо передбачених законом. У воєнний час цей принцип вимагає додаткового нормативного обґрунтування та запровадження механізмів контролю за правомірністю обмежень.

Принцип публічності й відкритості — хоч прямо і не закріплений, впливає зі ст. 3, 15, 34 Конституції України і полягає в тому, що діяльність у сфері безпеки має бути по можливості прозорою, передбачати участь суспільства у формуванні безпекової політики, бути підзвітною та обґрунтованою.

Принцип ефективності й відповідальності (статті 19, 106, 116) вимагає від органів виконавчої влади не лише діяти в межах закону, а й демонструвати реальні результати у сфері забезпечення безпеки, за які вони мають бути відповідальними перед парламентом, судом і суспільством.

Щодо методів забезпечення національної безпеки, конституційний рівень не деталізує їх, однак надає орієнтири для їхньої класифікації. Зокрема:

- Нормативно-правові методи — включають ухвалення законів (ст. 92), указів Президента (ст. 106), постанов КМУ (ст. 117), якими встановлюються заходи безпеки.
- Інституційно-організаційні методи — базуються на діяльності конкретних органів (ЗСУ, СБУ, НПУ, ЦОБВ, військових адміністрацій тощо), відповідальних за реалізацію безпекових функцій.
- Контрольні та наглядові методи — передбачають контроль з боку парламенту, уповноважених органів, судів, громадськості (ст. 85, 101, 124, 140).
- Реагування на надзвичайні обставини — особливий метод, що передбачає введення воєнного чи надзвичайного стану (ст. 85, 106), мобілізацію, територіальну оборону тощо.

Таким чином, система принципів і методів, виписаних або імпліцитно закладених у Конституції України, формує ядро правового режиму національної безпеки. Їх реалізація потребує системної трансформації спеціального законодавства, запровадження ефективних механізмів контролю та розробки стратегічних документів, узгоджених із конституційними приписами.

***Аксіоматичний метод у конституційному праві як елемент забезпечення національної безпеки.***

Аксіоматичний метод у сфері конституційного права — це концептуальний інструмент, що дозволяє формулювати основоположні істини, які не потребують доказування, однак слугують

## Розділ 1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИЧНІ ВИКЛИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

---

базовою платформою для побудови всієї системи правового регулювання. У контексті національної безпеки цей метод набуває особливого значення як засіб стабілізації, легітимації та цілісного структурування безпекового простору держави.

Аксіоми конституційного забезпечення національної безпеки — це фундаментальні твердження, що мають характер безумовних норм, визнаних суспільством і закріплених у Основному Законі. Серед них:

- безпека людини є первинною щодо безпеки держави (ст. 3 КУ);
- держава не може обґрунтовувати зневагу до прав людини посиленням на національну безпеку;
- суверенітет, територіальна цілісність, демократичний устрій — недоторканні цінності (ст. 1, 2, 5 КУ);
- у надзвичайних умовах не допускається відступ від основоположних прав і свобод (ст. 64 КУ).

У використанні аксіоматичного методу важливо, що:

- він встановлює логічну сталість системи норм — від конституційного тексту до законодавчої деталізації;
- забезпечує правову визначеність — кожна норма має бути вивідною з базових аксіом, що виключає свавільне тлумачення;
- дозволяє будувати стратегії безпеки в координатах сталих цінностей, а не ситуативних політичних інтересів.

Аксіоматичний підхід також відкриває можливість для конструювання індикаторів конституційної безпеки, тобто оцінки стану безпекової системи за критеріями відповідності базовим правовим аксіомам. У цьому сенсі кожне відхилення від аксіом — сигнал загрози не лише правам людини, а й легітимності системи національної безпеки.

Таким чином, аксіоматичний метод має стати складовою методології законотворчості та правозастосування у сфері безпеки, підвищуючи її ціннісну сталість, передбачуваність та демократичну легітимність навіть в умовах глибоких кризових загроз.

***Конституційні гарантії забезпечення національної безпеки Української держави.***

У системі конституційного регулювання національної безпеки важливе місце посідає механізм її гарантування, що охоплює як

правові, так і інституційні засоби. Конституційні гарантії — це не лише окремі норми, а сукупність взаємопов'язаних положень, які формують стабільну, легітимну і ефективну модель безпеки як для держави, так і для суспільства в цілому.

Насамперед, у ролі загальних гарантій виступають:

- Проголошення України суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1), що передбачає обов'язок захищати ці характеристики від будь-яких загроз.
- Закріплення в ст. 3 Конституції положення про те, що людина, її життя і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а отже — охорона життя і безпеки особи є обов'язком держави.
- Визнання Конституції нормативною основою всієї системи безпеки (ст. 8), що передбачає обов'язковість її положень для всіх органів публічної влади.

Спеціальні гарантії національної безпеки деталізуються в низці статей Конституції:

- Стаття 17 визначає, що захист суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності України є справою всього народу і найважливішою функцією держави. Вона ж фіксує інституційну основу гарантування безпеки — Збройні Сили України та інші військові формування.
- Стаття 85 надає Верховній Раді повноваження щодо затвердження основ національної безпеки, контролю за діяльністю виконавчої влади у сфері оборони, схвалення воєнного стану та мобілізації, що слугує елементом парламентського гарантування.
- Стаття 106 покладає на Президента як гаранта Конституції обов'язок забезпечення державної незалежності, національної безпеки, а також керівництво РНБО.
- Стаття 92 передбачає, що виключно законами визначаються основи національної безпеки, організація оборони, правовий режим воєнного і надзвичайного стану, діяльність Збройних Сил та інших військових формувань. Це закладає підвалини законодавчого гарантування сталості і передбачуваності політики безпеки.

- Статті 124–131 закріплюють судову владу як інструмент захисту прав і свобод у сфері безпеки, гарантують незалежність суддів та право на оскарження дій органів влади.
- Статті 140–146 розширюють горизонт гарантій на місцевому рівні — через делегування безпекових повноважень органам місцевого самоврядування, особливо в умовах децентралізації.

Сукупно ці положення формують багатоаспектну систему гарантій, що має такі властивості:

1. Поліцентричність — забезпечення безпеки покладається на декілька незалежних і взаємопов'язаних центрів влади (президент, парламент, уряд, суди, громади).
2. Формалізованість — основні гарантії мають законодавче або конституційне закріплення, що забезпечує їхню стабільність і передбачуваність.
3. Правозахисний фокус — безпека розглядається не як самоціль держави, а як інструмент охорони прав людини, що зумовлює пріоритет правових гарантій.

Окремого значення в умовах воєнного стану набувають процесуальні гарантії — наявність чітких процедур введення воєнного або надзвичайного стану, ухвалення рішень про мобілізацію, нагляд з боку парламенту, моніторинг і контроль за правомірністю обмежень.

Таким чином, Конституція України закладає не лише основи політики національної безпеки, а й її юридичні гарантії. Їх реалізація потребує системного вдосконалення законодавства, зміцнення інституційної підзвітності та розвитку судової практики в сфері безпеки як гаранта конституційного порядку.

***Громадянське суспільство як об'єкт національної безпеки Української держави.***

У конституційній моделі національної безпеки України громадянське суспільство розглядається не лише як суб'єкт демократичного контролю та участі у прийнятті рішень, а й як самостійний об'єкт безпекового захисту. Така позиція обґрунтована як внутрішніми трансформаціями публічного простору в умовах війни, так і зовнішніми викликами, пов'язаними з гібридними

загрозами, інформаційною агресією, спробами підриву довіри до інституцій та маніпуляціями суспільними настроями.

Конституція України не вживає терміну «громадянське суспільство» безпосередньо, однак через низку статей закріплює засади його функціонування (ст. 15 — ідеологічна багатоманітність, ст. 34 — свобода думки і слова, ст. 36 — свобода об'єднань, ст. 38 — право на участь в управлінні державними справами, ст. 39 — право на мирні зібрання). Ці положення утворюють фундамент гарантій функціонування громадянського суспільства як сфери вільної самоорганізації громадян у формі партій, об'єднань, ініціатив, медіа, експертних структур, благодійних організацій, волонтерських рухів.

У воєнних умовах постає необхідність конституційно осмислити громадянське суспільство як об'єкт національної безпеки у трьох вимірах:

1. Суспільна стійкість — організації громадянського суспільства виконують критичну роль у підтриманні суспільної згуртованості, гуманітарного забезпечення, мобілізації ресурсів, комунікації між державою і населенням.

2. Інформаційна безпека — незалежні ЗМІ, громадські аналітичні центри, фактчекінг-платформи виступають противагою дезінформації, сприяють формуванню раціонального публічного дискурсу та протидії інформаційним атакам.

3. Запобігання інституційній ерозії — функція контролю за публічною владою, антикорупційна активність, захист прав і свобод забезпечують стабільність демократичних інститутів і легітимність безпекових рішень.

У цьому контексті пропонується:

- визнати в законодавстві про національну безпеку окремий розділ, присвячений захисту громадянського суспільства як складової національної безпеки;
- визначити загрози, що спрямовані проти інституцій громадянського суспільства (репресивне втручання, дискредитація, інституційне виснаження, маніпулятивне поглинання);
- включити представників громадянського суспільства до консультаційних органів у сфері безпеки на національному

та регіональному рівнях (зокрема, при РНБО, ОВА, у стратегічному плануванні);

- впровадити механізми захисту від дезінформаційного впливу, спрямованого на деморалізацію волонтерських ініціатив, гуманітарного саботажу, провокацій з боку ворожих структур;
- забезпечити правовий і фізичний захист волонтерів, громадських активістів, незалежних журналістів, зокрема в зоні бойових дій і на деокупованих територіях.

Таким чином, визнання громадянського суспільства не лише суб'єктом, а й об'єктом національної безпеки відповідає духу Конституції України, принципу людиноцентризму та сучасним стандартам демократичної безпеки. Без його збереження, стійкості та правового захисту неможливо реалізувати стратегічну мету безпечного, правового і вільного суспільства навіть за умов воєнного стану.

***Конституційний контроль і нагляд як елемент національної безпеки.***

Інститут конституційного контролю в Україні виступає невід'ємним елементом системи гарантій національної безпеки, оскільки забезпечує відповідність усіх дій публічної влади Основному Закону держави. Його ключова функція полягає в запобіганні узурпації влади, порушенням прав і свобод людини під приводом безпеки, а також у відновленні конституційної рівноваги в умовах надзвичайних ситуацій.

Конституційний контроль реалізується насамперед через діяльність Конституційного Суду України, який:

- оцінює відповідність законів, указів Президента, нормативно-правових актів виконавчої влади — положенням Конституції (ст. 147–150 КУ);
- визначає межі допустимого втручання держави у сферу прав і свобод людини під час воєнного чи надзвичайного стану (ст. 64 КУ);
- тлумачить конституційні положення у сфері безпеки, оборони, правового режиму надзвичайного стану тощо;
- забезпечує баланс між інтересами безпеки та демократичного ладу шляхом конституційного арбітражу.

У структурі національної безпеки конституційний контроль виконує превентивну, стабілізаційну та правовідновлювальну функції. Його ефективність залежить від рівня незалежності, авторитету та процесуальної визначеності повноважень Конституційного Суду.

Разом із тим, у системі безпеки важливим є не лише судовий контроль, а й інституційний нагляд, який здійснюється Верховною Радою України (через парламентські комітети, Рахункову палату, Уповноваженого з прав людини), а також суб'єктами громадянського суспільства. Це забезпечує багаторівневий контроль над реалізацією політики безпеки, запобігає узурпації владних повноважень та зловживанням надзвичайними повноваженнями з боку виконавчої влади.

Отже, конституційний контроль і нагляд є не зовнішніми щодо безпеки функціями, а інтегральними складовими конституційної архітектури національної безпеки. Їх посилення має стати стратегічним напрямом реформування правового забезпечення безпеки в Україні.

***Щодо ефективності конституційного законодавства в умовах воєнного стану.***

Конституційне законодавство є основою правового регулювання публічної влади та визначальним інструментом забезпечення цілісності, стабільності й легітимності державної системи. У межах конституційної демократії ефективність законодавства цього рівня має оцінюватися не лише формально-юридичними критеріями, а й за глибинними індикаторами його спроможності відповідати реаліям державного буття, реагувати на загрози, забезпечувати сталість функціонування владних інституцій і реальний захист прав і свобод.

У період воєнного стану, коли перед державою постають виклики збереження суверенітету, функціонування інститутів публічної влади в умовах небезпеки, забезпечення базових прав, саме ефективність конституційного законодавства стає індикатором спроможності правової системи забезпечити національну безпеку й керованість.

***Проблеми ефективності чинного конституційного законодавства.***

В умовах воєнного стану та глибоких трансформаційних змін, які переживає українська держава, конституційне законодавство

постає не лише як система норм, що визначає засади функціонування публічної влади, а як ключовий інструмент забезпечення цілісності, стійкості та безпеки державного ладу. Саме тому його ефективність набуває характеру фундаментальної ознаки як показника життєздатності всієї правової системи.

Однак реальна практика конституційного будівництва в Україні свідчить про наявність цілої низки структурних, змістовних та інституційних дисфункцій, які істотно знижують ефективність конституційного законодавства як у нормативному, так і в правозастосовному вимірах. Йдеться не лише про проблеми правової визначеності, колізійності чи недосконалості формулювань, а про глибші, системні дефекти через брак аксіологічного навантаження, розрив між ціннісним змістом і процедурною реалізацією, а також відсутність сучасних інструментів оцінювання, оновлення й адаптації норм до реальних загроз.

Актуальність осмислення цих проблем зростає в умовах, коли саме конституційне поле має бути основою формування модернізованої державності, орієнтованої на стійкість, підконтрольність влади, захист прав і національну безпеку. Відтак, аналіз ефективності чинного конституційного законодавства слід здійснювати з урахуванням таких критичних обставин:

1. Фрагментарність і надмірна стабільність. Незважаючи на те, що Конституція України декларується як Основний Закон прямої дії, багато її положень не мають розвиненого нормативного тіла в законах, особливо щодо національної безпеки, воєнного стану, розподілу влад, гарантій прав під час кризових режимів. Прикладом є затримка в адаптації законодавства до змін у статтях 16, 17, 64, 85 та 106 Конституції.
2. Брак механізмів оцінки та перегляду. На рівні конституційного законодавства в Україні відсутні формалізовані інститути моніторингу ефективності тобто немає ні регулярної оцінки реалізації норм, ні механізму оперативного перегляду положень у разі системних збоїв у функціонуванні держави чи органів публічної влади.
3. Колізії конституційних положень із поточним законодавством. Наприклад, ст. 64 Конституції передбачає обмеження прав під час воєнного стану, однак поточне законодавство,

зокрема нормативно-правові акти Кабінету Міністрів, інколи виходять за межі таких обмежень без належного правового контролю. Аналогічно є суперечності між статтями 17 і законами про воєнну доктрину, розподіл повноважень щодо національної безпеки, управління секторами оборони та безпеки.

4. Відсутність у Конституції системної логіки національної безпеки. У чинній редакції Основного Закону Україна визнає безпеку цінністю (ст. 3, 17, 92), однак не закріплено чіткої архітекtonіки безпекової системи, немає визначення базових категорій (громадська безпека, інформаційна, кібербезпека, ризику), відсутній системний розділ про надзвичайні правові режими та гарантії.
5. Недостатній рівень узгодженості з міжнародними зобов'язаннями та стандартами. Конституційне законодавство не повною мірою інкорпорує стандарти НАТО, ЄС щодо публічної безпеки, кіберзахисту, захисту критичної інфраструктури, цивільного контролю над сектором безпеки. Це створює «конституційну дистанцію» між політикою держави й її основоположною правовою базою.

Аналітичні пропозиції, які можливо визначити в нашій науковій записці щодо удосконалення механізмів конституційної ефективності забезпечення національної безпеки є: 1. запровадити механізм оцінки ефективності конституційного законодавства з боку Конституційного Суду, Національного інституту стратегічних досліджень та науково-консультативної ради при ВРУ. Такий моніторинг має включати аналіз імплементації, відповідності міжнародним стандартам, здатності норм виконувати функцію гарантування балансу влади та прав людини; 2. доповнити Конституцію новим розділом або статтями, які визначають архітекtonіку системи національної безпеки, її складові, суб'єкти, функції та принципи. Зокрема, доцільним є закріплення принципів системності, цивільного контролю, ціннісної інтеграції, стійкості, відповідальності та публічного моніторингу; 3. внести зміни до Закону України «Про національну безпеку» у частині зв'язку з конституційними положеннями, запровадити статтю про відповідність безпекової політики нормам Конституції; 4. інституціоналізувати правову інженерію конституційного законодавства,

впровадивши при Конституційній комісії експертну групу з юридичного моделювання, прогнозування, багатокритеріальної оцінки ризиків; 5. застосувати аксіоматичний підхід до оновлення конституційних норм, заклавши фундаментальні цінності (людина, гідність, стійкість, верховенство права, інституційна відповідальність) як центр побудови нової безпекової парадигми Основного Закону; 6. ефективність конституційного законодавства — це не лише правова, а й цивілізаційна категорія. Вона визначає здатність держави залишатися легітимною, функціональною, безпечною і правовою навіть в умовах війни. Визначення ефективності на рівні Конституції вимагає не змін поспіхом, а нової культури конституційного мислення в напрямку стратегічного, аксіоматичного, аналітичного удосконалення.

### **Висновки та пропозиції**

Конституція України забезпечує потужний нормативний і принциповий фундамент для формування системи національної безпеки. Проте у світлі воєнного стану, гібридних загроз і конституційних трансформацій виникає об'єктивна потреба в доктринальному оновленні, нормативному деталізуванні та інституційному вдосконаленні безпекового режиму. Проведене дослідження дозволяє сформулювати такі висновки:

1. Конституційна модель національної безпеки України є відкритою, багатовимірною та поліцентричною. Вона охоплює як державну, так і особисту, громадську, екологічну, інформаційну, економічну безпеку, створюючи багаторівневу систему конституційного захисту.
2. Принципи верховенства права, людиноцентризму, поділу влади, легітимності обмежень і ефективної публічної влади становлять ядро конституційної доктрини безпеки. Їх імплементація вимагає належного нормативного забезпечення та судового контролю.
3. Інституційна архітектура національної безпеки включає взаємопов'язані органи — Президента, Верховну Раду, КМУ, РНБО, місцеве самоврядування, СБУ, ЗСУ та судову владу. Її ефективність залежить від збалансованого розмежування повноважень та забезпечення підконтрольності.

4. Конституційні гарантії безпеки охоплюють як норми матеріального права (ст. 1, 3, 17, 92, 106), так і процесуальні механізми (парламентський контроль, правосуддя, прозорість рішень). Їх реалізація має бути підкріплена законодавчими деталізаціями та доктринальними стандартами.
5. Поточна нормативна база частково відстає від конституційної логіки: Стратегія національної безпеки, закон «Про національну безпеку», воєнні плани і системи державного реагування потребують актуалізації відповідно до конституційних принципів.

У зв'язку з цим пропонуються такі напрями вдосконалення:

- Внести зміни до Закону України «Про національну безпеку України» з метою чіткої імплементації конституційних понять (особиста, громадська, екологічна, інформаційна безпека), встановлення чіткої моделі розподілу повноважень і гарантій публічної підзвітності.
- Оновити Стратегію національної безпеки України з урахуванням принципів пропорційності, конституційної легітимності та функціонального балансу.
- Розробити окремий закон про інституційну систему забезпечення національної безпеки, де буде кодифіковано функції, форми контролю і співвідношення повноважень суб'єктів у мирний і воєнний час.
- Вдосконалити процедури парламентського контролю над діяльністю виконавчої влади у сфері безпеки, зокрема — через регулярні звіти РНБО, міністерств і СБУ перед Верховною Радою.
- Запровадити доктринальні тлумачення термінів, що мають ключове значення для безпеки (небезпека, загроза, гарантія, інтереси національної безпеки, забезпечення), з метою уніфікації законодавства та судової практики.

Таким чином, конституційна модель національної безпеки має не лише символічний, а й прикладний характер — вона здатна бути основою для оновлення всього спектру політик, нормативних рішень і стратегій в умовах гібридної війни та постконфліктної трансформації держави.

---

**Розділ 2. НАЦІОНАЛЬНА  
БЕЗПЕКА: МІЖНАРОДНІ  
ТА РЕГІОНАЛЬНІ ГАРАНТІЇ  
І МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

---

Як відомо, основною функцією держави, її призначенням у суспільстві є забезпечення безконфліктного існування суб'єктів суспільних відносин. При цьому безконфліктність передбачає безпечність людського середовища, гармонійність та можливість прогресивного розвитку. Відповідно саме безпека є одним із визначальних чинників еволюції держави, її здатності виконувати внутрішні і зовнішні функції, іманентною характеристикою державно організованого суспільства, передумовою його стійкості та резистентності різного роду викликам. Загалом безпекова проблематика, що має зовнішній та внутрішній виміри, залежить від сутності та змісту внутрішньої та зовнішньої політики держави, розвитку міжнародних відносин.

Тому, як наголошують вітчизняні та зарубіжні вчені, потреба у безпеці розглядається як один із мотивів діяльності людей і світового співтовариства. При цьому інтенсивність і масштаби потреби в ній неухильно зростають<sup>12</sup>. Йдеться насамперед про актуалізацію проблеми захисту національних інтересів держав в умовах різного роду збройних конфліктів, що наразі набирають обертів у світі, і особливо російсько-української війни, яка триває вже більше, ніж десять років. Наразі ми є свідками руйнування або трансформації створених раніше безпекових блоків та союзів, намагання створити нові, пошуку новітніх засобів забезпечення миру в різних регіонах. Занепокоєння демократичного світу викликають також зростаючі тенденції ведення гібридних воєн, що включають економічне, інформаційне, політичне та воєнне втручання в розвиток держав. Такі зміни потребують удосконалення безпекової політики всіх держав світу як цілеспрямованої діяльності уповноважених суб'єктів щодо створення механізмів захисту національних інтересів.

Саме ці процеси зумовили остаточну конкретизацію зовнішньополітичного вектору розвитку України та його закріплення в Основному Законі, а саме підтвердження європейської ідентичності Українського народу і незворотності європейського та

---

<sup>12</sup> Храмов В. О. Безпека. Політологічний енциклопедичний словник/ упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. Київ : Генеза, 2004. С. 47.

євроатлантичного курсу України. Таким чином наразі Україна, намагаючись здобути членство в ЄС, прагне також бути включеною в систему європейської безпеки.

Разом з тим, слід пам'ятати, що геостратегічний вибір країни є оптимальним за умови збігу двох мотивів — цивілізаційно-ідентифікаційного та раціонально-прагматичного. Перший з названих мотивів зумовлює вибір країною стратегічного, а той вічного історичного союзника за критерієм самовіднесення себе до тієї ж цивілізації, що і бажаний партнер. Зближення з цивілізаційним аналогом кратно прискорюється очікуваною матеріальною вигодою, тобто другим мотивом. Однак, коли трапляється незбіг обох мотивів, країна у своєму виборі керується одним із них. За будь-якого рішення країна та її населення мають ідентифікувати себе частиною того простору, до якого спрямований її геополітичний вектор. Відповідно, в момент актуалізації проблеми історичного вибору, адепти того чи іншого його варіанту намагаються апелювати як до цивілізаційно-культурних сентиментів нації, так і до меркантильного компоненту її психології.<sup>13</sup>

Зазначене вимагає осмислення насамперед теоретичних засад членства в ЄС та інших міждержавних блоках і союзах як однієї з гарантій та механізмів забезпечення національної безпеки, особливо в умовах воєнного стану.

Першочергово варто згадати, що суспільно-політичні події кінця 80-х — початку 90-х років ХХ століття, а саме розпад СРСР, призвели до утворення ряду незалежних держав, так званих молодих демократій. Цей період в новітню історію увійшов під назвою «парад суверенітетів» та зумовив активізацію конституційного будівництва в цих країнах<sup>14</sup>. Одним із наслідків

---

<sup>13</sup> Данильян О. Г., Дзьобань О. П. Євроінтеграція й інформаційна безпека України: до проблеми взаємозв'язку. *Політологічний вісник*: збірник наукових праць. 2018. Вип. 80. С. 53–60 ; Данильян О. Г., Дзьобань О. П. Інформаційна безпека України: загрози, зумовлені цивілізаційним вибором європейських цінностей. *Політологічний вісник*: збірник наукових праць. 2018. Вип. 81. С. 60–67.

<sup>14</sup> Пархоменко Н. М. Розвиток законодавства України в контексті конституціоналізації, євроінтеграції та забезпечення прав людини : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2016. С. 74.

цього процесу були зміни в організації світового порядку. Зокрема, почалися глибинні зрушення у організації світової безпеки та розмивання меж створеної після Другої світової війни блокової системи забезпечення миру у світі. Почалася розбудова системи колективної безпеки, що спричинило різного роду політико-правові процеси на різних континентах, в тому числі трансформацію сфер впливу та стало поштовхом до епохи нестабільності та загроз.

Наразі існує підхід, згідно з яким, російсько-українська війна, серед іншого, є одним із наслідків згаданих подій. Зокрема, війна «стала наслідком більш масштабного процесу, що розпочався практично із завершенням холодної війни — коаліцією під прапорами Заходу на чолі зі США і, умовно, не-Заходу на чолі з Китаєм, який поступово посів місце СРСР, які прагнуть обзавестися коаліціями союзників, що обстоюють спільні (або хоча б несуперечливі) цінності. Цей процес іноді називають цивілізаційним розломом. Країни, що опинилися на «кордонах» цих коаліцій знаходяться у не вигідному положенні, що супроводжується війнами (Грузія, Україна) або конфліктами (не обов'язково збройними) меншого масштабу (окремі Балканські країни, країни Азії, Африки, Латинської Америки, що обирають між умовним нейтралітетом і підтримкою одного з центрів сили)<sup>15</sup>. За таких обставин питання безпеки загалом, національної, європейської та міжнародної зокрема потребує глибокого теоретичного переосмислення та пошуку нових засобів відновлення стабільності та світового правопорядку.

Насамперед слід зазначити, що поняття безпеки є міждисциплінарним та, будучи предметом дослідження різних наук, вживається зазвичай разом із предметом, що аналізується. Відповідно зміст безпеки складають такі елементи: наукова теорія (філософія), доктрина (концепція), політика, стратегія і тактика забезпечення безпеки; сукупність міжнародних, державних і громадських (недержавних) інститутів та організацій, які

---

<sup>15</sup> Сунгуровський М. Міжнародне безпекове середовище під час війни в Україні. Разумков центр, 2022. URL: <https://razumkov.org.ua/statti/mizhnarodne-bezpekove-seredovishche-pid-chas-viiny-v-ukraini-lektsiia>



забезпечують безпеку особи і суспільства; засоби, способи і методи забезпечення безпеки<sup>16</sup>; економічні, соціально-політичні, культурні процеси та зв'язки в суспільстві; соціальні групи людей; ідеї як виразники певних потреб та інтересів різних соціальних груп<sup>17</sup>.

В політико-правовому аспекті безпека — це діяльність людей, суспільства, держави, світового співтовариства народів щодо виявлення (вивчення), запобігання, послаблення, усунення (ліквідації) і відвернення загрози, здатної згубити їх, позбавити матеріальних і духовних цінностей, завдати невідшкодованих збитків, заблокувати шляхи для прогресивного розвитку<sup>18</sup>.

За різними критеріями безпеку як явище соціальної дійсності можна класифікувати на різні види. Відповідно, залежно від сфери суспільних відносин безпека може бути економічною, політичною, екологічною, інформаційною та ін., залежно від суб'єкта — особистості, суспільства, держави, міждержавних утворень, регіональних союзів, в аспекті масштабів території забезпечення — міжнародна та національна, залежно від кількості суб'єктів — індивідуальна та колективна тощо.

Національна безпека на доктринальному рівні — це стан відносин у суспільстві, суспільна цінність, що забезпечується державним механізмом у взаємодії з інститутами громадянського суспільства та міжнародними інституціями. При цьому, держава, формуючи та здійснюючи безпекову політику, проголошуючи безпеку людини найвищою соціальною цінністю, завдяки властивим лише їй ознакам, відіграє ключову роль у цьому процесі. Наразі поняття національної безпеки переважно є предметом дослідження політології, філософії та праводержавознавства і як така, вона визначає певний ступінь захищеності особистості,

16



<sup>16</sup> Сунгуровський М. Міжнародне безпекове середовище під час війни в Україні. Разумков центр, 2022. URL: <https://razumkov.org.ua/statti/mizhnarodne-bezpekove-seredovishchepid-chas-viiny-v-ukraini-lektsiia>

<sup>17</sup> Безпека національна. Філософський енциклопедичний словник. Київ : Абрис, 2002. С. 49–50.

<sup>18</sup> Храмов В. О. Безпека. Політологічний енциклопедичний словник/ упорядник В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. Київ : Генеза, 2004. С. 47.

суспільства та держави від зовнішніх та внутрішніх загроз, що дозволяє їм нормально існувати та розвиватися.

При цьому цей феномен можна розглядати з різних позицій, а саме: як якісну характеристику суб'єкта: особи, суспільства, держави, що визначає рівень їх захищеності, стійкості та здатності спротиву внутрішнім і зовнішнім загрозам. З іншого боку, національну безпеку необхідно розглядати як можливість згаданих суб'єктів бути самостійними, приймати рішення від власного імені й у власних інтересах, в тому числі можливість держави самостійно, в національних інтересах здійснювати внутрішню і зовнішню політику, незалежно від зовнішніх впливів; як стан суспільних відносин, як напрям діяльності уповноважених суб'єктів державної влади, що здійснюється відповідно до норм права та принципів права, у визначених формах та відповідно до визначеної процедури; як цінність загальносуспільного гатунку, що потребує підтримання та забезпечення.

Не менш важливим в аспекті превентивності є з'ясування тих чинників, які безпосередньо або опосередковано здійснюють вплив на стан та забезпечення національної безпеки щодо окремих країн та безпеки в окремих регіонах, зокрема, європейському, та у світі загалом.

Як відомо<sup>19</sup>, детермінанти або чинники є по суті причинами, які зумовлюють появу та функціонування того чи іншого соціального явища чи об'єкта загалом. Відповідно до вітчизняної доктрини права та держави в аспекті існуючого різноманіття різновидів національної безпеки можна говорити про технологічні (розвиток наукових досліджень, інновацій, в т. ч. цифровізації та штучного інтелекту), інформаційні (стан захисту інформаційного простору, боротьба з поширенням дезінформації та

---

<sup>19</sup> Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» національна безпека — це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Загрози національній безпеці України — явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України. При цьому 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.

кіберзлочинністю), екологічні (доступ до природних ресурсів, захист навколишнього природного середовища), енергетичні (стан функціонування енергетичної системи, розвиток альтернативних джерел енергії, диверсифікація джерел постачання електроенергії, запровадження програм енергозбереження тощо), воєнні (обороздатність), культурні (розвиток національної ідентичності, традицій та ін.), правові (стабільна система права та законодавства, панування принципу верховенства права тощо) та інші чинники національної безпеки країни.

Зокрема в процесі забезпечення національної безпеки важливим є також урахування того, що національна безпека як соціальна система формується і функціонує під впливом низки чинників: геополітичного, соціально-політичного, етнопонаціонального<sup>20</sup>. До прикладу, геостратегічне положення нашої країни характеризується належністю до Центральної та Східної Європи, наявністю великої території (603,7 тис. кв. км) і довжини кордонів, розміщенням на перехресті міграційних і торговельних шляхів. До того ж географічне розташування Української держави співпадає із зоною розлому двох цивілізацій, і вона, як наслідок, стає зоною зіткнення постійних глобальних геополітичних інтересів. Будь-які внутрішньополітичні та правові події перебувають в об'єктиві підвищеної уваги і з боку західноєвропейських країн та США, і з боку Російської Федерації.<sup>21</sup>

Згідно з іншим підходом та критерієм виокремлюють невоєнні та воєнні фактори національної безпеки. До першої групи відносять: природно-економічні умови країни; соціальні фактори; стан інформаційної безпеки держави; рівень державної безпеки; людський фактор; геополітичне положення і геостратегічну інфраструктуру. До другої — стан і ступінь боєготовності збройних сил; наявність можливих театрів воєнних дій, стан стратегічних резервів та мобілізаційних можливостей; кількість воєнних союзників та участь у військово-політичних союзах; можливості

---

<sup>20</sup> Безпека національна. Філософський енциклопедичний словник. Київ : Абрис, 2002. С. 49–50.

<sup>21</sup> Проблеми глобалізації та геополітичний вектор розвитку України : зб. тез за матер. XIX харківських політол. читань. Харків : НЮАУ ім. Ярослава Мудрого ; НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрНУ, 2007. С. 13-14.

стратегічного розгортання і професіоналізм особового складу збройних сил; розміри військових витрат, стан військової науки і характер воєнної доктрини<sup>22</sup>.

Звертаючи увагу на можливість лише фахового аналізу чинників воєнного характеру, акцентуємо на так званих невоєнних чинниках забезпечення національної безпеки. Зокрема необхідно зазначити, що правові засади (правові норми та принципи) забезпечення національної безпеки мають бути механізмами, що визначають сутність та зміст цього інституту, його організацію та функціонування. Йдеться насамперед про ефективну правотворчу діяльність щодо розробки та прийняття відповідної нормативно-правової бази з врегулювання питань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, а саме: визначення відповідальних суб'єктів, закріплення чітких повноважень, створення реальних правових, фінансових та організаційних механізмів реалізації цих повноважень. Якісне законодавство, в свою чергу, має забезпечити ефективність правореалізації, а особливо процесу застосування норм права, з огляду на специфіку врегульовуваних відносин, їх охоронного характеру.

Важливим також є забезпечення ефективності державного управління як чинника національної безпеки через призму взаємодії між гілками влади та ефективного правового регулювання, спільної сфери відповідальності усіх гілок державної влади, де кожна з них відіграє важливу роль у створенні, тлумаченні та контролі за дотриманням правових норм, спрямованих на захист конституційного ладу, територіальної цілісності, прав і свобод громадян відповідно до конституційно закріплених повноважень.

У контексті західної правової традиції значну роль відіграє доктрина «checks and balances» — система стримувань і противаг, яка гарантує, що жодна гілка влади не зможе зловживати наданими їй повноваженнями. Стимування і противаги — це принцип уряду, згідно з яким окремі гілки влади уповноважені

---

<sup>22</sup> Тупіченко Л. С. Національна безпека. Політологічний енциклопедичний словник / упорядники В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. Київ : Генеза, 2004. С. 386.

запобігати діям інших гілок і спонукають ділитися владою (*Encyclopedia Britannica*). Цей принцип особливо застосовується в конституційних системах, де здійснення суверенної влади має бути суворо розділене на тристоронні функції уряду (законодавчі, виконавчі та судові). З цієї точки зору принцип контролю та балансування можна розглядати як конкретне введення в дію доктрини поділу влади, спрямованої на: а) уникнення надмірної концентрації влади та б) сприяння взаємному контролю між гілками. Поряд з поділом функцій уряду принцип перевірки та балансування вимагає звичайної згоди одного державного суб'єкта в діях іншого, і, таким чином, дозволяє одному суб'єкту перевіряти або накладати вето на дії іншого<sup>23</sup>.

Відповідно у більшості країн створені органи парламентського контролю за діями виконавчої влади у сфері національної безпеки, а органи судової влади здійснюють юридичну оцінку правомірності дій виконавчої влади. Дотримання такого співвідношення владних повноважень в підсумку має забезпечувати збалансованість у правовому регулюванні, ефективність та стабільність правопорядку, стійкість до різного роду внутрішніх і зовнішніх криз та загроз.

До соціально-економічних факторів, що впливають на стан національної безпеки, відносять структуру економіки держави, яка повинна бути переорієнтована на перехід від паливно-сировинної, ресурсопоглинаючої та екологічно небезпечної до соціально-орієнтованої, наукоємної, ресурсозберігаючої; стабільну соціальну політику держави, завданням якої є забезпечення громадянам України дотримання сучасних стандартів життя; енергетичну та продовольчу безпеку, забезпечення яких повинно здійснюватись шляхом впровадження енергозберігаючих технологій та вільного розвитку всіх форм господарювання на селі, цілеспрямованої державної підтримки аграрного сектору економіки<sup>24</sup>.

Не слід забувати і про правову свідомість та правову культуру суб'єктів правотворчого та правореалізаційного процесів, які



<sup>23</sup> Checks and Balances Luca Pietro Vanoni. Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law. URL: <https://oxcon.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e220?rskey=9k0qjs&result=36&prd=MPECCOL>

<sup>24</sup> Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики. *Вибрані наукові праці*. Київ : НІСД, 2016. С. 31–33.

## Розділ 2. НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: МІЖНАРОДНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ ГАРАНТІЇ І МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

також є важливими детермінантами стабільності та ефективності національної безпеки, її забезпечення. Серед іншого йдеться про формування стійких політико-правових переконань та культивування відповідних цінностей. Серед пріоритетів має бути національно-патріотичне виховання, національні інтереси, чітка зовнішньо-політична ідентичність, протистояння зовнішнім експансіям, стійка історична пам'ять.

Серед вагомих чинників, які здійснюють вплив на забезпечення національної безпеки, також наявність та стабільність в державі демократичних інститутів та процесів; ефективність державного управління; рівень розвитку інститутів громадянського суспільства; стабільність розвитку економічних відносин та фінансово-бюджетної системи; енергетична стійкість; розвиток інформаційного суспільства, цифрових технологій та одночасно створення механізмів кібербезпеки; рівень життя населення, соціальна справедливість, доступ до базових послуг; розвиток фундаментальної та прикладної науки тощо.

З огляду на це, безпека, в усіх її проявах: суспільна, державна, національна; економічна, політична, інформаційна, екологічна, енергетична та ін., та її забезпечення є однією з найактуальніших проблем сучасної науки та практики. При цьому сама наука в Україні наразі вимагає посиленої уваги з боку держави як одне з надбань та невід'ємна складова успішності держави, її визнання на міжнародній арені, показник інтелектуального потенціалу нації та народу, інструмент прогресивного розвитку та цивілізованості, чинник та водночас складова національної безпеки держави, особливо в умовах правового режиму воєнного стану.

Втім наразі стійкою є тенденція старіння наукової інфраструктури, скорочення наукових кадрів, обвальне падіння наукоємності ВВП, що свідчить про руйнування наукового потенціалу України та вже стали загрозою для національної безпеки держави<sup>25</sup>, що потребує негайного втручання держави. При цьому може виникнути питання, а чому саме зараз в умовах правового ре-

<sup>25</sup> Імплементация евроинтеграционных реформ в сфер науки и технологий. *Доповідь Платформи громадянського суспільства Україна* — ЄС. С. 8. URL: [https://drive.google.com/file/d/1DKSjoc\\_c0SOCCnAmm19p5BByic\\_04lBF/view](https://drive.google.com/file/d/1DKSjoc_c0SOCCnAmm19p5BByic_04lBF/view)



жиму воєнного стану, можливо необхідно почекати до завершення війни та більш сприятливих умов для розвитку науки? Можна діяти і так, втім, як ми вже зазначили, сучасний стан української науки наразі сам по собі є загрозою національній безпеці держави. Наведемо лише деякі міркування. Зокрема, як і задовго до війни, серед проблем, що характеризують стан сфери науки: хронічне недофінансування; слабкі, а часом однобічні відносини в чотирикутнику: наука, бізнес, держава, громадянське суспільство; недосконалість механізмів оцінювання наукових установ та відповідності їх бюджетного фінансування; невідповідність матеріально-технічної бази досліджень сучасним вимогам та рівню інформатизації, цифровізації суспільних відносин, використання штучного інтелекту; руйнування наукової інфраструктури; відтік висококваліфікованих кадрів, зокрема молодих науковців; фрагментарність інтеграції України до Європейського дослідницького простору, тощо.

На наше переконання, ефективна діяльність української науки є однією із вагомих складових національної безпеки, та одним з основних завдань держави, особливо в умовах війни як надзвичайного правового режиму, коли йдеться про захист національних інтересів, оборону країни, здобуття перемоги. Вирішення цих завдань потребує різного роду науково-обґрунтованих та виважених заходів та механізмів, винаходів, технологій та прогнозів.

Національна академія наук України, незважаючи на складні обставини воєнного часу, зберегла науковий потенціал, адаптувалась до нових реалій, продовжувала у 2024 р. активний науковий пошук і отримала чимало вагомих результатів у багатьох сучасних напрямках математики, інформатики, механіки і машинознавства, фізики та астрономії, наук про Землю, матеріалознавства, енергетики та енергетичних технологій, хімії та біології, у галузі ядерних і радіаційних технологій<sup>26</sup>.

Серед вагомих результатів таких досліджень: інтелектуалізована система керування безпілотними літальними апаратами;

---

<sup>26</sup> Звіт про діяльність Національної академії наук України у 2024 році / НАН України. Київ : Академперіодика, 2025. С. 5.

матеріали, які можна використовувати для «склеювання» м'яких живих тканин; технологія створення біосумісних імплантів, здатних замінювати пошкоджену кісткову тканину; наукоємні елементи для військових систем слідкування та самонаведення та ін.

Установи суспільного та гуманітарного спрямування досліджують новітні воєнно-політичні фактори впливу на українське суспільство, засади формування національно укоріненої стійкості та безпеки економічного розвитку України. Велику увагу приділено розвінчанню ідеології агресора та пошуку шляхів протидії їй. Для державних органів підготовлено та надано 1820 експертних висновків до нормативно-правових актів і програмних документів, інформаційно-аналітичних матеріалів з різних питань соціально-економічного розвитку країни<sup>27</sup>.

Отже, наукова діяльність є однією із складових та чинників забезпечення національної безпеки в Україні, інтелектуальним ресурсом прогресивного суспільно-економічного та політичного розвитку, особливо в умовах війни, Зокрема йдеться про її вагомую роль в сфері оборони, інформаційної безпеки, прогнозування тощо, втім наразі гостро потребує додаткової уваги з боку держави, зокрема щодо фінансування, інституційної підтримки та інтеграції в європейський дослідницький простір.

Окрім того, одним із ключових чинників національної безпеки України мають бути гарантії безпеки як результат участі у певних безпекових блоках і союзах та одна з форм міжнародних зобов'язань, що встановлюються в договірному порядку між гарантом і отримувачем гарантій або через односторонній акт підтвердження.

Об'єктом міжнародно-правових гарантій може бути: виконання зобов'язань за договором третіми державами, спеціальний статус держави чи групи держав. Слід враховувати три чинники розвитку інституту гарантій в міжнародному праві: за об'єктом дії — сфера мирних взаємин держав; за джерелами цього права — міжнародні договори; за суб'єктами дії — міжнародний захист прав людини. Такі гарантії можуть бути

---

<sup>27</sup> Звіт про діяльність Національної академії наук України у 2024 році / НАН України. Київ : Академперіодика, 2025. С. 5.

односторонні або колективні, обмежені певним часом або постійні, їх предметом — зобов'язання щодо забезпечення виконання міжнародного договору або забезпечення підтримки певних регіональних чи універсальних правових ситуацій, статусу держав, територій тощо<sup>28</sup>.

Йдеться зокрема про міжнародний механізм забезпечення національної безпеки, який містить інституційну, організаційну та правову складові, що дозволяють окремим країнам, їх союзам та міжнародним організаціям (ООН, НАТО, ОБСЄ, ЄС, Інтерпол, Європол тощо) на договірних засадах шляхом співпраці в безпечовому середовищі отримати захист від зовнішніх загроз, спільно протидіяти та реагувати на військові, економічні, інформаційні загрози, забезпечити стабільність в окремих регіонах, попередити можливі війни.

З огляду на це було створено систему колективної безпеки, яка наразі розглядається як система норм міжнародного права, закріплених у Статуті ООН, що регулює колективне застосування сили під егідою ООН з метою підтримання чи відновлення міжнародного миру та безпеки та базується на наступних основних елементах: система загально-визнаних принципів і норм міжнародного права, найважливішими з яких є заборона застосування сили чи погрози силою в міжнародних відносинах; розв'язання міжнародних спорів виключно мирними засобами; суверенна рівність держав; повага до основних прав людини; невтручання держав у внутрішні справи одна одної тощо; система засобів мирного розв'язання міжнародних спорів; система колективних заходів для запобігання та усунення загрози миру, порушень миру та актів агресії; система колективних заходів із роззброєння; система заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державами<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Енциклопедія міжнародного права У 3 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко, В. Н. Денисов (співголови) та ін. ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Т. 1. А—Д. Київ : Академперіодика, 2014. 920 с. С. 611-613.

<sup>29</sup> Мережко О. О. Колективна безпека. Українська дипломатична енциклопедія: У 2-х т. / редкол.: Л. В. Губерський (голова) та ін. Київ : Знання України, 2004. Т. 1. 760 с. URL: [https://shron1.chtyvo.org.ua/Avtorskyi\\_kolektyv/Ukrainska\\_dyplomatychna\\_entsyklopediia\\_Tom\\_1-2.pdf](https://shron1.chtyvo.org.ua/Avtorskyi_kolektyv/Ukrainska_dyplomatychna_entsyklopediia_Tom_1-2.pdf)



Колективну безпеку також можна розглядати як інститут глобальної регіоналізації, коли проблеми забезпечення національних (локальних) інтересів поєднуються з загальними (регіональними, міжнародними, глобальними), а національний суверенітет гармонізується з колективними зобов'язаннями щодо вирішення питань безпеки.

Відповідно, система колективної безпеки існує на універсальному та регіональному рівнях. Універсальна система колективної безпеки ґрунтується на положеннях Статуту ООН і включає: систему колективних заходів як примусового, так і превентивного характеру, передбачених Статутом ООН (ст.ст. 2, 5, 50); заходи, спрямовані на заборону погрози силою чи її застосування у відносинах між державами (п. 4 ст. 2); заходи, спрямовані на роззброєння (ст.ст. 11, 26, 47); заходи з використання регіональних організацій безпеки (гл. VIII); заходи, спрямовані на забезпечення безпеки в перехідний період (гл. XVII); тимчасові заходи, спрямовані на припинення порушень миру (ст. 40); примусові заходи без використання збройних сил (ст. 41); примусові заходи з використанням збройних сил (ст. 42). Головна відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки в рамках універсальної системи колективної безпеки покладена на Раду Безпеки ООН. Вона є єдиним органом ООН, який має право від імені ООН вдаватися до дій превентивного чи примусового характеру, у т. ч. до створення й застосування міжнародних збройних сил. Рада Безпеки ООН визначає існування будь-якої загрози миру; будь-якого порушення миру чи агресії акту, а її рішення мають обов'язковий характер. Регіональні системи колективної безпеки є складовою її всесвітньої системи. До них Статут ООН висуває низку наступних вимог: брати участь у таких регіональних системах колективної безпеки можуть лише держави одного політико-географічного регіону; дії через регіональні угоди не можуть виходити за межі цього регіону; ці дії не можуть суперечити діям ООН і повинні відповідати цілям та принципам Статуту ООН. Головним у системі регіональних заходів колективної безпеки є сукупність дій щодо мирного розв'язання міжнародних спорів. Примусові заходи (за винятком заходів щодо колишніх ворожих держав) можуть вживатися регіональними організаціями лише

за рішенням Ради Безпеки ООН і під її керівництвом (ст. 107 Статуту ООН).<sup>30</sup>

Принцип дії колективної безпеки міститься в статтях 48 і 49 Статуту Організації Об'єднаних Націй, де зазначено, що: дії, необхідні для виконання рішень Ради Безпеки щодо підтримання міжнародного миру і безпеки, приймаються всіма членами Організації Об'єднаних Націй або деякими з них, які Рада Безпеки може визначити; такі рішення здійснюються членами Організації Об'єднаних Націй безпосередньо або через їх дії у відповідних міжнародних установах, членами яких вони є. Ідея системи колективної безпеки полягає в тому, що члени організації, що просувають систему колективної безпеки, зобов'язані стати на захист один одного у разі нападу. Основний принцип — атака на одного — це атака на всіх. Будь-яка держава, що споглядає агресію, зіткнеться з певною перспективою боротьби не просто з потенційною жертвою, а з усіма іншими членами системи, які принесуть будь-яку необхідну жертву, щоб врятувати державу від нападу.<sup>31</sup>

Таким чином виокремлюють принципи дії колективної безпеки: по-перше, всі країни відмовляються від застосування сили, за винятком самооборони; по-друге, всі погоджуються, що мир неподільний, напад на одного — напад на всіх; по-третє, всі зобов'язуються об'єднатися, щоб зупинити агресію і відновити мир; по-четверте, всі згодні надати будь-які матеріальні або кадрові ресурси, необхідні для формування колективних сил безпеки, пов'язаних з Організацією Об'єднаних Націй або якимось МГО, щоб перемогти агресорів і відновити мир.<sup>32</sup>

Йдеться в тому числі про можливість застосування збройних сил як засобу, що сприяє виконанню міжнародних зобов'язань,

30



<sup>30</sup> Мережко О. О. Колективна безпека. Українська дипломатична енциклопедія: У 2-х т. / редкол.: Л. В. Губерський (голова) та ін. Київ : Знання України, 2004. Т. 1. 760 с. URL: [https://shron1.chtyvo.org.ua/Avtorskyi\\_kolektyv/Ukrainska\\_dyplomatychna\\_entsyklopediia\\_Tom\\_1-2.pdf](https://shron1.chtyvo.org.ua/Avtorskyi_kolektyv/Ukrainska_dyplomatychna_entsyklopediia_Tom_1-2.pdf)

31



<sup>31</sup> Ebegebulem. C. The Failure of Collective Security in the Post World Wars I and II International System Joseph. February, 2012. Khazar Journal of Humanities and Social Sciences 14(4). P. 24. URL: [https://www2.hu-berlin.de/transcience/Vol2\\_Issue2\\_2011\\_23\\_29.pdf](https://www2.hu-berlin.de/transcience/Vol2_Issue2_2011_23_29.pdf)

<sup>32</sup> Rourke, J. and Boyer, M. (1998) World Politics: International Politics on the World Stage, Brief. U.S.A.: Dushkin/McGraw Hill

що дозволено ст. 51 Статуту ООН. При цьому гарантією не можуть вважатися засоби, які несуть у собі ризик поширення конфлікту на треті сторони. Проте це не знімає з держав обов'язку забезпечити виконання подібних зобов'язань іншими засобами.<sup>33</sup>

До прикладу, наразі для України вкрай важливим є отримання різного роду гарантій, пов'язаних із національною безпекою. З огляду на це останнім часом було укладено низку міжнародних безпекових угод в тому числі з країнами ЄС та США щодо довгострокової підтримки, допомоги та співробітництва в безпековій сфері. Зокрема, за останній рік було укладено близько 30 таких угод. Втім відкритим залишається дієвість та ефективність таких домовленостей, з огляду на існуючий попередній досвід підписання та реалізації Будапештського меморандуму. Актуальним також залишається приєднання України до міжнародних союзів, блоків та альянсів, членство в яких стало б гарантією національної безпеки також. Оскільки вийшовши із безпекової зони впливу країн радянського табору Україна не набула членства в іншому безпековому блоці, опинившись таким чином позбавленою будь-яких реальних гарантій безпеки.

У зарубіжній правовій доктрині проблематика чинників національної безпеки також активно дискутується. Зокрема розрізняють так звані традиційні чинники, які включають воєнну міць, зовнішньополітичну стабільність, територіальну цілісність; безпека людини, що передбачає особисту, медичну продовольчу та економічну безпеку; економічний чинник — глобалізація ринків, залежність від міжнародних ланцюгів постачання, фінансові ризики; кібер та інформаційні чинники — захист цифрової інфраструктури, боротьба з хакерством, кібертероризмом; екологічна безпека — зміна клімату, дефіцит природних ресурсів, природні катастрофи; соціальні чинник — збереження національної, культурної, релігійної ідентичності в умовах глобалізації, та чинник

---

<sup>33</sup> Енциклопедія міжнародного права У 3 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко, В. Н. Денисов (співголови) та ін. ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Т. 1. А—Д. Київ : Академ періодика, 2014. 920 с. С. 611-613.

захисту критичної інфраструктури — захист стратегічних об'єктів: енергетика, транспорт, медицина, комунікації<sup>34</sup>.

Таким чином, порівняно із вітчизняним підходом, згідно з яким наразі найбільший акцент робиться на воєнно-політичних складових та чинниках національної безпеки, забезпечення якої в першу чергу пов'язано з відповідними державними інститутами, зарубіжні дослідники надають перевагу гуманітарним та технологічним аспектам та чинникам національної безпеки, яка розглядається крізь призму безпеки людини та глобалізації, і забезпечується не лише державними інституціями, але й приватним сектором.

Отже, національна безпека є складним, багатовимірним соціально-правовим явищем, яке охоплює захист державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного ладу та життєво важливих національних інтересів від загроз різного характеру. Забезпечення національної безпеки може бути ефективним лише за умови комплексної, постійної та системної політики держави щодо створення дієвих механізмів по захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Зокрема забезпечення національної безпеки України вимагає системного підходу, що включає як воєнні, так і невоєнні чинники: правові, економічні, екологічні, енергетичні, соціальні, інформаційні, культурні тощо. Особливу роль у цьому процесі відіграють ефективна правотворчість, стабільна система державного управління, розвиток громадянського суспільства, науковий прогрес і сучасна соціально орієнтована економіка.

Наразі ефективне забезпечення національної безпеки є екзистенційним викликом для країни, залежить від низки чинників та можливе лише за умов цілісної, комплексної державної політики, заснованої на сучасному правовому регулюванні, міжсекторальній співпраці та постійному аналізі змін у безпековому середовищі як всередині країни, так і на міжнародному рівні та

---

<sup>34</sup> Концепція ООН *Human Development Report*, 1994 ; *Security: A New Framework for Analysis*. By Barry Buzan, Ole Weaver, and Jaap de Wilde. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998. 239 p. URL: <https://www.fortinet.com/resources/cyberglossary/critical-infrastructure-protection-and-other>

спрямованої на створення спеціальних механізмів: організаційних, інституційних та правових (правотворчих, правореалізаційних, правоохоронних), здатних протистояти загрозам та, саме головне — мінімізувати ризики їх появи.

Тобто важливість підтримки та забезпечення національної безпеки вимагає від держав певної правової політики, що передбачає прийняття правових актів конституційного характеру. Зазвичай це так звані закони та стратегії, прийняті на виконання законів. Для нас наразі важливим є аналіз вітчизняного досвіду в цій сфері, з огляду на триваючу війну та потребу з'ясування причин та загроз, яких Україні не вдалося уникнути. Зокрема, після здобуття Україною незалежності та прийняття у 1996 році Конституції, Верховна Рада України, усвідомлюючи важливість питань захисту національних інтересів, Постановою схвалила Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України та рекомендувала Президенту України, Кабінету Міністрів України, Комісії Верховної Ради України з питань оборони і державної безпеки разом з іншими профільними комісіями прискорити розробку і подання на розгляд Верховної Ради України проектів законів про національну безпеку України, про Раду національної безпеки і оборони України, про зовнішню розвідку, а також загальнодержавних програм у даній сфері та інших законодавчих актів, що випливають з положень Концепції (основ державної політики) національної безпеки України.

Логічним продовженням стало прийняття 6 грудня 1991 року Закону України «Про оборону України», у 2003 році — Закону України «Про основи національної безпеки України», який у 2018 році було замінено Законом України «Про національну безпеку України», що є чинним дотепер. Відповідно до цього законодавства у 2007, 2012, 2015, 2017, 2020 роках було розроблено та прийнято укази Президента України, що затверджували Стратегію національної безпеки України. Тобто наразі чинним є Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» зі змінами і доповненнями. До того ж наразі діє Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про

Стратегію воєнної безпеки України», головною метою якої було визначено завчасну підготовку та всебічне забезпечення всеохоплюючої оборони України на засадах стримування, стійкості та взаємодії, що забезпечує воєнну безпеку, суверенітет і територіальну цілісність держави відповідно до Конституції України та в межах державного кордону України, сприяє інтеграції України в євроатлантичний безпековий простір та набуттю членства в НАТО, передбачає активну участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки. Така активна правотворчість була зумовлена виникаючими в той чи інший історичний період викликами та загрозами національній безпеці України, що вимагало уточнення напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави в цій сфері. Відповідно, події 2014 року також зумовили зміну доктрини національної безпеки України та її спрямованість на євроінтеграцію.

Слід також згадати, що одним із ключових елементів безпекової політики України стало прийняття у 2004 році та реалізація Воєнної доктрини, її оновлення у 2015. Втім у 2021 році Указом Президента України на заміну Доктрині, як зазначалося, було затверджено Стратегію воєнної безпеки України.

Після 2014 року — вторгнення РФ на територію України, було розроблено та затверджено нову редакцію Закону про нацбезпеку, нову редакцію Воєнної доктрини та Стратегію воєнної безпеки України, три редакції Стратегії національної безпеки України. Згідно з останньою пріоритетами національних інтересів України та забезпечення національної безпеки є: відстоювання незалежності і державного суверенітету; відновлення територіальної цілісності у межах міжнародно визнаного державного кордону України; суспільний розвиток, насамперед розвиток людського капіталу; захист прав, свобод і законних інтересів громадян України; європейська і євроатлантична інтеграція. При цьому інтеграція розглядається як можливість отримання безпекових гарантій для держави та потрапляння до системи колективної безпеки, співпраця з європейськими партнерами в безпековій сфері.

Таку еволюцію законодавства України в сфері національної безпеки необхідно розглядати також а контексті розвитку та правового закріплення відносин між Україною та ЄС, адже, як зазначалося,

членство в ЄС створює додаткові можливості для забезпечення внутрішніх потреб соціально-економічного та політичного розвитку країн-членів ЄС та водночас передбачає можливість колективного реагування на зовнішні загрози та виклики.

Наразі регіональна колективна безпека є засобом забезпечення миру і стабільності в регіонах, що використовується різного роду міжнародними організаціями, в тому числі і Європейським Союзом. Створюючись для задоволення та реалізації економічних цілей та інтересів, ЄС з 1992 року, від Маастрихтського договору та відповідно до Статуту ООН «поставило за мету розвиток спільної зовнішньої та безпекової політики, створення сил та засобів для подальшого розширення можливостей ЄС щодо участі у врегулюванні регіональних та локальних конфліктів»<sup>35</sup>.

Європейське бачення безпеки виходить із цілісного розуміння безпеки як взаємної залежності політичного, соціально-економічного, екологічного, культурного, військового, інформаційного вимірів. Цьому відповідає трактування ЄС себе як цивільної потуги, що прагне здійснювати стійкий і довготерміновий вплив на міжнародне оточення шляхом створення відповідного інформаційного середовища, а не за допомогою методів силового тиску або захоплення<sup>36</sup>.

З огляду на це інтеграція до європейського безпекового простору створює для держави-члена ЄС додаткові інституційні, правові, політичні та економічні гарантії. Зокрема, виходячи із зазначеного різноаспектного та глибокого розуміння безпеки в ЄС та відповідно до Статті 2 Договору про ЄС, членство в ЄС сприяє стабільності політичної системи держави через: зміцнення демократичних інституцій, посилення прав людини, дотримання принципів верховенства права та підтримання і розвиток спільних цінностей, що є основою безпеки всередині ЄС.

Стійкість та безпека країн-членів ЄС включаючи економічну, політичну, інформаційну, соціальну тощо безпеку, досягається

---

<sup>35</sup> Кононенко К., Резнікова О. Сучасна архітектура загальноєвропейської безпеки: тенденції, виклики та перспективи. Аналітична записка. <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/suchasna-arkhitektura-zagalnoevropeyskoi-bezpeki-tendencii-vikliki>

<sup>36</sup> Європейський проект та Україна: аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2012. С. 29.

завдяки створенню спільного ринку ЄС, економічній інтеграції участі країн-членів у спільних фінансових механізмах; проведення політики соціальної конвергенції; спільним розробленням стратегії та діям щодо боротьби з кіберзагрозами, дезінформацією та гібридними впливами, що підвищують рівень захищеності цифрового простору; координації оборонних стратегій та спільній безпековій політиці (CFSP), PESCO (Постійна структурована співпраця) держав-членів та ін.

Визначальним при цьому є створення права ЄС, яке забезпечує одноманітність юридичної практики, поширення дії єдиних правових принципів та норм на всій території ЄС, сприяє уніфікації, стандартизації та вдосконаленню національного законодавства відповідно до найкращих європейських стандартів. Завдяки цьому забезпечується міцність та стабільність безпекового середовища як всередині держав-членів, так і в межах Союзу.

Зокрема, протягом більше 20 років ЄС розвиває та вдосконалює механізм колективної безпеки в інституційному та правовому аспектах. Наразі Лісабонський договір, що набув чинності у 2009 році, є основним правовим актом в цій сфері. Згідно з п. 49 (с) 7 якщо держава-член є жертвою збройної агресії на своїй території, інші держави-члени зобов'язані надавати їй допомогу всіма засобами, що є в їхніх силах, відповідно до статті 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй. Це не завдає шкоди особливому характеру політики безпеки і оборони деяких держав-членів. Зобов'язання і співробітництво в цій сфері повинні відповідати зобов'язанням Організації Північноатлантичного договору, яка для тих держав, які є її членами, залишається основою їх колективної оборони і форумом для її реалізації<sup>37</sup>.

Важливими концептуальними документами безпекового характеру є також Глобальна стратегія ЄС щодо зовнішньої політики та політики безпеки «Спільне бачення, єдиний підхід: сильна Європа» та План дій в сфері європейської оборони. При цьому варто наголосити, що після лютого 2022 року, політика ЄС в



цьому напрямку є надзвичайно динамічною і на пряму пов'язана з відновленням територіальної цілісності та суверенітету України, забезпеченням національної безпеки як передумови відновлення миру в європейському регіоні. Таким чином наразі безпекова політика є складовою євроінтеграційної політики України та включає забезпечення національної безпеки.

З огляду на це членство в ЄС передбачає комплексну систему безпекових гарантій, що є базисом для національної безпеки, зменшує вразливість держави до внутрішніх і зовнішніх викликів, запобігає внутрішній дестабілізації та соціальним конфліктам.

Зазначене підтверджується досвідом країн-членів ЄС, в яких, після набуття членства, було посилено політичну, економічну, соціальну, оборонну складові національної безпеки. Зокрема йдеться про зміцнення демократичних інститутів та процесів, підвищення стандартів в сфері забезпечення прав і свобод людини; модернізацію економіки та зменшення проявів соціальної нестабільності; покращення соціального захисту та захисту прав національних меншин; зміцнення інформаційної безпеки шляхом розробки та впровадження програм боротьби з кібератаками дезінформацією тощо.

В цьому аспекті слід згадати, що фактичним початком євроінтеграційного поступу України стала Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС 1994 року, основні положення якої знайшли розвиток у Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу 1998 року. Далі певного оновлення євроінтеграційне законодавство набуло у зв'язку із світовими глобалізаційними процесами, геополітичними трансформаціями та зміною полярності, послабленням значення блоків та союзів на початку XXI століття. Ключовими правовими актами, що справили вагомий вплив на євроінтеграційний рух України були: приєднання у 2008 році до СОТ, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 2014 року. У лютому 2019 року набуття повноправного членства України в ЄС закріплено у Конституції України як стратегічний курс держави.

За період з 2014 р. і до початку 2022 р. Україна виконала Угоду про асоціацію на 63%: частково імплементувала право ЄС згідно з Угодою про асоціацію, здійснила низку євроінтеграційних змін майже у всіх сферах суспільно-політичного та економічного життя, приєдналась до низки ключових програм ЄС у різних сферах, активізувала участь у макрорегіональних стратегіях і транскордонних програмах ЄС. 23 червня 2022 р. Європейська Рада ухвалила історичне рішення надати Україні статус кандидата на членство в ЄС. З цього моменту розпочався новий етап європейської інтеграції України. При цьому, серед іншого, найбільший сумарний прогрес за всі 2014-2023 рр. виконання Угоди з позначкою 90%+ досягнуто у таких секторах договору: ...юстиція, свобода, безпека, права людини, ... національна безпека та оборона.»<sup>38</sup>

Очевидним є те, що процес розбудови і реформування ЄС необхідно розглядати не тільки як розширення кордонів «спільного ринку», а й як чинник створення нової європейської архітектури безпеки, яка має комплексний і взаємопов'язаний характер і різні виміри, основними з яких є економічний, політичний, воєнний. Виходячи з положень чинного законодавства та теоретичних досліджень, інтеграція України до ЄС є одним із зовнішньополітичних механізмів забезпечення національної безпеки. Деякі фахівці вважають, що саме інтеграція в безпековій сфері має на даний час найбільше перспектив через те, що Україна може бути не тільки споживачем безпеки, але й реальним вкладником<sup>39</sup>.

Таким чином європейський вектор вітчизняного державотворення є одним з базових об'єктів національної безпеки України. Безпека України ґрунтується на тому, що розвиток і зміцнення ЄС поглиблюють загальноєвропейську безпеку в усіх її вимірах. Принцип неподільності європейської безпеки однаково важливий як для України, так і для ЄС та його повноправних та асоційованих членів<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Європейська інтеграція. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/integration/euintegration/>

<sup>39</sup> Чуйко З. Д. Фактори забезпечення національної безпеки України в контексті євроінтеграції. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/5/02.pdf>

<sup>40</sup> Білецька А. В. Стратегії формування ефективної моделі соціально-економічного розвитку як основа суспільної стабільності та національної безпеки. *Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць*. 2017. Вип. 125 (10). С. 258.



## Розділ 2. НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: МІЖНАРОДНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ ГАРАНТІЇ І МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

---

Вочевидь після завершення війни безпекове середовище України зазнає суттєвих змін. Зміняться й пріоритетні потреби у сфері захисту національних інтересів та подальшого розвитку держави. З огляду на це, після війни має бути започаткований новий цикл стратегічного планування, за результатами якого доцільно внести уточнення до Стратегії національної безпеки України та галузевих безпекових стратегій. Пріоритетними напрямками державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України у післявоєнний період будуть такі: зміцнення сектору безпеки і оборони; пошук зовнішніх безпекових гарантій поза межами НАТО, розвиток двосторонніх відносин зі стратегічними партнерами; відновлення економічного і людського розвитку України; розбудова національної системи стійкості; підвищення ефективності державного управління; завершення реформ, які довели свою ефективність. Таким чином, стратегічні орієнтири держави у сфері забезпечення національної безпеки полягають у тім, що Україна має сформувавши достатні власні спроможності як базис для забезпечення своєї безпеки і стійкості. Як незалежна держава Україна має залишити за собою право обирати участь у різних системах та/або альянсах колективної безпеки і оборони як спосіб гарантування державного суверенітету й територіальної цілісності<sup>41</sup>.

Отже, існування будь-якої суверенної та незалежної держави в сучасному світі глибинних геополітичних трансформацій визначається політикою в сфері національної безпеки та оборони та є одним із найактуальніших напрямів міжнародного та регіонального — європейського співробітництва. Набуття членства в ЄС чи інших безпекових блоках та союзах шляхом співпраці в безпековому середовищі надає змогу державам забезпечити національну безпеку та отримати захист від зовнішніх загроз, спільно протидіяти та реагувати на військові, економічні, інформаційні загрози, забезпечити стабільність соціально-економічного та політичного розвитку. При цьому зв'язок та взаємозалежність між колективною та національною безпекою є прямим.

---

<sup>41</sup> Резнікова О. О. Стратегічний аналіз безпекового середовища України. URL: <https://niss.gov.ua/news/statti/stratichnyy-analiz-bezpekovoho> ; Храмов В. О. Безпека. Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. Київ : Генеза, 2004. С. 47.

Наразі можна стверджувати про існування в Україні доктринальних, інституційних та правових засад забезпечення національної безпеки. На доктринальному рівні — національна безпека — це стан відносин у суспільстві, суспільна цінність, що забезпечується державним механізмом у взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Реалії сучасного геополітичного розвитку та політико-правове становище України в умовах правового режиму воєнного стану та загроза державному суверенітету як ніколи загострили важливість урахування воєнних та невоєнних чинників, комплексного та системного підходу до забезпечення національної безпеки, проведення виваженої та послідовної правової політики держави в цій сфері в майбутньому.

Втім, на відміну від держав-членів ЄС, та згідно з існуючими наразі правовими актами між Україною та ЄС, співробітництво в сфері безпеки не передбачає гарантій колективної безпеки, а лише певне партнерство та співробітництво. Тому перспектива членства в ЄС розглядається Україною, в тому числі, як один з міжнародних механізмів забезпечення національної безпеки. Відповідно в межах існуючого правового поля наразі потребує посилення забезпечення національної безпеки та співпраці з ЄС в політичній та військовій площинах, на рівні відповідних державних інституцій, у взаємодії з міжнародними безпековими організаціями щодо модернізації існуючої наразі системи колективної безпеки та створення нової безпекової моделі для України, що передбачала б реальні гарантії.

Унікальність та безпрецедентність досвіду України в сфері забезпечення національної безпеки в умовах правового режиму воєнного стану є одним із чинників модернізації існуючих безпекових блоків та союзів, оптимізації сутності та змісту інституту колективної безпеки в межах Європейського Союзу.

---

**Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ  
РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ  
І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

---

Важливе місце в механізмі забезпечення національної безпеки України відводиться Верховній Раді України, яка згідно ст. 75 Конституції України виступає єдиним законодавчим органом державної влади. Здійснення законодавчої влади є одним з найголовніших призначень вітчизняного парламенту відповідно до конституційного принципу поділу влади, говорячи іншими словами — це «оголошувати загальну волю через закон» (Ж. Ж. Руссо).

В той же час такий статус національного парламенту не вичерпує всієї особливої конституційно-правової природи цієї інституції, яка в цілому визначається:

- по-перше, представницьким характером Верховної Ради України, коли вона шляхом вільних виборів, які проводяться на основі дотримання загально визнаних демократичних принципів виборчого права формується народом України, і тільки вона має право представляти його інтереси і виступати від імені народу України;
- по-друге, вітчизняний парламент є загальнонаціональним державним органом влади, згідно чого його діяльність поширюється на всю територію держави, при цьому він здійснює її згідно з належними йому конституційними повноваженнями, а не на підставі якихось розпоряджень, наданих йому іншим органом влади;
- по-третє, Верховна Рада України єдиний орган державної влади, який наділений верховною законодавчою владою і може приймати акти вищої юридичної сили — закони, які регулюючи найважливіші суспільні відносини визначають юридичний статус різноманітних суб'єктів правовідносин, встановлюють обов'язкові правила їхньої поведінки;
- по-четверте, будучи колегіальним органом Верховна Рада України діє в системі колективного прийняття рішень, коли народні депутати України володіють рівними правами при обговоренні питань, можуть висловлювати свої підходи з цих питань і таким чином виробляється колективна позиція, яка в подальшому втілюється в законах та інших рішеннях парламенту;
- по-п'яте, до відома Верховної Ради України віднесено широке коло питань, які потребують законодавчого регулювання, внаслідок чого вона бере участь у реалізації практично всіх функцій нашої держави.

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

Відповідно до такого статусу в суспільстві та механізмі держави Верховна Рада України займає особливе місце у сфері формування політики національної безпеки, яка має бути виваженою, ефективною, оптимальною, враховувати національні інтереси народу, держави та ґрунтуватися на раціональному задіянні всіх наявних засобів та інструментів її реалізації. Роль вітчизняного парламенту у забезпеченні національної безпеки сьогодні додатково посилюється ще й фактором зміни форми правління в Україні, яка стала парламентсько-президентською республікою, що, відповідно, модернізувало конституційно-правовий статус національного парламенту, зміцнило його роль у системі поділу влади, оптимізувало парламентські функції, змінило співвідношення повноважень між вищими органами державної влади, у результаті чого підвищився правовий статус Верховної Ради України. Все це покладає на єдиний законодавчий орган України додаткові повноваження у сфері державного будівництва, що має беззаперечне значення й для забезпечення національної безпеки.

Свідченням цього є сучасний етап вітчизняного державотворення, який характеризується ще й військовою агресією Росії проти України, коли парламент України довів, що він не просто виступає невід'ємною частиною системи забезпечення національної безпеки, а йому відведена важлива роль в цьому. Це проявилось перш за все у реалізації ним своїх конституційних повноважень і функцій, передусім законодавчої, представницької, номінаційної та контрольної.

Законодавча функція Верховної Ради України є пріоритетною та найбільш об'ємною. Як зазначається в літературі, законотворча діяльність парламенту відіграє надзвичайно важливу роль, оскільки слугує підґрунтям для належної реалізації законодавчої функції держави, здійснення законодавчої влади, законодавчих владних повноважень парламентом, як представницьким органом<sup>42</sup>, що має істотне значення для процесу забезпечення національної безпеки.

---

<sup>42</sup> Погорелова З. О. Законодавча влада як легітимна основа законотворчої діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2021. Вип. 66. С. 23.

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

Відповідно до ст. 92 Основного Закону України виключно законами України визначаються основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку, правовий режим державного кордону, правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації, порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав, порядок допуску та умов перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України тощо<sup>43</sup>. А враховуючи, що державна політика у сфері національної безпеки спрямована на захист:

- людини і громадянина — життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності людини;
- суспільства — його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку;
- держави — її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності;
- території, навколишнього природного середовища — від надзвичайних ситуацій;
- української мови як державної;
- національної пам'яті Українського народу та культурної спадщини (ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України»), то в законодавчому плані питання національної безпеки охоплює й інші сфери — права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; засади використання природних ресурсів, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; засади екологічної безпеки, зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи тощо.

Звідси можемо зробити висновок, що законодавче регулювання національної безпеки має своїм предметом захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності,

---

<sup>43</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз і вона спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, безпеки критичної інфраструктури, кібербезпеки України та на інші важливі напрями (ст. ст. 1, 3 Закону України «Про національну безпеку України»<sup>44</sup>).

Як справедливо зазначає Чуйко З. Д., національна безпека як державно-політична категорія стосується захисту національних інтересів, спрямована на забезпечення належних умов для життєдіяльності і функціонування людини і громадянина, держави і суспільства та потребує досягнення балансу їх інтересів, який можливий саме на рівні законів і Конституції України<sup>45</sup>. Вітчизняний законодавець на рівні Основного Закону передбачив тільки найбільш істотні, ключові положення щодо національної безпеки. Тому перед народними депутатами України стояли, стоять і будуть стояти завдання належного унормування питань національної безпеки на рівні поточного законодавства.

При реалізації парламентом України своєї законодавчої функції потрібно правильно визначити пріоритети та об'єктивні фактори, що впливають на забезпечення національної безпеки й окреслюють потреби в правовому регулюванні тих чи інших суспільних відносин. З цього приводу серед науковців й практиків немає єдиного підходу. Одні такими вважають економічні, політичні, науково-технологічні, міжнародні та соціокультурні фактори, інші зазначають, що такими перш за все є воєнні і невоєнні проблеми<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 31. Ст. 241.

<sup>45</sup> Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 — конституційне право / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2007. С. 123.

<sup>46</sup> Політичний енциклопедичний словник : навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів. Київ : Генеза, 1997. С. 218 ; Дзьобань О. П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення) : монографія. Харків : Константа, 2006. С. 99.

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

Проте значна частина науковців (Крупчан О. Д.<sup>47</sup>, Ліпкан В. А.<sup>48</sup>, Ситник Г. П.<sup>49</sup>, Смелянцев А. П.<sup>50</sup>, Хилько О. Л.<sup>51</sup> та ін.) стверджує, що із факторів, які тією чи іншою мірою впливають на стан і необхідність забезпечення національної безпеки слід виокремити передусім національні інтереси та існуючі і потенційні загрози для них. Прихильниця цього підходу Чуйко З. Д. стверджує, що аналіз нормативно-правових актів у сфері національної безпеки свідчить про те, що вплив саме цих факторів (система і характер національних інтересів; джерела, зміст та спрямованість загроз національній безпеці; внутрішні та зовнішні умови (політичні, соціально-економічні, правові, духовні та ін.) існування країни) є визначальним для здійснення державної політики у цьому напрямку<sup>52</sup>.

Цілком можна погодитися з цими аргументами. Підтвердженням правильності цього підходу є визначення народними депутатами України в Законі «Про національну безпеку України» розуміння національних інтересів 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 (ст. 1) та виокремлення таких фундаментальних національних інтересів України як:

---

<sup>47</sup> Крупчан О. Д. Питання національної безпеки України у контексті адміністративної реформи. *Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні. Наукове видання* (Нижник Н. Р. та ін.) Київ : Ін Юре, 2002. 95 с.

<sup>48</sup> Ліпкан В. А. Національна безпека і національні інтереси України. Київ : КНТ, 2006. 68 с.

<sup>49</sup> Ситник Г. П. Державне Управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія та практика: автореф. дис. ... д-ра. докт. наук з державного управління: 25.00.01. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. Київ, 2004. 36 с.

<sup>50</sup> Смелянцев А. П. Проблема загроз інтересам безпеки України (соціально-філософський аналіз): автореф. дис. ... канд. філософ. наук: 09.00.03. Харківський військовий ун-т. Харків : Б., 2001. 18 с.

<sup>51</sup> Хилько О. Л. Теоретичні засади визначення загроз національній безпеці України та шляхи її забезпечення: автореф. дис. ... канд. політичних наук: 23.00.01. Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2004. 16 с.

<sup>52</sup> Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 — конституційне право. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2007. С. 123.

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

- 1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України;
- 2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;
- 3) 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;
- 4) захист державної мови;
- 5) розвиток культури, охорона культурної спадщини України;
- 6) відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу (п. 3 ст. 3 Закону)<sup>53</sup>.

Звідси можемо резюмувати, що Верховній Раді України при розробці та прийнятті законів у сфері національної безпеки слід брати до уваги пріоритети національних інтересів, які, на сьогодні, на жаль, характеризується нестабільністю і недостатньою визначеністю системи ціннісних орієнтацій й інтересів суспільства; наявністю суттєвих суперечностей між інтересами як основних об'єктів національної безпеки (людини і громадянина, суспільства, держави), так і між інтересами різних соціальних спільнот на рівнях: центр — регіони. У зв'язку з відсутністю консенсусу в суспільстві з питань національних цілей, інтересів і цінностей не існує належного конструктивного, стратегічно виваженого нормативно правового забезпечення національної безпеки<sup>54</sup>.

Окрім цього в сучасних умовах, коли ми говоримо про законодавче забезпечення національної безпеки, в період військової агресії росії, це завдання істотно ускладнюються, оскільки в умовах війни проявляється цілий ряд нових викликів у сфері національної безпеки, які не мають місця в мирний час. Зокрема,

---

<sup>53</sup> Закон України Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 31. Ст. 241.

<sup>54</sup> Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 — конституційне право. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2007. С. 58.

відбувається трансформація вітчизняного механізму державної влади та місцевого самоврядування через запровадження та функціонування військових адміністрацій, посилення повноважень окремих органів державної влади. Звідси народним депутатам України важливо чітко визначити завдання та функції інституцій механізму публічної влади, особливо у сфері оборони України, захисту населення від зовнішнього агресора; необхідно напрацювати концепцію створення умов для функціонування/перенесення та належного виконання своїх обов'язків тими органами влади, що базуються на тимчасово окупованій території та щодо безперебійної роботи тих владних інституцій, які з різних причин, залишаючись на території контрольованій українською суверенною владою, стикнулися з труднощами у своїй роботі, котрі викликані фактичним перебуванням України в стані війни; оптимально обґрунтувати зміну алгоритму реалізації функцій, штатну чисельність служб і підрозділів кожного органу державної влади. В цьому плані хотілось би звернути увагу, зокрема на Кабінет Міністрів України, окремі міністерства та інші центральні органи, які не зуміли повною мірою справитися з викликами війни і продовжують працювати «по-старому».

Також слід негайно законодавчо врегулювати питання правового статусу добровільних батальйонів та інших озброєних військових та напіввійськових формувань, узаконення їх функціонування, встановлення соціальних та правових гарантій бійців територіальної оборони та інших таких формувань. Вітчизняними законодавцями має бути розроблений та узаконений оптимальний варіант правового регулювання завдань, повноважень, організаційної структури та відомчої приналежності таких формувань та їх відповідальності.

Варто народним депутатам України законодавчо врегулювати механізм притягнення до юридичної відповідальності тих владних суб'єктів, що стали на шлях зради України, Українського народу, поставили під загрозу обороноздатність держави та збереження стабільності в роботі органів державного апарату (проросійські високопосадовці органів публічної влади, народні депутати України та депутати органів місцевого самоврядування, чиновників, які втекли за кордон тощо). В цьому сенсі потребує

законодавчого визнання і врегулювання таких понять як «рашизм», «руський мир», засудження їх та будь-яких інших проявів російського шовінізму як прояву тоталітарно-терористичного режиму, який вчиняє воєнні злочини проти України та геноцид щодо українців, створює загрозу існування нашої держави.

Пріоритетним завданням для вітчизняних парламентаріїв в умовах війни має бути належне забезпечення прав людини. Як справедливо зазначає О. В. Скрипнюк, оскільки права людини та громадянина є осердям усієї системи права й основою розвитку всіх правовідносин, то будь-яка діяльність органів державної влади, уся державна політика має спрямовуватися на гарантування, захист і забезпечення цих прав — це впливає з факту проголошення України правовою державою (ст. 1 чинної Конституції України)<sup>55</sup>.

Зрозуміло, що з огляду на повномасштабне вторгнення росії, владою України було прийнято рішення про введення особливого правового режиму — воєнного стану на всій території країни, що має кардинальні наслідки для забезпечення прав і свобод людини і громадянина, гарантованих Конституцією України. Зокрема, воєнний стан став причиною обмеження (хоча й тимчасового) цілого ряду визначених вітчизняним Основним Законом прав і свобод людини і громадянина та загальною заборонаю таких форм прямої демократії як вибори і референдуми. У свою чергу, обмеження конституційних прав і свобод приводять до дисбалансу приватного та публічного інтересів, за якого органи державної влади отримують доволі широкі повноваження, інколи й не зовсім конституційні важелі впливу на суспільство, громадян, що може стати причиною зловживань новими повноваженнями та критикується з боку громадськості та експертів в сфері права.

Тому сьогодні, коли ми говоримо про конституційно-правовий механізм забезпечення прав людини в Україні, народні депутати мають вирішувати цю дилему, а також повинні першочергово акцентувати увагу на особливостях захисту прав таких категорій осіб:

---

<sup>55</sup> Скрипнюк О. В. Правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина в процесі реалізації державного управління. *Право України*. 2007. № 4. С. 7–8.

- а) які перебувають на окупованій території;
- б) які перебували на окупованій території та сьогодні потребують відновлення порушених під час окупації їх прав і свобод;
- в) які перебувають на території, де ведуться військові дії;
- г) які перебувають на території, де не відбуваються безпосередньо військові дії, однак громадяни знаходяться в зоні ризиків обстрілів ракетами та військовою авіацією;
- д) які внаслідок війни змушені були покинути свої домівки і сьогодні перебувають за межами України в статусі біженців.

Окрім того, вітчизняний конституційно-правовий механізм забезпечення прав людини потребує своєї модернізації, виходячи з обставин війни з росією і необхідності удосконалення його правової складової щодо особливостей захисту:

- а) прав дітей, коли значна частина із них отримала поранення в результаті військових дій, тисячі дітей вивезено до РФ (практично депортовано)<sup>56</sup>, порушуються права дітей в результаті втрати ними своїх батьків; також чинне законодавство має низку прогалин і колізій, які ускладнюють або взагалі унеможливають належне забезпечення державних соціальних гарантій дітям, які постраждали від збройної агресії росії проти України;
- б) прав людей похилого віку — люди похилого віку та особи з інвалідністю завжди відносилися до числа вразливих категорій населення і в час військових дій проблема захисту їх прав і свобод набула особливої актуальності і щодо їх евакуації з території воєнних дій, забезпечення житлом в нових районах проживання, виплати пенсій та ін.;
- в) прав військовослужбовців — при цьому маються на увазі військовослужбовці, які перебувають на передовій і ведуть військові дії з агресором, військовослужбовці, які отримали поранення і потребують отримання належної медичної допомоги в тому числі військовослужбовці, що після звільнення з лав ЗСУ потребують психологічної допомоги;

---

<sup>56</sup> Росіяни незаконно вивезли 181 тисячу українських дітей — омбудсмен. URL: <https://suspijne.media/234957-rosiani-nezakonno-vivezli-181-tisacu-ukrainskih-ditej-ombudsmen/>



г) прав внутрішньо переміщених осіб — в «полі зору» вітчизняних законодавців має стати питання щодо належного законодавчого врегулювання їх статусу, оскільки Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р.<sup>57</sup> хоча й враховує факт війни з росією, однак доволі поверхово (тільки що стосується питання праці таких осіб) і зовсім не враховує територіальний фактор військових дій, розширення регіонів України, в яких громадяни змушені були покинути свої домівки та стати внутрішньо переміщеними особами тощо.

Невідкладним є також осмислення і належне законодавче врегулювання таких явищ, як роль посередників, процедури обміну полоненими і заручниками. Необхідно також впорядкувати у відповідності із сучасними умовами питання соціального і правового захисту волонтерів, які ризикують своїм здоров'ям і життям, виїжджаючи в зону бойових дій, надаючи допомогу військовим та іншим підрозділам безпосередньо під вогнем. Закон України «Про волонтерську діяльність» від 19 квітня 2011 р.<sup>58</sup> не відповідає реаліям сьогодення та не передбачає ефективних заходів соціального і правового захисту волонтерів.

Вкрай необхідно сьогодні також проводити удосконалення національної законодавчої бази у сфері міжнародної співпраці України із союзниками у питаннях забезпечення нашої державної безпеки, міграції наших співгромадян та охорони кордонів України, отримання нашою країною міжнародної гуманітарної допомоги від зарубіжних партнерів та її ефективного розподілу, вироблення та впровадження міжнародних інструментів притягнення росії до відповідальності за воєнні злочини в Україні (створення спеціального Міжнародного трибуналу з цього питання).

Як відзначає М. Савчин: «Відстоювання цінностей конституціоналізму стає не лише національним завданням, а також наднаціональним. Воно виходить власне за межі інструментарію лише

57



<sup>57</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

58



<sup>58</sup> Про волонтерську діяльність : Закон України від 19 квітня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>

міжнародного права. Такий інструментарій також має бути пронизаний мереживом вертикальної і горизонтальної взаємодії. Тут мають бути ревізовані консенсусні механізми ухвалення рішень як інституційно неспроможні на ухвалення рішень кваліфікованою більшістю з урахуванням долі національного представництва у міжнародних та/або наднаціональних інститутах. Також мають бути запроваджені механізми універсальної міжнародної юрисдикції так само, що діють щодо злочинів фінансування тероризму та дискримінації»<sup>59</sup>.

В умовах військової агресії потребують свого удосконалення та законодавчого врегулювання і інші питання міжнародної співпраці України, оборони нашої країни, захисту її територіальної цілісності, які корелюють із актуальними викликами сучасності, спрямовані на модернізацію вітчизняної стратегії національної безпеки, подолання кризових явищ, зумовлених веденням проти України загарбницької війни зі сторони росії, що можуть бути вирішеними лише відповідно тими правовими методами та способами, які допоможуть зберегти баланс між інтересами держави та окремого її громадянина, тими конституційними інструментами, які не будуть виходити за межі демократичних засад здійснення державної влади, збережуть стабільний розвиток усієї правової системи України. Тобто Верховною Радою України при прийнятті нових та удосконаленні чинних законів у сфері національної безпеки має дотримуватися доктринальний підхід та механізм, який буде забезпечувати, з одного боку, сталість та стабільність категорії єдиного існуючого конституціоналізму, який унеможливорює існування подвійних стандартів розуміння до вибору цінностей в мирний та воєнний час, з іншого — належно унормує національний механізм публічної влади, способи забезпечення прав людини в умовах воєнного стану, захист суверенітету та територіальної цілісності України.

При реалізації парламентом цього завдання важливо, щоб законодавчий орган працював системно, а не казуїстично. Це має

---

<sup>59</sup> Савчин М. Війна як виклик конституціоналізму. *Сучасний конституціоналізм: нові виклики, цінності та євроінтеграційні перспективи*: матеріали круглого столу з нагоди Дня Конституції України (30 червня 2022 року). Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2022. С. 56.

бути діяльність якісного всеохоплюючого законодавчого врегулювання суспільних відносин, що спрямована як на належне опрацювання проектів законів, що полягає у виявленні потреб у правовому регулюванні суспільних відносин, оцінці проектів законів, їх доопрацюванні, проведенні експертизи, обговоренні і доопрацюванні, так на упорядкування самого законодавства у сфері національної безпеки, його внутрішньої узгодженості, усунення в ньому повторів та суперечностей, встановлення потрібної кореляції між ними, для чого має бути напрацьована узгоджена система юридичних понять, яка б виключала неоднозначне їх тлумачення. За потреби має відбутися звільнення наявного нормативного масиву від застарілих, «мертвих норм» і наповнення його новими сучасними приписами, які, з одного боку, мають ґрунтуватися на вироблених світовою спільнотою міжнародних стандартах, а з іншого — враховувати сучасні реалії світової політики, менталітет українського народу, вітчизняний механізм публічної влади, правову систему України, набутий країною досвід у сфері забезпечення національної безпеки, що, передусім, пов'язаний з військовою агресією проти нас росії та іншими викликами сучасного національного державного будівництва.

Окрім цього прийняття таких законів має охоплювати:

- усвідомлення потреб суспільства і держави щодо необхідності вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері національної безпеки (наявність прогалин у законодавстві, поява нових викликів, загроз, що потребують вирішення шляхом прийняття закону, відставання законодавчого регулювання від практики тощо);
- обґрунтування необхідності прийняття конкретного закону, яке має ґрунтуватися на відповідній аналітиці, статистичних даних, проведенні наукових експертиз, врахуванні наукових розробок, пропозицій від органів державної влади, місцевого самоврядування, інституцій громадянського суспільства і т. ін.;
- аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання питань національної безпеки, вироблених міжнародною спільнотою правових стандартів та законодавства Європейського Союзу у цій сфері;

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

- визначення необхідного обсягу матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для реалізації майбутнього закону;
- прогнозування міжнародних, політичних, економічних, соціальних, екологічних, правових, демографічних та інших можливих наслідків від дії прийнятого закону.

Напрацьований законопроект має відповідати Основному Закону України щодо визначеного ним кола, рівня і меж законодавчого регулювання суспільних відносин, а прийняття закону повинно відбуватися відповідно до встановлених процедур.

Прийнятий же парламентом закон повинен мати високий рівень досконалості для того, щоб виконувати своє призначення. Являючись найважливішим офіційним актом держави, він набуває особливої ваги і значення, що покликаний забезпечити точне і зрозуміле закріплення волі держави у формі обов'язкових владних приписів. Закон отримує пріоритетність, вищість в ієрархії нормативних актів, що приймаються і діють у державі і слугує підґрунтям для організації і діяльності органів державної влади.

Це особливо важливо відзначити в тому плані, що у сфері національної безпеки нормативно-правове регулювання здійснює також Президент України, до компетенції якого згідно ст. 106 Конституції України віднесені повноваження забезпечувати державну незалежність, національну безпеку; здійснювати керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолювати Раду національної безпеки і оборони України; приймати відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України тощо<sup>60</sup>.

До того ж, як справедливо звертається увага окремими науковцями, чинним законодавством у сфері національної безпеки передбачено прийняття концепцій, доктрин, стратегій, а їх місце у ієрархії нормативно-правових актів є невизначеним й виконання належним чином не забезпечене. А це підриває фундаментальний принцип верховенства права та ієрархію

---

<sup>60</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

нормативно-правових актів. Тому такі суперечності перш за все потребують удосконалення з метою посилення конституційного фундаменту діяльності Верховної Ради України щодо національної безпеки<sup>61</sup>. Держава має створити необхідні умови для забезпечення верховенства прийнятих нею законів, підтримки ієрархічності та єдності системи нормативно-правових актів, обов'язковості їх виконання аж до застосування заходів примусового характеру до суб'єктів, які порушують вимоги закону, не дотримуються його приписів.

Законотворча діяльність парламенту є похідною від делегованої народом Верховній Раді України законодавчої влади і в силу цього вітчизняний парламент отримує від народу першочергове право на здійснення своєї законотворчої діяльності. Внаслідок цього вона вважається однією з найважливіших функцій парламенту. А виходячи з того, що Верховна Рада України є представницьким органом усього Українського народу, законодавча функція має найвищий рівень легітимності і їй належить первинність, пріоритет, главенство у порівнянні з іншими гілками влади в унормуванні суспільних відносин, що забезпечується за допомогою прийняття законів<sup>62</sup>.

В той же час відзначимо, що Верховна Рада України отримавши повноваження на здійснення законотворчої діяльності, як носій законодавчої влади, не може довільно на свій розсуд реалізовувати свою законодавчу функцію у тому числі й у сфері національної безпеки. Її діяльність у цій сфері має відповідати Конституції України, особливо положенням ст. 92 Основного Закону України, міжнародним правовим стандартам, потребам суспільного розвитку, національним інтересам України. Безумовно, що законодавча діяльність Верховної Ради України також має являти собою інтеграційний центр щодо виявлення, узгодження, відображення, реалізації та захисту інтересів народу України і таким

---

<sup>61</sup> Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 — конституційне право. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2007. С. 58.

<sup>62</sup> Погорелова З. О. Законодавча влада як легітимна основа законотворчої діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2021. Випуск 66. С. 23.

чином прийняті закони мають акумулювати в собі потреби більшості населення України.

Таке завдання витікає із представницької функції вітчизняного парламенту, яка полягає в тому, що Верховна Рада України є органом державної влади, що виражає інтереси та волю народу, який складається з усієї сукупності громадян держави, від якого народні депутати безпосередньо отримують свої владні повноваження. Звідси народні обранці мають відображати політичні настрої своїх обранців та керуватися волею Українського народу, який, згідно ст. 5 Конституції України є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в країні<sup>63</sup>.

Ш. Монтеск'є свого часу характеризуючи інститут народного представництва писав: «Народні представники займають відносно народу, що ними представляються, підпорядковане положення: по-перше, саме від народу члени законодавчих зборів отримують свої повноваження; по-друге, ці повноваження є тимчасовими і мають час від часу підтверджуватися, а законодавчий орган — переобиратися».

В правовій літературі представницька функція національного парламенту визнається провідною. При цьому наводяться наступні аргументи на користь цього підходу, які характеризують Верховну Раду України як єдиний орган народного представництва:

- Верховна Рада України є органом, який безпосередньо обирається народом України та є втіленням його волі;
- через формування та функціонування Верховної Ради України громадяни України реалізують своє суверенне право на здійснення законодавчої влади;
- громадяни делегують свої представницькі повноваження народним депутатам України, які зобов'язані підтримувати тісні зв'язки з виборцям і діяти в інтересах народу і суспільства на національному рівні;
- кожен народний депутат України є представником виборців, а спільна діяльність парламентаріїв у Верховній Раді України

---

<sup>63</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

визначає її представницький характер як органу державної влади;

- тільки Верховна Рада України має право виступати від імені народу України, що обумовлює її первинне соціальне призначення — представництво інтересів народу, виявлення його суверенної волі;
- Верховна Рада України є єдиним органом загальнонародного представництва в Україні;
- Верховна Рада України діє від імені Українського народу у всіх сферах функціонування суспільства та держави, здійснює функції народу від його імені, реалізує представницьке народовладдя;
- Верховна Рада України, при здійсненні представницької діяльності, стає інтеграційним центром щодо виявлення, узагальнення, узгодження, формування, реалізації, охорони, захисту та відображення інтересів народу України<sup>64</sup>;
- тільки Верховна Рада України шляхом прийняття законів створює нормативно-правовий інструментарій, який визначає та регулює засади конституційного ладу України, статус людини і громадянина, народовладдя, організацію і функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування й організацію територіального устрою України, чим реалізуються загальнодержавні інтереси та воля українського народу.

В практичній площині це проявляється в тому, що Верховною Радою України було прийнято цілий ряд доленосних рішень, спрямованих на реалізація національних інтересів та зміцнення національної безпеки. В цьому плані слід згадати Декларацію про державний суверенітет від 16 липня 1990 р., Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., Основний Закон України від 28 червня 1996 р. Як зазначається в наукових джерелах, представницька роль парламенту України піднімає його значення як органу, що сприяє становленню у нашій країні

---

<sup>64</sup> Приходько Х. В. Представницька функція Верховної Ради України: поняття та ознаки. *Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ: Збірник наукових праць*. 2003. № 3 (12). С. 75.

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

громадянського суспільства, утвердженню принципів демократії та правової держави<sup>65</sup>. Ми доповнимо цю позицію, що як представницький орган державної влади Верховна Рада України створює основи нормативно-правового інструментарію у сфері національної безпеки, ухвалюючи акти, які визначають основи національної безпеки, компетенцію органів державної влади у цій сфері, визначаючи засади внутрішньої і зовнішньої політики нашої держави, затверджуючи загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля тощо.

Представницька функція Верховної Ради при забезпеченні національної безпеки проявляється і в тому, що парламент України представляє інтереси всього Українського народу — громадян України всіх національностей. Діючи від імені та в інтересах народу України народні депутати виражають політичні настрої всього суспільства, виявляють, узагальнюють, узгоджують, формують, реалізують, охороняють та захищають інтереси громадян України всіх національностей. У цьому аспекті представницька роль парламенту має важливе значення як для забезпечення національної безпеки України, так для її становлення як демократичної, правової, соціальної держави, вирішення будь-яких питань державного життя, крім тих, що вирішуються виключно всеукраїнським референдумом або конституційно віднесені до компетенції Президента України, органів виконавчої чи судової влади.

Таким чином представницька функція Верховної Ради України підкреслює її демократичну сутність та роль як центральної ланки у системі влади, що зв'язує державу з її громадянами, роль виразника Українського народу, національних інтересів, що є важливим чинником національної безпеки. Як зазначають дослідники цього питання, парламентарі обрані як представники народу перебувають у серцевині демократичної системи і саме парламент створює основи нормативно-правового інструментарію у

---

<sup>65</sup> Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика. О. Г. Данильян та ін.; За ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПрН України Ю. М. Тодики. Харків : Право, 2003. С. 169.

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

сфері національної безпеки, що відображає зміст його представницької функції Верховної Ради України<sup>66</sup>.

Не слід залишати поза увагою той факт, що у формуванні та реалізації політики національної безпеки України важливу роль відіграє і контрольна функція Верховної Ради України. Єдиний законодавчий орган не лише приймає нормативні акти, передусім закони, які визначають основи національної безпеки України, перелік органів державної влади та їх повноваження у цій сфері, права та обов'язки громадян в галузі національної безпеки, інституцій громадянського суспільства і т. ін., а й має право контролю за тим, як втілюються на практиці нормативні приписи щодо національної безпеки.

Як зазначає О. Майданник, «...контрольна функція фактично пронизує всі сфери діяльності парламенту України. Такий висновок випливає з аналізу процедури здійснення парламентом своїх функцій, прийняття ним рішень»<sup>67</sup>. На цих же позиціях стоїть Ю. Барабаш, який пише, що парламентський контроль в Україні можна визначити як важливу функцію Верховної Ради України, що спрямована на перевірку законності, ефективності й доцільності дій та рішень органів і посадових осіб державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, з метою виправлення виявлених недоліків та недопущення їх у подальшому<sup>68</sup>.

Контрольна функція Верховної Ради України виступає важливою ланкою у системі забезпечення національної безпеки на сучасному етапі вітчизняного державотворення. Завдяки їй ефективно спрацьовує механізм стримувань і противаги між гілками влади. Контрольна діяльність вітчизняного парламенту виступає превентивним заходом щодо здійснення правопорушень у сфері національної безпеки та сприяє реалізації інституту правової

---

<sup>66</sup> Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 — конституційне право. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2007. С. 121.

<sup>67</sup> Майданник О. Питання теорії функцій парламенту України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2006. № 1. С. 87.

<sup>68</sup> Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно правовий аспект): монографія. Харків : Легас, 2004. С. 163-164.

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

відповідальності посадових та службових осіб і органів публічної влади перед суспільством і державою при допущенні ними зловживань. Також як влучно зазначається в літературі, саме за допомогою контрольних процедур представницький орган може отримати об'єктивну інформацію як про стан справ у забезпеченні національної безпеки, так і про ефективність застосування наданих урядовим структурам повноважень.<sup>69</sup>

Верховна Рада України здійснює контроль у сфері національної безпеки відповідно до встановлених Основним Законом повноважень безпосередньо або через свої органи комітети парламенту, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункову палату чи окремих народних депутатів.

При цьому фокусом контрольної уваги парламенту сектору національної безпеки виступають:

а) інституції — система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України.

Безумовно, що в цьому переліку одними із головних об'єктів парламентського контролю є Президент України та органи виконавчої влади, оскільки вони наділені широкими можливостями щодо забезпечення національної безпеки. Контроль парламенту за діяльністю уряду це взагалі визначальна риса парламентаризму і саме у ній проявляється особлива природа парламенту.

---

<sup>69</sup> Барабаш Ю. Г. Повноваження сучасного парламенту у сфері національної безпеки: порівняльно-правовий аналіз // Сучасні проблеми юридичної науки: стан і перспективи розвитку : Тези доп. та наук. повідом. учасників наук. конф. молодих учених та здобувачів; за ред. М. І. Панова. Харків, 2005. С. 114.

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

Звідси Верховна Рада України згідно п. 13 ст. 85 Конституції України здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, який відповідно до п. 7 ст. 116 вживає заходи щодо забезпечення національної безпеки України, обороноздатності, громадського порядку, боротьби із злочинністю.

Контролює Верховна Рада України й Президента України шляхом аналізу та оцінки конституційності і законності його дій та рішень у сфері національної безпеки. Також парламент України заслуховує щорічні та позачергові послання глави держави про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 8 ст. 85 Конституції України);

б) питання національної безпеки:

- діяльність різноманітних органів державної влади, їх посадових та службових осіб щодо забезпечення національної безпеки, реалізації державної політики у сфері національної безпеки;
- основні напрями забезпечення національних інтересів і безпеки України;
- поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов;
- напрями та завдання реформування й розвитку сектору національної безпеки і оборони України тощо;

в) загальні проблеми державного будівництва, забезпечення конституційних прав, свобод та обов'язків громадян України, додержання законів та інших актів, які приймає Верховна Рада України, за виконанням загальнодержавних програм, а також за посадовими особами, яких вона обирає, призначає або затверджує.

Наприклад, вітчизняний єдиний орган законодавчої влади реалізує свої контрольні повноваження при розгляді та прийнятті рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів (п. 11 ст. 85 Конституції України); при затвердженні Державного бюджету України, де визначається розмір витрат на забезпечення оборони, державної безпеки України і громадського порядку із зазначенням конкретного спрямування бюджетних асигнувань, а при обговоренні звітів і доповідей Уряду про його виконання —

розглядає також стан і доцільність використання цих бюджетних коштів (п. 4 ст. 85 Конституції України)<sup>70</sup>.

Реалізує свою функцію парламентського контролю Верховна Рада України у сфері національної безпеки через парламентські слухання, «Дні уряду», при заслуханні звітів вищих посадових осіб органів державної влади на своїх пленарних засіданнях, на засіданнях парламентських комітетів щодо таких питань як:

- 1) дотримання вимог Конституції і законів України у діяльності органів сектору безпеки і оборони, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини і громадянина;
- 2) змісту і стану реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм та планів у сферах національної безпеки і оборони;
- 3) стану правопорядку в органах сектору безпеки і оборони, їх укомплектованість, оснащеність сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, забезпеченість необхідними запасами матеріальних засобів та готовність до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період;
- 4) ефективності використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки і оборони (ст. 4 Закону «Про національну безпеку України»)<sup>71</sup>.

При цьому слід виділити активну роботу парламентських комітетів у сфері контролю з питань національної безпеки. Такі повноваження комітети отримали відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., який передбачив модернізацію ст. 89 Основного Закону України, якою прямо закріплено контрольні повноваження комітетів Верховної Ради. Як зазначає З. Д. Чуйко, парламентські комітети — це впливові структури парламентської роботи. Через роботу комітетів парламентарі мають можливість

---

<sup>70</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

<sup>71</sup> Про національну безпеку України : Закон України *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

організувати роботу щодо здійснення законодавчої та контрольної діяльності й зосереджувати свою увагу на окремих напрямках. Їх діяльність є життєво необхідною, бо вона впливає як на діяльність уряду, інших органів державної влади, так і на парламентські процеси. Комітети також сприяють співробітництву між парламентаріями, які належать до різних політичних партій. Однак діяльність парламентських комітетів тільки тоді є ефективною, якщо існує достатній вплив парламенту на формування політичного курсу держави<sup>72</sup>.

Доволі яскраво функція парламентського контролю проявляється у діяльності тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій. Завданням останніх є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес. Вони часто створюються з метою забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України.

Не слід залишати поза увагою й діяльність спеціалізованих парламентських контрольних інституцій — це Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який здійснює контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101 Конституції України), та Рахункову палату, на яку покладається повноваження здійснювати контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (ст. 98 Конституції України). У своїй контрольній діяльності ці інституції торкаються в тому числі й окремих питань, пов'язаних із забезпеченням належного стану національної безпеки України.

Окремо варто акцентувати увагу на реалізації контрольної функції народними депутатами України у сфері національної

---

<sup>72</sup> Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 — конституційне право. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2007. С. 123.

безпеки, які можуть здійснювати її одноособово через звернення із депутатським запитом або депутатським зверненням до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

Також народний депутат, здійснюючи парламентський контроль у сфері національної безпеки, має право порушувати у Верховній Раді України або її органах питання про необхідність проведення перевірок додержання законів органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями громадян, розташованими на території України, чи їх посадовими особами, про проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, та брати участь у таких розслідуваннях в порядку, встановленому законодавством України.

Виходячи з положень Закону України «Про статус народного депутата», депутат Верховної Ради України, реалізуючи контрольну функцію у сфері національної безпеки, має право одержати відповідну інформацію з питань, пов'язаних із здійсненням ним депутатських повноважень, від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та здійснювати інші дії, які не протирічать чинному законодавству та спрямовані на забезпечення національної безпеки України<sup>73</sup>.

В цілому зазначимо, що незважаючи на належне законодавче врегулювання здійснення Верховною Радою України своїх контрольних повноважень, в тому числі й у сфері національної безпеки, потенціал його використання, як свідчить практика і особливо події перед повномасштабним вторгненням росії в Україну і по сьогодні, використовується не повною мірою. Це зумовлено різними чинниками, серед яких слід назвати відсутність відповідної політичної волі у парламентаріїв, низький рівень професіоналізму народних обранців, негативна практика деякого

---

<sup>73</sup> Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>



приниження ролі вітчизняного парламенту у процесах державного будівництва. Безумовно, що такий стан потребує своєї кореляції за прикладом розвинутих демократичних країн, де використання механізму парламентського контролю доволі ефективно, особливо у країнах з парламентською чи парламентсько-президентською формою правління.

У забезпеченні національної безпеки України важливу роль відіграє і номінаційна функція Верховної Ради України. Як зазначає Я. Назаренко, характеризуючи її загальноправову природу: «Номінаційна (установча) функція парламенту насамперед пов'язана зі встановленням політичної системи і системи органів публічної влади, що передбачає наявність широких номінаційних повноважень, тобто повноважень, пов'язаних з призначенням, обранням, наданням згоди на призначення або звільнення посадових осіб, а також із формуванням інших органів публічної влади. Реалізуючи номінаційну функцію, Верховна Рада України забезпечує формування власних парламентських структур, судової гілки влади, сприяє формуванню таких спеціальних органів як Центральна виборча комісія, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, а також здійснює належну кадрову політику з призначення на посади Прем'єр-Міністра України та інших представників влади»<sup>74</sup>.

В іншій своїй роботі Я. М. Назаренко пише, що зміст і правова природа номінаційної функції визначається низкою обставин. По-перше, зміст номінаційної функції парламенту визначається насамперед обраною формою державного правління. По-друге, вона є невід'ємною складовою системи функцій парламенту. По-третє, номінаційна функція є важливим напрямком діяльності єдиного загальнонаціонального представницького органу — Верховної Ради України. По-четверте, номінаційна функція — це напрямок діяльності Верховної Ради України, який має розглядатися в контексті конституційного статусу парламенту, його місця й ролі в державному механізмі, функціонального призначення.

---

<sup>74</sup> Назаренко Я. М. Номінаційна (установча) функція Верховної Ради України: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 — конституційне право; муніципальне право /Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. С. 1.

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

По-п'яте, вона є ефективним інструментом реалізації законодавчої, установчої та контрольної функцій парламенту, а тому має до певної міри підпорядкований характер<sup>75</sup>.

В літературі зазначається, що залежно від особливостей правового регулювання номінаційна функція парламенту може реалізуватися через його право:

- формувати орган (обирати, призначати посадову особу) самостійно, за власним розсудом;
- формувати орган (обирати, призначати посадову особу) самостійно, за поданням інших органів (посадових осіб);
- обирати або призначати на посаду лише керівника органу;
- формувати частину органу;
- давати попередню або подальшу згоду на формування органу або призначення посадових осіб<sup>76</sup>.

Аналізуючи номінаційну функцію вітчизняного парламенту у сфері національної безпеки, слід, перш за все, відзначити формування Верховною Радою України парламентських комітетів і серед них виділити Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Цей комітет з тієї чи іншою назвою започаткував свою діяльність ще у 1990 р. Він є профільним в опрацюванні законопроектів, спрямованих на захист незалежності і безпеки України, її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. Аналіз його роботи свідчить, що тривалий час діяльність комітету фокусувалася на функціонуванні Збройних сил України і тільки події 2014 року і особливо 2022 року змінили акценти роботи комітету, а точніше значно їх розширили, поширивши на важливі аспекти державної безпеки й міжнародного співробітництва у сфері національної безпеки України. В комітеті створені та функціонують: підкомітет з питань міжнародного військового співробітництва, інтеграції до НАТО та Європейського Союзу; підкомітет з питань оборонної промисловості та технічної модернізації; підкомітет

---

<sup>75</sup> Назаренко Я. М. Номінаційна функція в системі функцій Верховної Ради України. *Право і безпека*. 2010. № 3 (35). С. 38.

<sup>76</sup> Парламентське право України : навч. посібник / кол. авт.; за ред. д-ра юрид. наук, проф. О. Н. Ярмиша. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ. 2007. С. 34.

з питань нагляду за діяльністю державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів; підкомітет по соціальним питанням у сферах національної безпеки і оборони; підкомітет з питань безпеки у кіберпросторі, урядового зв'язку, криптографічного захисту інформації; підкомітет з державної безпеки, оборони та оборонних інновацій; підкомітет з питань оборонних закупівель; підкомітет з питань протимінної діяльності.

Діяльність комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки тісно пов'язана з роботою також таких парламентських комітетів як: Комітет з питань бюджету, Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, Комітет з питань економічної політики, Комітет з питань європейської інтеграції, Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Комітет з питань запобігання і протидії корупції, Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, Комітет з питань правової політики та правосуддя та іншими.

В тісній співпраці з цими комітетами Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки в цілому вдається належним чином виконувати ті стратегічні завдання, які покладаються перед ним і перед Верховною Радою України у сфері національної безпеки.

Номінаційна функція вітчизняного парламенту знаходить свій вияв і у тому, що єдиний орган законодавчої влади, реалізуючи свої повноваження щодо національної безпеки:

- призначає за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України,
- призначає за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голову Антимонопольного комітету України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голову Фонду державного майна України, звільняє зазначених осіб з посад,
- вирішує питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України,

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

- призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Президента України Голову Служби безпеки України,
- призначає на посади та звільнення з посад Голову та інших членів Рахункової палати,
- призначає на посаду та звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини,
- призначає на посаду та звільняє з посади Голову Національного банку України за поданням Президента України,
- призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України,
- призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення,
- призначає на посади та звільняє з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України,
- надає згоду на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади,
- призначає на посади третину складу Конституційного Суду України,
- достроково припиняє повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України тощо.

Так чи інакше Верховна Рада України формує та забезпечує національну безпеку при реалізації й інших своїх функцій — політичної, економічної, соціальної, правозахисної тощо. При цьому стержнем діяльності Верховної Ради України у сфері забезпечення національної безпеки виступають закріплені в Основному Законі України повноваження вітчизняного парламенту, конституційні принципи організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, засади вітчизняного конституціоналізму.

В цілому щодо цього напрямку роботи вітчизняного парламенту застереження здебільшого стосуються необхідності оптимізації та активізації діяльності Верховної Ради України, її швидкого

### Розділ 3. РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ВИРОБЛЕННІ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

---

реагування на нові виклики і загрози у сфері національної безпеки (гібридна війна, інформаційна війна і т. ін.); врахування фактору міжнародної політики, сучасних тенденцій розвитку науки, вироблених світовою спільнотою стандартів у цій сфері; тіснішої співпраці як з міжнародними інституціями, так і вітчизняними органами державної влади та місцевого самоврядування з питань національної безпеки; підвищення відповідальності народних депутатів за наслідки своєї діяльності у сфері забезпечення національної безпеки. Вирішення цих питань у цілому зміцнить статус єдиного законодавчого органу України, сприятиме його більшій активності в питаннях забезпечення національної безпеки, що в цілому сприятиме зміцненню всіх ланок державного механізму по забезпеченню національної безпеки та їх конструктивній взаємодії.

---

**Розділ 4. НАЦІОНАЛЬНА  
СТІЙКІСТЬ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ  
СКЛАДНИК СИСТЕМИ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ  
УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНО-  
ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

---

Сучасні виклики, які постають перед Україною у зв'язку з військовою агресією російської федерації, актуалізували питання національної безпеки, суверенітету, територіальної цілісності та стійкості держави до внутрішніх і зовнішніх загроз.

Національна безпека України — це стан захищеності життєво важливих національних інтересів (політичних, економічних, соціальних, інформаційних, екологічних тощо) від внутрішніх і зовнішніх загроз. Відповідно до п. 9 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р.<sup>77</sup> (далі: Закон України «Про національну безпеку») «національна безпека України — захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз».

Відповідно до п. 10 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку» 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.

Отже, національна безпека — це стратегічне поняття, яке включає захист конституційного ладу, територіальної цілісності, прав людини, демократії, конституційної організації та ефективної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та інших життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави для забезпечення суверенітету України, цілісності та недоторканності території України, її прогресивного розвитку, а також безпечних умови життєдіяльності і добробут її громадян.

Таким чином, можна зробити висновок, що національна безпека — це складний за своїм змістом концепт. Однією із найважливіших складових частин національної безпеки є національна стійкість. Без здатності протистояти кризам (війна, епідемії, кібератаки, пропаганда) — безпека не може бути гарантована.

---

<sup>77</sup> Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>



Національна стійкість — це здатність держави, суспільства та інфраструктури витримувати, адаптуватися до криз та загроз, зберігаючи при цьому функціональність і можливість відновлення. Вона охоплює як військові, так і невійськові аспекти — економіку, охорону здоров'я, кіберпростір, інформаційну безпеку, психологічну готовність населення тощо.

Високий рівень національної стійкості дозволяє зменшити ризики реалізації загроз — через своєчасне виявлення, реагування та відновлення. Національна стійкість та національна безпека взаємопов'язані. Так, без стійкості — безпека є вразливою. Підтримка морального духу, протидія дезінформації, довіра до влади — це ключові фактори національної стійкості, які безпосередньо впливають на безпеку держави в умовах війни та інших загроз. Ефективні інститути управління, кризового реагування, цивільного захисту — це основа як стійкості, так і безпеки.

Стратегією національної безпеки України (затверджено Указом Президента України від 14 вересня 2020 р.)<sup>78</sup> стійкість (як здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей) визначено однією з основних засад, на яких ґрунтується зазначена Стратегія, а запровадження національної системи стійкості віднесено до основних напрямів зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки.

Одним з ключових інструментів забезпечення національної стійкості є її конституційно-правове регулювання.

Конституція України як Основний Закон держави і суспільства закріплює фундаментальні засади державності, суверенітету та територіальної цілісності (ст. 1–5); визначає систему державної влади (ст. 6); закріплює принцип верховенство права (ст. 8); визначає основи та пріоритети національної безпеки (ст. 17); встановлює можливість запровадження стану війни (ст. 85) та правового режиму воєнного стану (ст. 106), надає повноваження

78



<sup>78</sup> Стратегія національної безпеки України : затверджено Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12>

Президенту України як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України (ст. 106), регламентує діяльність Ради національної безпеки і оборони України як координаційного органу з питань національної безпеки та оборони (ст. 107) тощо.

Таким чином, Конституція України є основою правового забезпечення національної стійкості, встановлюючи засади демократичного правового порядку, забезпечення прав людини під час війни, а також закріплюючи гарантії державної безпеки та засади функціонування органів держави та інститутів громадянського суспільства в умовах надзвичайних викликів.

При цьому важливим є те, що Конституція України — це не лише юридичний акт найвищої юридичної сили, що закріплює основи конституційного ладу та регулює найважливіші суспільні відносини у сфері організації держави та суспільства, у 1996 році Конституція України стала символом початку нової ери конституційного розвитку української державності, символом політичної єдності українського народу, а у лютому 2022 року, з моменту повномасштабної агресії російської федерації — символом національної стійкості та правовим щитом від воєнних загроз суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України. Сьогодні, у контексті війни та майбутнього повоєнного відновлення України, її роль набуває нового, стратегічного значення.

В умовах війни, Конституція України постала перед одним із найважчих випробувань у своїй історії. Повномасштабна війна стала викликом не лише для Збройних Сил, економіки чи дипломатії, а й для Основного Закону.

Правовий режим воєнного стану обумовив велику кількість змін у правовому регулюванні, незмінною залишається тільки Конституція України як непорушна основа української державності та підґрунтя національної безпеки та національної стійкості.

В умовах триваючої війни Конституція України продовжує діяти, забезпечуючи стійкість української державності під час збройної агресії: адже основні інститути державної влади продовжують діяти на основі Конституції та в межах Конституції; Конституція, залишаючись основою правової системи, забезпечила її стійкість, не допустивши руйнування правових основ української

державності; Конституція стала джерелом легітимності рішень, що приймаються у складних умовах, та основою для забезпечення міжнародної підтримки України. Крім того, Конституція України стала основою національної єдності та правової ідентичності українського народу, визначаючи конституційні цінності, які захищає український народ — суверенітет і незалежність України, верховенство права та верховенство прав людини, її положення об'єднують суспільство, сприяють мобілізації ресурсів та спротиву агресору.

Отже, Конституція України є основою стійкості української державності, українського конституціоналізму, єдності українського народу та звідси — основою національної стійкості.

Втім, у тексті Конституції України не йдеться про національну стійкість, не зазначено, що національна стійкість має бути одним із пріоритетів державної політики України. Звідси уявляється доцільним закріпити у Конституції України в якості одного із пріоритетів державної політики саме національну стійкість, а також оновити ті положення Конституції, що стосуються: національної безпеки, з метою інтеграції інноваційних підходів щодо цивільної оборони, кризового управління, механізмів стратегічних комунікацій, інформаційної безпеки, сталого функціонування стратегічної інфраструктури; підвищення ефективності парламентського контролю над сектором безпеки і оборони; посилення правової освіти; зміцнення інституційної спроможності органів державної влади в екстраординарних умовах та, зокрема, в умовах війни тощо. Адже ці положення сприятимуть розвитку конституційних засад забезпечення національної стійкості.

При цьому слід враховувати, що чинна Конституція України при її розробці та прийнятті була «запрограмована» на мирні часи та питання національної стійкості не мали такої гостроти. Водночас починаючи з 2014 р., коли російською федерацією були окуповані невід'ємні частини території України, створивши таким чином перший у Європі після Другої світової війни прецедент анексії частини території однієї держави іншою, питання національної стійкості не тільки актуалізується, але і набуває стратегічного значення для забезпечення національної цілісності та збереження суверенітету України.

Втім, «легалізація» цього концепту відбулася пізніше через його закріплення в Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя від 11 березня 2021 р. Зокрема «Зміцнення національної стійкості» було виокремлено у якості окремого розділу цієї Стратегії<sup>79</sup>. У Стратегії наголошується, що «Україна впроваджує гуманітарні, соціальні проекти, спрямовані на підвищення рівня соціальної взаємодії та партнерства, посилення національної стійкості, громадської безпеки та цивільного захисту». При цьому у документі не розкривалося поняття національної стійкості.

Визначення «національної стійкості» було надано в наступному акті — «Концепції забезпечення національної системи стійкості», затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 р.<sup>80</sup>, в якій було зазначено, що національна стійкість — це здатність держави і суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження і характеру, адаптуватися до змін безпечового середовища, підтримувати стале функціонування, швидко відновлюватися до бажаної рівноваги після кризових ситуацій. При цьому визначено, що «запровадження національної системи стійкості насамперед потребує законодавчого врегулювання організаційних основ її функціонування».

Виходячи з цього передбачено, що одним із основних короткострокових (першочергових) завдань є «розроблення та прийняття законодавчих, інших нормативно-правових актів з питань забезпечення національної стійкості», спрямованих на:

визначення правових та організаційних засад впровадження та функціонування національної системи стійкості;

визначення організації діяльності, взаємодії та координації суб'єктів забезпечення національної стійкості;

впровадження механізмів забезпечення національної стійкості за базовими елементами;

<sup>79</sup> Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: затверджено Указом Президента України від 24 березня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2021#Text>

<sup>80</sup> Концепція забезпечення національної системи стійкості : затверджено Указом Президента України від 27 вересня 2021 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181>



визначення порядку формування планів узгоджених дій з метою запобігання, реагування та подолання наслідків виникнення загроз або настання кризових ситуацій, впровадження універсальних алгоритмів узгоджених дій щодо реагування на загрози та кризові ситуації на різних етапах їх розвитку;

визначення порядку, каналів та форматів обміну інформацією між суб'єктами забезпечення національної стійкості про поточні та прогнозовані загрози, стан відповідних спроможностей, виявлені вразливості, а також про плани, механізми і процедури запобігання і реагування на них та відновлення у посткризовий період;

удосконалення законодавства України з питань забезпечення національної стійкості з урахуванням міжнародного досвіду.

У 2023 році Урядом України був затверджений план заходів з реалізації цієї Концепції, в якому в якості одного із перших пунктів переліку необхідних заходів було визначено: «координація розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту щодо основ національної стійкості України» (строк виконання: I квартал 2024 року)<sup>81</sup>. Станом на жовтень 2025 року проект Закону України «Про основи національної стійкості» офіційно не зареєстрований у Верховній Раді України. Втім законопроектні роботи у цьому напрямку проводяться Кабінетом Міністрів України, зокрема організуються Секретаріатом Кабінету Міністрів України, що є важливим та навіть необхідним для правового забезпечення національної стійкості в умовах сучасних викликів та загроз, що існують в Україні.

Так, Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції організоване обговорення проекту Закону України «Про основи національної стійкості», який був розроблений в рамках реалізації заходу п. 2 «координація розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту щодо основ національної стійкості України» завдання 1 «запровадження цілісної системи ідентифікації,



<sup>81</sup> Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції забезпечення національної системи стійкості до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2023 р. URL: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/1025-2023-%D1%80#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1025-2023-%D1%80#Text)

оцінки та пріоритезації загроз і ризиків центральними та місцевими органами виконавчої влади» Плану заходів з реалізації Концепції забезпечення національної системи стійкості, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2023 року. Цей проект наразі (станом на жовтень 2025 р.) проходить опрацювання з урахуванням зауважень та пропозицій, наданих державними органами, науковими установами, а також за результатами проведених консультацій з представниками громадянського суспільства та міжнародними партнерами. Метою цього проекту є визначення принципів, правових та організаційних засад функціонування національної системи стійкості, а також мети та основних засад державної політики у сфері забезпечення національної стійкості.

Втім, цей проект має певні недоліки та потребує доопрацювання. Отже робити висновки щодо його прийняття найближчим часом є передчасним, а докладний аналіз його тексту буде доцільним після офіційної реєстрації цього «драфту» як проекту Закону України.

Крім того, слід зазначити, що в юридичній літературі дослідники доводять недоцільність розроблення такого законопроекту аргументуючи це тим, що «питань у сфері забезпечення національної стійкості, у т. ч. уточнення повноважень та розподіл відповідальності суб'єктів, може бути врегульована завдяки внесенню змін до низки профільних законів України та прийняттю відповідних рішень РНБО України та Кабінету Міністрів України. Крім того, порядок взаємодії суб'єктів забезпечення національної стійкості має визначатися відповідними нормативно-правовими актами України, у т.ч. протоколами узгоджених дій, які визначають універсальні процедури (алгоритми) реагування на загрози й кризові ситуації та відновлення». Отже, «зважаючи на викладене, — робиться висновок, — розроблення окремого законопроекту щодо забезпечення національної стійкості є недоцільним»<sup>82</sup>.

З цим висновком важко погодитись. Думається, що для створення ефективного правового підґрунтя забезпечення національ-

---

<sup>82</sup> Резнікова О. О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища: монографія. Київ : НІСД, 2022. 456 с. С. 331.

ної стійкості має бути розроблений та прийнятий нормативно-правовий акт, який би визначав загальні засади забезпечення національної стійкості та організаційні основи функціонування її цілісної системи. Враховуючи те, що національна стійкість — це складна система, яка охоплює політичну, економічну, гуманітарну, інформаційну та безпекову сфери, цьому закону мають кореспондувати «уточнюючи», профільні нормативно-правові акти, які охоплюватиме своїм регулюючим впливом окремо кожен із зазначених сфер. Наявність відповідних конституційних положень та ці нормативно-правові акти мають створювати основу системи законодавства про національну стійкість.

Безумовно, не можна говорити про повну відсутність в Україні чинного законодавства про національну стійкість. Так, ключовими законодавчими актами у цій сфері слід назвати такі Закони України, як: «Про національну безпеку України» (визначає основи національної безпеки, функції органів державної влади та інших інституцій у сфері забезпечення безпеки та закладає основи для формування державної політики у цій сфері); «Про Раду національної безпеки і оборони України» (визначає правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України, її склад, структуру, компетенцію і функції); «Про критичну інфраструктуру» (регламентує безпеку об'єктів критичної важливості); «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» (регулює питання захисту інформації та інформаційних систем, що є критично важливим для забезпечення національної безпеки); «Про правовий режим надзвичайного стану» (визначає процедури введення та управління надзвичайним станом, що є ключовим аспектом забезпечення національної стійкості в умовах кризових ситуацій); «Про мобілізаційну підготовку» та «Про національну безпеку України» (унормовує питання мобілізації людських і матеріальних ресурсів у випадку загрози національній безпеці або надзвичайних ситуацій); «Про основи національного спротиву» (визначає правові та організаційні засади національного спротиву, основи його підготовки та ведення) та інші.

Крім того, до нормативно-правових основ забезпечення національної стійкості відносяться Укази Президента України, які

стосуються національної безпеки та стійкості держави. Ці укази часто стосуються таких аспектів, як введення надзвичайного стану, мобілізація, забезпечення обороноздатності, та інші питання, що мають стратегічне значення для безпеки України. Також важливими є рішення Ради національної безпеки і оборони України (далі — РНБО), що вводяться в дію Указами Президента, які встановлюють механізми функціонування національної системи стійкості.

Втім, попри наявність достатньо великої кількості нормативно-правових актів, у законодавчому забезпеченні національної стійкості залишаються певні прогалини та дефекти. Так, на основі системного аналізу наведених законів можна сформулювати такі висновки та пропозиції щодо удосконалення законодавчого регулювання сфери національної стійкості.

Перш за все, важливим є внесення відповідних змін до Конституції України (після завершення воєнного стану), адже Конституція України має закласти основу для подальшого розвитку поточного законодавства. Отже, представляються обґрунтованими такі пропозиції щодо модернізації Конституції України у контексті правового забезпечення національної стійкості.

По-перше, є недоліком відсутність закріплення національної стійкості як конституційної категорії, адже у тексті Конституції не міститься концепту «національна стійкість» Втім, враховуючи значущість національної стійкості для забезпечення здатності держави і суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження і характеру не тільки в сучасних реаліях, але і в майбутньому, представляється важливим визначити забезпечення національної стійкості як окремий напрямок політики держави та як її найважливішу функцію, поряд з забезпеченням економічної та інформаційної безпеки. Тобто внести відповідні зміни до ст. 17 Конституції України, зокрема, закріпити у Конституції концепт «національна стійкість» як системну здатність держави та суспільства протистояти загрозам, а її забезпечення як окремий напрям державної політики.

По-друге, є недостатньою конституційна конкретизація інституту оборони України та інституту національного спротиву. В тексті Конституції України визначається функціональна роль

Збройних Сил України, але не враховані сучасні концепції тотальної оборони, що включає територіальну оборону, цивільну оборону. Крім того, необхідним є визначити роль громадянського суспільства та волонтерських організацій у забезпеченні національної безпеки та національної стійкості. Адже національна стійкість безпосередньо пов'язана з громадянським суспільством.

По-третє, потребує конституційного захисту й культурна ідентичність, яка забезпечує культурну стійкість як складника національної стійкості українців. Важливість вирішення цього питання підтверджується не тільки академічною доктриною обумовленості та зв'язку національної стійкості з культурною та світоглядною самостійністю народу як суб'єкту конституційного права та джерела влади, але і тим, що культурна ідентичність є підґрунтям та умовою збереження національної ідентичності, національних духовних цінностей, єдності української нації, що водночас є й передумовою та умовою майбутнього розвитку української державності. У цьому контексті є важливим, з метою посилення конституційного статусу української мови, внесення відповідних змін до ст. 10 Конституції України щодо виключення слів «російська мова» та водночас посилення захисту української мови через визначення її статусу не лише як державної, а і як фактору культурної безпеки та культурно-ідеологічної основи національної стійкості.

Сучасна війна включає окрім військового компоненту, боротьбу за допомогою інформаційних ресурсів та засобів (пропаганди, фейків, кіберзагроз, інформаційно-психологічного тиску тощо), що створює загрози інформаційній безпеці держави. Зокрема, російська влада широко та всебічно використовує інформаційну зброю для пропаганди «руського миру», сепаратизму за етнічною, мовною, релігійною та іншими ознаками, для виправдання війни. Відповідно до ч. 1 ст. 17 Конституції України забезпечення інформаційної безпеки поряд з захистом державного суверенітету належить до найважливіших функцій держави. Тому в сучасних умовах розвитку інформаційних ресурсів і можливостей представляється необхідним розширити положення статті 17 шляхом конкретизації компонентів безпеки як складників забезпечення національної стійкості, зокрема включити положення

про кібербезпеку та гуманітарну безпеку з огляду на необхідність забезпечення культурної та духовної стійкості як складників національної стійкості.

По-четверте, існують недоліки в конституційному визначенні правового режиму воєнного стану та стану війни. В Конституції лише фрагментарно згадано умови введення воєнного стану (ст. 85) та стану війни (ст. 106), без деталізації правових механізмів функціонування інституцій у таких умовах, що не сприяє забезпеченню національної стійкості. Думається, обґрунтованою є пропозиція закріпити в Конституції особливі механізми для періодів воєнного стану та повоєнного відновлення. Наприклад, відповідні повноваження Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади щодо швидкого відновлення критичної інфраструктури, спеціальний порядок розподілу бюджетних ресурсів тощо.

По-п'яте, необхідно визначити пріоритет євроатлантичної інтеграції як безпекової доктрини держави та як аспект забезпечення національної стійкості. Хоч відповідні зміни внесені у 2019 році (щодо курсу на ЄС і НАТО), важливо закріпити їх у ще більш деталізованому вигляді з урахуванням сучасних загроз.

Отже, внесення цих змін до Конституції України має важливе значення щодо удосконалення основ національної стійкості України. Водночас слід відмітити, що Конституція України може бути змінена тільки після війни (відповідно до ч. 2 ст. 157 Конституції України «Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану»), втім з метою ефективізації системи національної стійкості теоретично можливим та практично необхідним є удосконалення чинного законодавства про національну стійкість, яке складається (окрім Конституції України) із сукупності вищезазначених законів та підзаконних нормативно-правих актів України. Ця система нормативно-правих актів має певні недоліки, аналіз яких надає підстави визначити та обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері забезпечення національної стійкості.

По-перше, простежується відсутність системно-змістовної узгодженості між вищевказаними законами у цій сфері. Формально ці законодавчі акти не суперечать один одному, але деякі

з них дублюють функції державних органів без зазначення чіткої ієрархії між ними або координаційного механізму. Наприклад, Закон України «Про національну безпеку України» та Закон України «Про Раду національної безпеки та оборони України» не завжди узгоджені у визначенні повноважень і процедур координації між органами державної влади, що породжує складність координації між суб'єктами сектору безпеки і оборони. В законах не визначено механізму швидкого реагування або сценаріїв взаємодії між РНБО, Офісом Президента України, Кабінетом Міністрів України, Службою безпеки України, Національною поліцією, Збройними Силами України тощо, що надає підстави говорити про недостатню ефективність, а в деяких випадках і про відсутність процедур міжвідомчої координації в кризових ситуаціях.

По-друге, Закони України «Про критичну інфраструктуру» та «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» існують паралельно та не забезпечують інтегрованого управління ризиками, пов'язаними з кіберзагрозами, техногенними ризиками та деструктивними інформаційними впливами.

По-третє, майже всі закони та інші нормативно-правові акти у сфері забезпечення національної безпеки та національної стійкості мають спрямованість на відповідну реакцію, пов'язану з надзвичайними станами (мобілізація тощо), але майже не передбачають превентивних та адаптаційних заходів, які б забезпечили національну стійкість до загроз ще до їх ескалації. Отже, недостатньо врегульованим є превентивний механізм, зокрема й щодо забезпечення національної стійкості.

По-четверте, недостатньою є інтеграція концепту «національна стійкість» в нормативно-правову матерію. Так, більшість законів та інших нормативно-правових актів зосереджуються на безпеці, але концепція національної стійкості (*resilience*) представлена фрагментарно або опосередковано, без системного підходу до забезпечення безперервності функціонування держави в кризових ситуаціях.

По-п'яте, існують правові прогалини в регулюванні взаємодії між державними органами, бізнесом та громадянським суспіль-

ством, хоча в сучасних умовах правового режиму воєнного стану та під час гібридних загроз їх роль для забезпечення національної стійкості є критично важливою.

Саме ці питання має врегулювати Закон України «Про основи національної стійкості», прийняття якого є важливим для створення ефективної правової основи утвердження та підтримання національної стійкості. При цьому слід зазначити, що особлива увага у цьому законі, окрім іншого, має бути присвячена таким важливим складниками забезпечення національної стійкості як інформаційна безпека та громадянське суспільство, зокрема, функціональній ролі громадянського суспільства в національній системі стійкості.

Наприклад, вищезазначений Законопроект «Про основи національної стійкості» (розробка якого організована Кабінетом Міністрів України) містить статтю 7 «Суб'єкти національної системи стійкості», в якій окрім інших суб'єктів зазначені: «юридичні особи незалежно від організаційно-правової форми, суб'єкти наукової і науково-технічної діяльності, інститути громадянського суспільства, які є ініціаторами або учасниками процесів забезпечення національної стійкості». Втім, представляється обґрунтованим та доцільним виокремити громадянське суспільство в якості самостійного суб'єкта національної системи стійкості. Це обумовлено тим, що національна стійкість неможлива без активного залучення громадянського суспільства, волонтерських організацій, незалежних ЗМІ та бізнесу. Потенціал громадян у формуванні безпекового середовища особливо проявився у період після 2014 року та з початком широкомасштабної збройної агресії РФ (у лютому 2022 р.), коли виникла необхідність самозахисту та підтримки Збройних Сил України.

Війна Росії проти України стала трагічним, але все ж таки черговим етапом утвердження та зміцнення українського громадянського суспільства, суспільства, що бореться за свободу, демократію, за суверенну державність та територіальну цілісність України. Сьогодні громадянське суспільство в Україні — це символ перемоги над відомим на весь світ агресором, над путінською диктатурою. Українці демонструють стійкість та єдність у своїй боротьбі з російськими окупантами, і це викликає міжнародну

підтримку та шире захоплення міжнародної спільноти. Ще на початку 2015 р. іноземні експерти відзначали, що «українська таємна зброя у цій боротьбі (російсько-українській війні) — громадянське суспільство. Воно ж є і головним об'єктом російської агресії»<sup>83</sup>. Війна поставила перед державою складні задачі, для вирішення яких бракує не просто ресурсів, а й інституційних можливостей. І саме в цих умовах українське суспільство стало потужною силою у спротиві російській агресії.

Найбільш суттєвими проявами цієї сили та реальної підтримки громадянським суспільством держави в важких умовах воєнного часу стало волонтерство.

З перших днів війни волонтери розгорнули другий фронт боротьби з ворогом, забезпечуючи гуманітарні потреби цивільного населення в умовах війни, бійців тероборони та військових Збройних Сил України. Громадські організації та благодійні фонди стали волонтерськими штабами для збору ресурсів, громадськими осередками реальної допомоги, і не тільки. Адже, окрім матеріальної допомоги, волонтерська діяльність в умовах воєнного стану допомагає пришвидшити процес евакуації громадян країни; оптимізує процес пошуку загублених людей і тварин під час воєнних дій; поліпшує життя біженців та внутрішньо переміщених осіб, сприяє їх кращому розміщенню та налагодженню побуту; організовує процес документального оформлення статусу біженця тощо.

Така активізація волонтерського руху викликає окремих науковий інтерес у контексті характеристики громадянського суспільства в умовах війни. Безпосередньо волонтерська діяльність є проявом формування та закріплення у масовій свідомості загальнолюдських цінностей, відповідальності кожного за майбутнє своєї країни, важливості власної участі у суспільному житті. Діапазон і багатогранність волонтерських ініціатив під час війни є прямим свідченням динамічного розвитку громадянського суспільства в Україні та визначає його як важливого суб'єкта національної системи стійкості.



<sup>83</sup> Українська зброя — громадянське суспільство — головний об'єкт агресії Росії — історик. *Радіо свобода*. 02.02.2015 р. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/26825543.html>

Все це надає підстави резюмувати новий виток піднесення громадянського суспільства, яке згуртувалося перед обличчям зовнішньої загрози та спрямовує всю свою діяльність на перемогу у триваючій війні. Саме такий стан громадянського суспільства характеризує його як важливий чинник забезпечення національної стійкості.

Об'єднуючим фактором громадянського суспільства став і розвиток національної свідомості та національної гордості за свою державу, що є проявом зміцнення національної єдності та звідси і національної стійкості. За останні 30 років в Україні народилося та зросло нове покоління — вільних, досвідчених, молодих людей — українців, які найбільше цінують свободу і відкритість світу та які готові боротися за ці цінності. Це покоління є поколінням Незалежності, що проходить випробування війною.

Отже, можна стверджувати, що війна безпосередньо вплинула на розвиток громадянського суспільства в Україні та активізувала його.

Ці практичні зміни детермінують зміни й в теорії громадянського суспільства. Так, сучасні реалії воєнного стану обумовлюють визначення нових акцентів у характеристиці громадянського суспільства. Громадянське суспільство в умовах війни — це значно більше, ніж просто громадські організації, які беруть участь в виборах, формуванні та функціонуванні органів публічної влади, вирішенні політичних питань суспільного життя. Основною ознакою громадянського суспільства під час війни є не його інституціоналізованість, а його патріотична ініціативність. Адже сьогодні громадянське суспільство — це, по суті, численні громадські ініціативи, які часто не є інституціоналізованими.

Змінилася й основна функціональна роль громадянського суспільства в умовах війни, якою є взаємодія громадянського суспільства з органами державної влади у процесах протидії та подоланні негативних наслідків збройної агресії росії проти України.

На часі — переосмислення багатьох «довоєнних» проблемних питань щодо визначення ролі громадянського суспільства в утвердженні та подальшому розвитку України як суверенної та незалежної держави, взаємодії громадянського суспільства та

держави, а також — значення громадянського суспільства в національній системі стійкості.

Таким чином, сучасне громадянське суспільство в Україні за своїми сутнісними ознаками, у контексті його характеристики в умовах війни — це вільне, гуманістичне, демократичне, ініціативно-дієве, патріотично налаштоване, індивідуалізоване, структуроване (інституціоналізоване), самоврядне, правове суспільство, з актуалізацією його сучасної функціональної цілеспрямованості на відсіч збройної агресії РФ, захист суверенітету та територіальної цілісності України.

Громадянське суспільство, відіграючи значну роль у спротиві російській агресії, має активно включитися і до процесу післявоєнної відбудови України. Після перемоги у війні з окупантом на українське суспільство чекає ряд нових демократичних трансформацій, в тому числі які стосуються інститутів громадянського суспільства.

На Міжнародній конференції з питань відновлення України (URC 2022) у м. Лугано визначено сім принципів відбудови України («Принципи Лугано»), в яких, окрім іншого, визначається важлива роль громадянського суспільства у подальшому розвитку України. Так, у принципі «5. Залучення багатьох зацікавлених сторін» зазначено, що «процес відновлення має сприяти співпраці між національними та міжнародними суб'єктами, які включають в себе також представників приватного сектору, громадянського суспільства, наукових кіл та місцевих органів влади». Крім того, за підтримки ЄС розпочався проєкт «Громадянське суспільство для післявоєнного відновлення України та готовності до ЄС», метою якого є підвищення спроможності державних органів, задля підтримки, адаптації та розвитку політики з метою подальшого просування демократії, верховенства права та сталого економічного розвитку у світлі викликів війни та заявки України на членство в Європейському Союзі.<sup>84</sup> Це свідчить про те, що об'єктивно склалися такі умови, які надають можливість



<sup>84</sup> За підтримки ЄС розпочався проєкт «Громадянське суспільство для післявоєнного відновлення України та готовності до ЄС». *Лабораторія законодавчих ініціатив*. 19.09.2022. URL: <https://parlament.org.ua/2022/09/19/ali-eu-readiness-consortium/>

максимально ефективно використати громадянське суспільство у повоєнній відбудові та подальшому сталому розвитку української державності, здійсненні системних реформ, що спрямовані на євроінтеграцію України та таким чином — в утвердженні та зміцненні національної стійкості України.

Отже, можна констатувати, що в умовах збройної агресії російської федерації одним із головних стратегічних активів України стало сильне громадянське суспільство та потужний волонтерський рух. Саме вони ефективно заповнили прогалини, які виникли через обмежені можливості державних інституцій у кризовий період війни. Їхня здатність до швидкої мобілізації, гнучкої координації та самовідданої підтримки армії й населення підтвердила: національна стійкість неможлива без активної участі громадянського суспільства.

Проте, існує реальний ризик недооцінки цього потенціалу внаслідок збереження централізованої, вертикально-орієнтованої моделі управління безпекою, яка традиційно фокусується на державних структурах і виключає широку участь суспільства. Це звужує можливості ефективного реагування на воєнні та гібридні загрози, які вимагають як інституційної, так і громадської мобілізації.

Позитивний досвід 2014–2017 років довів, що залучення інститутів громадянського суспільства до реформування сектору безпеки сприяє підвищенню прозорості, підзвітності й довіри до державних рішень. Участь громадськості у формуванні політики безпеки — це важливий інструмент демократії в умовах воєнного стану, який обумовлює обмеження застосування конституційного інструментарію прямої демократії.

Для підвищення національної стійкості необхідно інституціоналізувати партнерство між державою та громадянським суспільством. Це означає створення сталих механізмів співпраці, системного залучення неурядових організацій до стратегічного планування у сфері безпеки, а також налагодження ефективного інформаційного обміну.

Особливу увагу слід приділити правовому закріпленню цих процесів: тільки через нормативно визначені принципи та форми такого партнерства можна забезпечити сталість та ефективність

спільної взаємодії. У цьому контексті конституційні права на свободу слова, на свободу об'єднання та участі в управлінні державними справами — це не лише гарантії демократії, а й фундаментальна база для розбудови стійкого суспільства, здатного чинити опір зовнішнім і внутрішнім загрозам. Всі ці аспекти мають бути визначені в майбутньому Законі України «Про основи національної стійкості».

Важливим чинником забезпечення національної стійкості є інформаційна безпека та відповідна інформаційна політика держави. Так, одним із найважливіших завдань державної політики у сфері забезпечення національної стійкості має бути забезпечення протидії інформаційним впливам та дезінформації.

Інформація в умовах війни набуває значення не просто потужної зброї, але, як визначають в сучасній літературі, «зброї масового ураження». Адже російська агресія проти України включає, окрім військового компоненту, боротьбу за допомогою інформаційних ресурсів та засобів.

Можна констатувати, що війна, розпочата рф у 2022 р., є не тільки збройною, але є і інформаційно-психологічною, яка виявляється у: ворожій пропаганді, фейках, кіберзагрозах; розпалюванні міжетнічної, соціальної ворожнечі і ненависті, сепаратизму і тероризму; приниженні української мови і культури; створенні інформаційних резервацій на тимчасово окупованих територіях України; викривленні української історії; формуванні російськими засобами масової комунікації дезінформації та її активне розповсюдження; веденні когнітивної війни в Україні тощо.

Це обумовлює важливість інформаційної безпеки України, захист її інформаційного суверенітету та необхідність формування ефективної державної інформаційної політики з метою утвердження та забезпечення національної стійкості. Серед цінностей, які особливо важливі під час війни, поряд зі збереженням життя і безпеки, наявністю їжі, ліків та ін. громадяни називають правдиву інформацію.<sup>85</sup> При цьому слід відмітити, що рф приділяє



веденню інформаційної війни проти України не менше значення, ніж збройній агресії. Наприклад, розмір фінансування російської пропаганди в разі перевищує інформаційні проекти західних країн з протидії їй. За даними міністерства фінансів рф, з січня до березня 2022 року росія виділила на фінансування державних ЗМІ 17,4 млрд рублів (з них 11,9 млрд — під час бойових дій у березні). Це у 3,2 рази більше, ніж за аналогічний період минулого року. А до кінця року цифра сягнула мільярда доларів США<sup>86</sup>.

За цих обставин підвищується роль та значення інформаційної політики держави, яка знаходиться в умовах війни. Так, у рішенні Ради національної безпеки і оборони України «Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану» від 18 березня 2022 р. визначено, «що в умовах воєнного стану реалізація єдиної інформаційної політики є пріоритетним питанням національної безпеки»<sup>87</sup> та відповідно є умовою забезпечення національної стійкості.

Основними напрямками державної інформаційної політики є: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки України; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору (ст. 3 Закону України «Про інформацію»)<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Ткаченко О. «Інформаційний Рамштайн» — початок єдиного інформаційного фронту країн-союзників. *Українська правда*. 30 вересня 2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns>

<sup>87</sup> Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану: Рішення Рада національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 р. Введено в дію Указом Президента України від 19 березня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

<sup>88</sup> Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>



Формування єдиної державної інформаційної політики у контексті забезпечення національної безпеки та національної стійкості має ґрунтуватися на конституційних засадах, що безпосередньо спрямовані на регулювання інформаційної сфери суспільних відносин в Україні.

Системний аналіз положень Конституції України та існуючих концептуально-теоретичних напрацювань у цій сфері надають підстави визначити, що під конституційними засадами інформаційної політики слід розуміти закріплені у Конституції України принципи та положення, які спрямовані на: забезпечення інформаційної безпеки України (ст. 17 Конституції України); забезпечення і гарантування права на інформацію, що охоплює право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34 Конституції України); захист конфіденційної інформації та гарантування права на офіційну інформацію про себе (ст. 32 Конституції України); гарантування таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31 Конституції України); право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 41 Конституції України); забезпечення права доступу до екологічної та правової інформації (ст. 50, 57 Конституції України).

В умовах війни реалізація зазначених конституційних засад набуває певних особливостей. Так, відповідно до ч. 2 ст. 64 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»<sup>89</sup> воєнний стан передбачає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина із зазначенням строку дії цих обмежень. Згідно з п. 3 Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України.



<sup>89</sup> Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

Отже, серед конституційних норм, щодо яких можливі обмеження їх дії, є і ті, що безпосередньо стосуються інформаційних прав. Це пов'язано з тим, що в умовах війни пріоритетного значення набуває захист інформаційної безпеки держави, оскільки безпосередньо від нього залежить безпека суспільства і людини.

Тому слід погодитися з висновком, що під час війни публічно-правовий захист виходить за межі традиційного регулювання і поглинає приватноправові відносини<sup>90</sup>.

Обмеження конституційних прав і свобод у сфері інформації здійснюється в інтересах інформаційної безпеки України в умовах війни.

Відповідно до ч. 1 ст. 17 Конституції України забезпечення інформаційної безпеки поряд з захистом державного суверенітету належить до найважливіших функцій держави. На виконання цих конституційних положень Указом Президента України від 28 грудня 2021 р. затверджено «Стратегію інформаційної безпеки»<sup>91</sup>, яка визначає актуальні виклики та загрози національній безпеці України в інформаційній сфері, стратегічні цілі та завдання, спрямовані на протидію таким загрозам, захист прав осіб на інформацію та захист персональних даних. Реалізація Стратегії була розрахована на період до 2025 року.

Втім, думається, що в сучасних умовах широкомасштабної війни рф проти України зазначена Стратегія має бути актуалізована відповідно до викликів сьогодення.

Слушним є висновок, що система інформаційної безпеки в умовах війни має включати сектор безпеки і оборони щодо протидії спеціальним інформаційним операціям, телерадіомовлення, цифрове включно, та його інфраструктуру, технологічну інфраструктуру інформаційної безпеки, сферу взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства для протидії інформаційній агресії проти України<sup>92</sup> та утвердження національної стійкості.

<sup>90</sup> Котерлін І. Б. Інформаційна безпека в умовах воєнного стану у аспекті забезпечення інформаційних прав та свобод. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 1. С. 154.

<sup>91</sup> Стратегія інформаційної безпеки : Затверджено Указом Президента України від 28 грудня 2021 р. № 685/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/6852021-41069>

<sup>92</sup> Голованова Н. В. Інформаційна політика України в умовах війни (архетипний підхід). *Наукові перспективи*. 2022. № 6 (24). URL: <https://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/1864>



Своєю чергою, забезпечення інформаційної безпеки має стати основним напрямком реалізації інформаційної політики України в умовах війни як важливого засобу забезпечення національної безпеки та національної стійкості. Адже, фрагментарне виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України» від 28 квітня 2014 р.<sup>93</sup> не сприяє ефективності реалізації інформаційної політики, особливо в сучасних умовах воєнного стану в Україні.

Як вірно відмічається в юридичній літературі, до реалізації державної інформаційної політики необхідно підходити стратегічно, удосконалюючи пріоритетні напрями, здійснюючи перерозподіл повноважень державних регуляторних органів, здійснюючи кореляцію між стратегічними проектними документами і реальною адміністративно-політичною практикою держави<sup>94</sup>.

Перш за все, в умовах війни зміщуються акценти у визначенні найголовніших стратегічних цілей реалізації державної інформаційної політики, якими стає захист інформаційного суверенітету України та забезпечення інформаційної безпеки від інформаційних атак (інформаційної війни) держави-агресора.

Крім того, змінюється й алгоритм виконання державної інформаційної політики в умовах війни. Так, для досягнення визначених цілей реалізація цієї політики має відбуватися на двох рівнях: зовнішньополітичному (його умовно можна назвати міжнародним рівнем) та внутрішньодержавному (національному).

Зовнішньополітичний (міжнародний) рівень характеризується залученням суб'єктів світового співтовариства для об'єднання зусиль щодо обмеження потужності та інтенсивності зовнішніх атак інформаційного агресора.

93



<sup>93</sup> Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України : Рішення Рада національної безпеки і оборони України. Введено в дію Указом Президента від 01.05.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

94



<sup>94</sup> Бартош Н. В. Актуальні питання удосконалення реалізації державної інформаційної політики України в умовах гібридної війни. *Публічне урядування*. 2021. № 3 (28). С. 17–18. URL: <https://ouci.dntb.gov.ua/en/works/leyyanW1/>

Внутрішньодержавний рівень відзначається використанням національних ресурсів. Він є більш об'ємним за своїм інституціонально-організаційним наповненням та включає такий інструментарій, як: систему державного управління в інформаційній сфері, інформаційну інфраструктуру, відповідне нормативно-правове та інституціонально-організаційне забезпечення інформаційної безпеки держави та інформаційно-психологічного захисту громадян.

Реалізація інформаційної політики в умовах війни на зовнішньополітичному рівні має важливе значення, адже тільки сумісні зусилля світового співтовариства можуть подолати ворожнечі інформаційні атаки РФ, які спрямовані не тільки проти України, але і проти всього цивілізаційного людства, проти європейських політико-правових цінностей та ідеалів. Зокрема, за даними *World Economic Forum*, «інформаційне забруднення» (*information pollution*) та *війвоначна дезінформація* (*weaponized disinformation*) в останні роки були визнані одними з *найнебезпечніших ризиків для людства*.

Для досягнення вищезазначених цілей інформаційної політики на зовнішньополітичному рівні держава має застосовувати такі основні засоби, як: систематичне інформування світової спільноти про об'єктивні реалії внутрішнього стану в Україні та викривання інформаційно-психологічних атак РФ; заборона дії всіх засобів масової інформації, що розповсюджують «фейкову», ворожу інформацію, яка створює загрози інформаційній безпеці України; створення ефективного організаційно-правового та інституціонального механізму контрпропаганди для того, щоб перейти від оборони в інформаційній сфері у рішучий наступ; співпраця з міжнародними партнерами в інформаційній сфері для об'єднання інформаційних зусиль.

На думку спеціалістів, на порядку денному щодо інформаційної політики України, як європейської держави, в умовах війни стоять: розвиток і підтримка комунікацій України зі світом, зокрема діалогу інтелектуальних еліт фахівців і експертів у світовому медіапросторі, ініціювання всеукраїнського, всеєвропейського та всесвітнього лінгвістичного діалогу<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Голованова Н. В. Інформаційна політика України в умовах війни (архетипний підхід). *Наукові перспективи*. 2022. № 6 (24). URL: <https://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/1864>



У цьому напрямку Україна пропонує нову форму міжнародного партнерства — «Інформаційний Рамштайн». Мета такого об'єднання всіх країн цивілізованого світу — змінити стратегічні підходи, протидіяти дезінформації росії та підтримати українські медіа та зокрема виробити країнами-союзниками основних стратегічних цілей, проектів антиросійської пропаганди та засад комунікацій між усіма учасниками, а також створити спеціальний фінансовий фонд для координації спільних зусиль із протидії кремлівській пропаганді<sup>96</sup>.

Отже, вищенаведена зовнішня інформаційна політика є важливим засобом забезпечення інформаційної безпеки України та відповідно й забезпечення та утвердження національної стійкості.

У контексті утвердження та забезпечення національної стійкості основними засобами реалізації інформаційної політики на внутрішньодержавному (національному) рівні мають бути такі, як: створення інституціональної системи реалізації інформаційної політики — ефективне функціонування органів управління інформаційною політикою, органів з питань кібербезпеки, моніторингу інформації та контролю внутрішнього і зовнішнього інформаційних просторів, протидії російської дезінформації (наразі, з 2021 р. функціонує Центр протидії дезінформації, який є робочим органом Ради національної безпеки і оборони України<sup>97</sup>) та ін.; створення нормативно-правового підґрунтя щодо реалізації інформаційної політики та посилення юридичної відповідальності за правопорушення у сфері інформаційної безпеки держави; створення науково-інформаційного підґрунтя для виявлення та аналізу інформаційних джерел, удосконалення інформаційних технологій, інформаційного моніторингу тощо; створення системи інформаційно-психологічної допомоги жертвам інформаційної агресії та пропаганди; підготовка фахівців (та/або спеціальне навчання державних службовців) у сфері захисту інформації, забезпеченні

96



<sup>96</sup> Ткаченко Олександр. «Інформаційний Рамштайн» — початок єдиного інформаційного фронту країн-союзників. *Українська правда*. 30 вересня 2022. URL: <https://www.prawda.com.ua/columns/2022/09/30/7369845/>

97



<sup>97</sup> Про створення Центру протидії дезінформації : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 р. Уведено в дію Указом Президента України від 19 березня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0015525-21#Text>

інформаційної безпеки, психологічного захисту свідомості та протидії російській інформаційній війні; залучення громадськості, засобів масової інформації та інших інститутів громадянського суспільства до захисту національного інформаційного простору; утвердження національної свідомості та патріотизму з метою підвищення інформаційно-психологічної стійкості та психологічного протистояння інформаційній російській зброї.

У контексті удосконалення та реалізації інформаційної політики як важливого чинника забезпечення національної стійкості, особливо в умовах війни, актуальними є питання духовної консолідації українського народу, створення єдиного гуманітарно-інформаційного простору, ґрунтованого на єдиних духовних цінностей, до яких належать, передусім: державна мова, спільна історична пам'ять, національні традиції та національна культура, національна символіка. У свою чергу, ці єдині духовні цінності є основою формування національної свідомості, загальнонаціональної ідеї, загальнонаціональної ідеології державотворення та національної самоідентифікації як кожного окремого українця, так і народу в цілому. Особливо це стає важливим в умовах війни росії проти України, коли патріотизм, оснований на національній самоідентифікації є вирішальним чинником утвердження національної стійкості українців у протистоянні та протидії російській інформаційній пропаганді.

Для ефективної реалізації інформаційної політики в умовах війни особливу увагу треба приділяти засобам масової інформації, зокрема, створити належну нормативно-правову основу для ефективного функціонування ЗМІ.

Тим більш, що це є важливо щодо подальшого євроінтеграційного розвитку України. Так, вимогою, яку висуває ЄС перед Україною як кандидатом у члени ЄС (серед семи блоків реформ, виконання яких визначено умовою для збереження Україною статусу кандидата у члени Євросоюзу) є саме вимога узгодити аудіовізуальне законодавство з європейським (закон про медіа) з метою подолання негативного впливу корисливих інтересів на ЗМІ та правового забезпечення незалежності ЗМІ.

Крім того, нагальною є вироблення спеціальної інформаційної політики стосовно захоплених ворогом територій з тим, щоб не

відрізати їх від країни як проблемні і обтяжливі, а навпаки всіляко допомогти їм вистояти в складних умовах<sup>98</sup>.

Отже, для захисту інформаційного суверенітету та забезпечення інформаційної безпеки України та національної стійкості необхідним є розроблення оновленої стратегії державної інформаційної політики України з урахуванням сучасних умов воєнного стану, специфіки та інтенсивності ведення інформаційної війни РФ — держави-агресора проти України.

Крім того, в умовах реалізації стратегічного курсу України на членство в НАТО та ЄС виникає нагальна потреба адаптації національного законодавства до стандартів Альянсу. Одним із ключових напрямів такої адаптації є інтеграція принципів національної стійкості (*resilience*) у систему державної безпекової політики. У країнах-членах НАТО *resilience* розглядається не як допоміжний інструмент, а як невід’ємний складник колективної оборони та гарантія спроможності держави функціонувати в умовах гібридних загроз, криз та збройних конфліктів. Зокрема, у Стратегічній концепції НАТО 2022 року наголошується, що «забезпечення національної і колективної стійкості наших суспільств є вирішальним для виконання усіх основоположних завдань Альянсу і підґрунтям наших зусиль убезпечити наші країни, суспільства і спільні цінності»<sup>99</sup>. Зміцнення національної та колективної стійкості є передумовою ефективного стримування та оборони. В цьому контексті *resilience* визначається як «перша лінія оборони», яка охоплює спроможність урядів, суспільств та інфраструктури протистояти, адаптуватися, реагувати на кризи та швидко відновлюватися. Альянс наголошує, що національна стійкість є колективним зобов’язанням членів НАТО, які повинні гарантувати готовність до широкого спектра викликів — від кібернападів і дезінформації до втручання у критичну інфраструктуру. Так, у пункті 26 Стратегічної концепції НАТО зазначено: «Ми дотримуватимемося потужнішого, єдиного і краще



<sup>98</sup> Голованова Н. В. Інформаційна політика України в умовах війни (архетипний підхід). *Наукові перспективи*. 2022. № 6 (24). URL: <https://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/1864>

<sup>99</sup> Стратегічна концепція НАТО — 2022 ухвалена главами держав і урядів на Мадридському саміті НАТО 29 червня 2022 року. URL: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept-ukr.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept-ukr.pdf)

узгодженого підходу щодо розбудови стійкості на національному рівні і загалом в Альянсі проти військових і невійськових загроз і викликів нашої безпеці»<sup>100</sup>.

Думається, що успішна інтеграція України до НАТО неможлива без узгодження її внутрішніх механізмів безпеки з колективною системою Альянсу, де *resilience* виступає не лише як технічна категорія, а як основа сучасної стратегії оборони та розвитку спроможностей держави та суспільства. У цьому контексті законодавство України має бути синхронізоване з відповідними принципами НАТО, що зокрема включає створення ефективного конституційно-правового врегульованої національної системи *resilience*.

Таким чином, поточна ситуація вимагає модернізації конституційно-правових засад забезпечення національної стійкості з урахуванням досвіду війни та євроатлантичних прагнень України. Зокрема, важливим є: 1) розробити та прийняти єдиний рамковий Закон України «Про основи національної стійкості України», який би закріплював основні засади та принципи системи національної стійкості, визначав системні організаційно-правові заходи з підвищення спроможності держави, суспільства та інфраструктури протистояти загрозам будь-якого походження і характеру, адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування та відновлюватися до бажаної рівноваги після кризових ситуацій; 2) узгодити функції та повноваження органів, передбачених у законах про нацбезпеку, РНБО, критичну інфраструктуру, зокрема, у частині управління ризиками, кібербезпеки та реагування; ефективізувати комплексну міжвідомчу стратегію утвердження національної стійкості, яка б базувалася на конституційних принципах та охоплювала сфери освіти, енергетики, охорони здоров'я, транспорту, кіберсфери тощо; 3) ефективізувати участь суспільства в утвердження національної стійкості через удосконалення нормативно-правових механізмів залучення громадянського суспільства та приватного сектору до формування та реалізації політики національної

---

<sup>100</sup> Стратегічна концепція НАТО — 2022 ухвалена главами держав і урядів на Мадридському саміті НАТО 29 червня 2022 року. URL: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept-ukr.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept-ukr.pdf)

безпеки та спротиву; 4) оновити нормативно-правовий тезаурус відповідно до сучасних викликів (національна стійкість, гібридні загрози, інформаційна війна, кібербезпека, кіберсфера, стратегічні комунікації та ін.) через його науково-теоретичне обґрунтування та законодавче закріплення.

Таким чином, можна зробити висновки: удосконалення конституційно-правових засад національної стійкості є критично важливим для сучасної України, адже саме ця складова формує нормативну основу здатності держави ефективно функціонувати у кризових умовах, забезпечувати обороноздатність і стратегічну стабільність. У контексті триваючої війни та системних загроз українській державності, питання стійкості набуває нового значення — як інструменту не лише захисту, але й довгострокового відновлення та модернізації України.

Сьогодні очевидно є необхідність внесення змін до Конституції України (у повоєнний період) та модернізація чинного законодавства щодо регулювання сфер національної стійкості, яке має спиратися на принципи інклюзивності, гнучкості та відкритості до сучасних викликів. Важливо залучити до цього процесу не лише державні інституції, а й наукове середовище, експертну спільноту та представників громадянського суспільства. Це дозволить сформувати нормативну базу, яка відповідатиме не лише на актуальні загрози, а й стане опорою для повоєнного розвитку.

Особливої уваги заслуговує визначення правових механізмів відновлення України, які мають враховувати концепцію *resilience* у найширшому розумінні — як здатність держави і суспільства не лише реагувати на загрози, а й відбудовуватися, трансформуватися та зберігати цінності демократії, свободи та верховенства права. Саме таке бачення забезпечить не просто фізичну безпеку, а й ціннісну та духовну стійкість українського народу, необхідну для сталого майбутнього України.

Підсумовуючи, слід зазначити, що національна стійкість є стратегічним складником, тобто основою, умовою і одночасно інструментом забезпечення системи національної безпеки України. У контексті повномасштабної війни з рф це співвідношення стало ще більш очевидним — без стійкого суспільства, держави та економіки неможливо забезпечити оборону та розвиток України.

---

**Розділ 5. ПРОБЛЕМИ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ  
У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ВИМІРІ**

---

Події останніх років стали доволі знаковими для вітчизняного місцевого самоврядування: було започатковано реформу децентралізації та адміністративно-територіального устрою, відбулися процеси об'єднання територіальних громад, суттєво змінилася ситуація у сфері фінансового забезпечення місцевого самоврядування та надання адміністративних послуг на місцевому рівні тощо. Ці та інші кроки у напрямку реформування місцевого самоврядування та в цілому становлення українського муніципалізму без перебільшення стали періодом глобальних змін, революційних перетворень, трагічних подій та складних випробувань.

З одного боку — це понад 11 років з моменту схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року<sup>101</sup>, у фокусі реалізації якої — формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Фактично — це роки поступального руху до втілення європейських цінностей та свідчення незворотності європейського курсу України.

Адже серед реформ, які тривають в сучасній Україні, реформі у сфері децентралізації влади відводиться особлива роль. Реалізація більшості з вітчизняних реформ безпосередньо залежить від стану організації та функціонування місцевого самоврядування, яке, будучи організаційно відокремленим та функціонально незалежним від державної влади, стає найбільш наближеним до людини рівнем публічної влади, функціонально-телеологічно спрямованим в першу чергу на реалізацію і захист практично усіх інтересів та запитів населення, що

---

<sup>101</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>



забезпечується за допомогою нормативно-правового закріплення гарантій реалізації прав людини і відповідальності публічної влади.

Так, зокрема, з погодженням 25 вересня 2015 року державами-членами Організації Об'єднаних Націй 17 Цілей сталого розвитку (ЦСР) в рамках Порядку денного у галузі розвитку на період після 2015 року, децентралізація вийшла на якісно новий рівень в питанні втілення ідеї стійкого розвитку. Місцеве самоврядування стало не тільки локальною платформою реалізації вказаних 17 ЦСР, але і дієвою, рушійною силою, здатною забезпечити таку реалізацію. Достовірність такого твердження значною мірою обґрунтована напрацюваннями та висновками координатора Глобальної робочої групи органів місцевого і регіонального самоврядування в особі організації «Об'єднані міста і органи місцевого самоврядування» (UCLG), яка активно співпрацювала з ООН в питанні щодо Порядку денного на період після 2015 року.

Прийняття ЦСР для органів місцевого і регіонального самоврядування всього світу без перебільшення стало знаковою подією. В сучасних умовах саме суб'єкти місцевого самоврядування виступають у ролі однієї із ключових діючих сил, що реально здатна безпосередньо втілити нову загальноцивілізаційну програму розвитку. Безспірним та яскравим підтвердженням тому є декілька ЦСР, зокрема таких як Ціль 11 («Забезпечення відкритості, безпечності, життєстійкості та екологічної сталості міст та інших населених пунктів») та Ціль 16 (ефективні, відповідальні та інклюзивні інститути)<sup>102</sup>.

Займаючи центральне місце у повсякденній практиці муніципалітетів країн Європи, вказані цілі набувають особливого значення для розвитку інститутів місцевого самоврядування. Включення Цілі 11 є значною мірою результатом наполегливої роботи органів місцевого самоврядування, їх об'єднань і міської спільноти. Вказана ціль передбачає визнання трансформаційного внеску

---

<sup>102</sup> Global Goals Municipality Campaign. URL: <http://www.vng-international.nl/our-projects/global-goals-municipality-campaign/>

урбанізації у справу розвитку, а також ролі міських лідерів у стимулюванні глобальних змін знизу догори<sup>103</sup>.

З іншого боку — це понад 11 років російсько-української війни, з яких вже понад 3 роки з моменту повномасштабного вторгнення путінських орд. Фактично — це роки руйнувань, трагедій, смерті та героїчного протистояння. Без перебільшення, саме децентралізація та самоорганізація територіальних громад тисяч сіл, селищ та міст з перших хвилин вторгнення стали одним з найвагоміших чинників спротиву на шляху споконвічного ворога. Так, у Декларації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 6 (2023) «Роковини війни Росії проти України» (Страсбург, 21–23 березня 2023 року)<sup>104</sup>, не лише визнавалося, що «українські селища, міста та області, їх обрані керівники та інші представники місцевої та регіональної влади діють як справжня «друга армія» і доводять свою неабияку стійкість перед обличчям трагедії війни», а й віддавалося «належне ключовій ролі, яку місцеві та регіональні органи влади в Україні відіграють у подоланні катастрофічних гуманітарних наслідків, з якими стикаються їхні громадяни, а також у згуртованості та підтримці, яку вони проявляють одне до одного».

В перші години широкомасштабної війни в Україні ввели воєнний стан. Це кардинально змінило життя усього Українського народу, вплинуло не лише на діяльність органів державної влади, а й усього громадянського суспільства, територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Останні мали утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного

---

<sup>103</sup> Цілі сталого розвитку. Що треба знати органам місцевого самоврядування. Переклад брошури українською мовою здійснено за підтримки Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні (UNDP) та Глобального екологічного фонду (GEF) з оригінального тексту, виданого організацією «Об'єднані міста і органи місцевого самоврядування» під назвою «The Sustainable Development Goals: What Local governments need to know». URL: [http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/SDG\\_LocalGov\\_v05.pdf](http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/SDG_LocalGov_v05.pdf)

<sup>104</sup> Декларація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 6 (2023) «Роковини війни Росії проти України» (Страсбург, 21-23 березня 2023 року). *Council of Europe Office in Ukraine*. URL: <https://rm.coe.int/declaration-6-the-anniversary-of-russia-s-war-against-ukraine-ukr/1680aaab0d>



стану. У населених пунктах на територіях активних бойових дій створили військові адміністрації.

Попри воєнний стан, місцеве самоврядування жодної хвилини не припиняло своєї діяльності та продовжує свою роботу сьогодні. Органи місцевого самоврядування усіх рівнів активно співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями, а за потреби погоджують між собою окремі функції та повноваження, у тому числі й ті, які випали на долю територіальних громад у перші дні війни. Також під час воєнних дій окремі населені пункти України опинилися під російською окупацією. Перед територіальними громадами, їх органами та посадовими особами постало питання щодо функціонування за таких умов та викликів, а перед державою — адекватної та об'єктивної оцінки цих процесів.

За умов необхідності розв'язання складних проблем воєнного стану особливої значущості набуло питання ефективності взаємодії між органами державної влади, територіальними громадами, їх органами і посадовими особами та представниками громадських і волонтерських організацій. Зокрема налагоджено механізм економічної підтримки Збройних Сил України, здійснено успішну релокацію частини бізнесу із зони бойових дій і сусідніх із нею територій у західні регіони, здійснено евакуацію цивільного населення, проведено заходи щодо покращення відкритості й прозорості діяльності органів місцевого самоврядування тощо.

Досвід, набутий Україною за час війни, демонструє беззаперечну перевагу муніципальної демократії та самоорганізації територіальних громад перед етатизмом та централізованим державним управлінням. Адже попри активну фазу російсько-української війни та перехід всіх політичних, громадських та економічних процесів у воєнну площину, в Україні продовжується законотворча робота щодо вдосконалення механізмів організації та функціонування місцевого самоврядування, його економічних та фінансових основ, інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, залучення мешканців і громадських організацій до вироблення рішень у територіальних громадах, служби в органах місцевого самоврядування тощо.

## Розділ 5. ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ВИМІРІ

---

Важливим аспектом, який актуалізує проблематику національної безпеки у муніципальному вимірі як у доктринальному, так і праксеологічному аспекті, є довготривале ігнорування не лише у конституційній теорії, а і практиці законотворення у національній безпековій сфері, колосального потенціалу місцевого самоврядування та децентралізації. Доволі ілюстративним прикладом тому є положення п. 16 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України»<sup>105</sup>, яким визначається, що сектор безпеки і оборони — це «система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України».

Як ми бачимо, до сектору безпеки і оборони відносяться різні суб'єкти публічної влади, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України. Водночас у цьому переліку, як це не парадоксально, відсутні територіальні громади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи.

У цьому аспекті також звернемо увагу на преамбулу цього Закону, в якій закріплюється, що цим Законом «визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у

---

<sup>105</sup> Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони».

На наше переконання, така функціонально-телеологічна установка зазначеного Закону України фактично визначально нівелювала ефективне використання всіх наявних ресурсів (у тому числі й муніципально-владних) для досягнення основної цілі — національної безпеки України.

Такий підхід законодавця у Законі України «Про національну безпеку України» до регулювання суб'єктного складу сектору безпеки і оборони виглядає ще більш парадоксальним при аналізі положень Закону України «Про оборону»<sup>106</sup>, ст. 2 якого має назву «Основи оборони України» та встановлює, що «оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх складових сектору безпеки і оборони України, органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, при необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони». Тобто, у даному випадку, у системі відповідних суб'єктів вже фігурують органи місцевого самоврядування.

На проблемність суперечливого врахування муніципального чинника у забезпеченні національної безпеки звертав на доктринальному рівні ще у 2018 р. В. О. Демиденко, який вказував, що саме «в адміністративно-територіальних одиницях України, де здійснюють управління органи й посадові особи місцевого самоврядування (село, селище, місто), а також в інших адміністративно-територіальних одиницях (район, область), де, з огляду на конституційну засаду територіального устрою України — поєднання централізації та децентралізації, функціонують органи місцевого самоврядування, відповідні місцеві державні адміністрації, зростає роль органів і посадових осіб місцевого самоврядування (а за умов ліквідації місцевих державних адміністрацій може набути визначального характеру), зароджуються та

---

<sup>106</sup> Про оборону : Закон України від 6 грудня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.

## Розділ 5. ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ВИМІРІ

---

поглиблюються різноманітні внутрішні чинники, які відокремлено та в сукупності становлять вагомі загрози національній безпеці України». Правий він був і в тому, що «ситуація ускладнюється через те, що на центральному рівні досить складно (а іноді й неможливо) визначити проблемні аспекти забезпечення національної безпеки в регіонах»<sup>107</sup>.

Комплекс зазначених та інших факторів актуалізують необхідність доктринально-експертного супроводження та нормативно-правового забезпечення діяльності місцевого самоврядування та процесів децентралізації державної влади в умовах викликів російсько-української війни у розрізі національної безпеки. Адже територіальні громади протягом цих років довели свою унікальну роль у процесах *побудови системи забезпечення національної безпеки та миробудівництва* в цілому.

Феноменологія муніципального виміру процесів *організації та функціонування системи забезпечення національної безпеки* обумовлена нерозв'язаністю багатьох питань функціонування територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування в екстраординарних правових режимах, в тому числі в умовах дії воєнного стану. Насамперед потребують посиленого доктринального забезпечення концептуальні теоретико-правові, конституційно-правові, соціально-управлінські та прикладні проблеми інституціоналізації та функціонування місцевого самоврядування, серед яких:

- формування нової доктрини муніципального права, одним з аспектів якого є мілітарна складова системи його інститутів, а також забезпечення його подальшого розвитку та реалізації в умовах російсько-української війни;
- гармонізація тенденцій децентралізації, деконцентрації, централізації та рецентралізації в умовах війни та післявоєнного відновлення;
- реалізація націобезпекового потенціалу місцевого самоврядування, здійснення функцій та повноважень територіальних

---

<sup>107</sup> Демиденко В. О. Місце й роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні національної безпеки України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 3 (108). С. 239.

## Розділ 5. ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ВИМІРІ

---

- громад в галузі оборонної роботи та, з іншого боку, захист принципу людиноцентризму в місцевому самоврядуванні в процесі децентралізації публічної влади в умовах війни та післявоєнного відновлення;
- формування та реалізація правосуб'єктності територіальних громад та тенденції її реформування в контексті євроінтеграційних процесів та в умовах воєнного стану;
  - обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування в умовах воєнного стану;
  - реалізація та розвиток принципів демократії участі у системі місцевого самоврядування в умовах війни та післявоєнного відновлення;
  - здійснення адміністративного контролю за місцевим самоврядуванням, реалізація конституційних засад належної адміністративної процедури у муніципальних відносинах та забезпечення адміністративного оскарження в органах місцевого самоврядування в умовах війни та післявоєнного відновлення;
  - реалізація та захист політичних, економічних, соціальних, екологічних, інформаційних та інших видів прав територіальних громад у контексті реформи децентралізації влади та в умовах війни та післявоєнного відновлення;
  - перспективи бюджетної (фіскальної) децентралізації в умовах війни та післявоєнного відновлення;
  - модернізація служби в органах місцевого самоврядування в умовах війни та післявоєнного відновлення тощо.

Як у доктринальному аспекті, так і з точки зору практики муніципального правокористування та правореалізації важливо зрозуміти не лише, якою має бути вітчизняна модель децентралізації та організації місцевого самоврядування в цілому, а й як мають функціонувати територіальні громади, їхні органи та посадові особи, вирішуючи не лише питання місцевого значення, а й складні державні (у тому числі національнотериторіальні та оборонні) справи, як вони мають взаємодіяти з органами державної влади, силами оборони та суб'єктами громадянського суспільства, враховуючи, що функціональна роль місцевого самоврядування у забезпеченні національної безпеки є надзвичайно важливою,

## Розділ 5. ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ВИМІРІ

---

особливо в умовах сучасних викликів — повномасштабної воєнної агресії, гібридних загроз, соціально-економічних криз та необхідності зміцнення стійкості держави тощо.

Насамперед, необхідно мати на увазі, що місцеве самоврядування — це базовий рівень публічної влади, який безпосередньо взаємодіє з населенням і забезпечує реалізацію державної політики на місцях, а децентралізація — «суттєвий фактор забезпечення стабільності конституційного ладу»<sup>108</sup>; «складний соціально-організаційний, політичний, економічний і нормативно-правовий процес реновації не тільки суспільства, а й самого інституту державності у бік її суттєвої демократизації та укріплення правових засад»<sup>109</sup>, «основоположний принцип (поряд та в органічній єдності із субсидіарністю) територіальної організації публічної влади на місцях і побудови відносин між центральною владою та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами»<sup>110</sup>; «інструмент просування європейського ідеалу й досягнення кращих результатів економічного розвитку», «ключовий фактор, який визначає просування справедливості та ефективності на місцевому, регіональному, національному та європейському рівнях» та «ознака «європейськості» та умову наближеності до стандартів Європейського Союзу»<sup>111</sup> тощо.

У силу цього діяльність місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб впливає на соціальну стабільність, територіальну цілісність і життєздатність територіальних громад, що є іманентними складовими системи національної безпеки.

---

<sup>108</sup> Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче: громадсько-політичний і теоретичний журнал*. 2015. № 12. С. 22–24.

<sup>109</sup> Баймуратов М. Децентралізація публічної влади та права людини в місцевому самоврядуванні: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (15 березня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. П. Гуралю, проф. О. Сушинського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 11.

<sup>110</sup> Чернеженко О. М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2019. С. 25.

<sup>111</sup> Стогова О. Вплив децентралізації публічної влади на ставлення громадян до Європейського Союзу. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 156, 158.

Лише сильні, самодостатні та спроможні територіальні громади формують «мережеву» безпеку держави, коли кожна територія здатна самостійно реагувати на виклики, не чекаючи централізованих рішень. У цьому аспекті саме децентралізація посирила цей сегмент системи національної безпеки, надавши територіальним громадам ресурси, повноваження та відповідальність, зокрема — у сфері національної безпеки, оборонної роботи та кризового управління.

Варто зазначити й те, що в умовах гібридної війни, її високої динаміки, величезних і багатовимірних наслідків наявні безпекові механізми не завжди спрацьовують або виявляються недостатніми. Інтенсивність російських атак, масштаби наслідків та обмежені спроможності української держави зумовлюють нагальну потребу залучення потенціалу всього суспільства. Підготовка цивільних громадян до протидії ворогу є невід'ємною складовою нашої обороноздатності та одним із чинників стримування ворога. Це також один із драйверів стійкості та згуртованості суспільства.

У цьому аспекті підготовку суспільства та територіальних громад до викликів війни покликана забезпечити система національного спротиву<sup>112</sup>, реалізація моделі якої як інтегрованої системи заходів підготовки цивільного населення до захисту Вітчизни спрямована на зміцнення обороноздатності України, що включає широкий спектр заходів політичного, правового, економічного, воєнного, соціального, інформаційного та психологічного характеру, спрямованих на посилення стійкості держави, територіальних громад та громадян до викликів безпеки. Така система має забезпечити ефективну підготовку громадян України до національного спротиву та розвитку Центрів підготовки громадян в усіх регіонах України з урахуванням набутого досвіду з підготовки громадян в умовах правового режиму воєнного стану<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 р. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>

<sup>113</sup> Хорт І. В. Модель національного спротиву: нормативно-правові новели підготовки громадян до національного спротиву та механізм їх реалізації. *Конституційне будівництво в умовах війни: досвід України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Ужгород, 20 червня 2025 р. Ужгород : Ужгородський національний університет, 2025. С. 311–325.



Таким чином, усі суб'єкти системи місцевого самоврядування у межах своїх функцій та повноважень забезпечують стійкість держави «знизу», формуючи інституційні, економічні та соціальні умови для безпеки жителів — членів територіальних громад.

Виходячи з цього, на питання щодо того, чи передбачене Конституцією та законами України здійснення органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами (сільським, селищним, міським головою, старостою та ін.) у межах своєї компетенції функцій із забезпечення національної безпеки України на відповідній території, абсолютно закономірною є ствердна відповідь. Адже згідно з Конституцією України (ч. 1 ст. 17), захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. З огляду на це, забезпечення таких складових національної безпеки, як суверенітет і територіальна цілісність України є пріоритетними напрямками діяльності не лише держави в особі її органів, а й народу загалом та його конкретних осередків — територіальних громад<sup>114</sup>.

Зокрема, існують наступні основні напрями участі територіальних громад та органів і посадових осіб місцевого самоврядування у забезпеченні національної безпеки:

- територіальна та громадська безпека. Йдеться, зокрема, про взаємодію з військовими адміністраціями, державними службами надзвичайних ситуацій, поліцією, територіальною обороною; організацію цивільного захисту, системи оповіщення, евакуації, вибудову системи укриттів та забезпечення їх функціонування; забезпечення правопорядку на території територіальної громади через муніципальні формування, програми безпеки тощо;
- економічна безпека. Йдеться про підтримку та, за необхідності, релокацію місцевого бізнесу, розвиток комунальної інфраструктури, формування та підтримку енергетичної незалежності територіальних громад; залучення інвестицій,

---

<sup>114</sup> Демиденко В. О. Місце й роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні національної безпеки України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 3 (108). С. 243.

- розвиток муніципальної економіки, диверсифікацію джерел доходів бюджетів територіальних громад; прозорість муніципальних фінансів та запобігання корупції тощо;
- соціальна та гуманітарна безпека. Йдеться про підтримку соціально вразливих верств населення, маломобільних груп, внутрішньо переміщених осіб; забезпечення доступу до базових послуг — освіти, медицини, водопостачання, тепла, житла; розвиток освіти і громадянської свідомості як фактору національної єдності тощо;
  - інформаційна безпека та протидія дезінформації. Йдеться про інформування населення про загрози та кризові ситуації; протидію інформаційним впливам і пропаганді на місцевому рівні; розвиток відкритого діалогу з муніципальною громадськістю тощо;
  - оборонна складова. Йдеться про участь територіальних громад у функціонуванні системи національного спротиву, сприяння роботі підрозділів територіальної оборони; підтримку мобілізаційних заходів і забезпечення резервів; участь у формуванні місцевих планів безпеки тощо.

Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>115</sup> є чимало повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України. Зокрема, у ст. 36 закріплено повноваження органів місцевого самоврядування в галузі оборонної роботи, ст. 36<sup>1</sup> — повноваження щодо організації та забезпечення цивільного захисту, а ст. 38 — повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Стаття 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»<sup>116</sup> покладає на органи місцевого самоврядування забезпечення виконання військового обов'язку громадянами України поряд з державними органами, військовими формуваннями, підприємствами, установами й організаціями незалежно

---

<sup>115</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

<sup>116</sup> Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 385.

від підпорядкування і форм власності в межах їх повноважень. Закон України «Про оборону»<sup>117</sup> встановлює завдання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі оборонної роботи. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»<sup>118</sup> містить широкий спектр повноважень органів місцевого самоврядування, що спрямовані на забезпечення національної безпеки й оборони держави.

У силу цього, місцеве самоврядування — це не лише форма публічного владарювання та елемент управління, а і активний суб'єкт забезпечення національної безпеки. Органи та посадові особи місцевого самоврядування відповідають усім рисам, які притаманні суб'єктам системи забезпечення національної безпеки, а саме: а) посідають особливе місце в системі забезпечення національної безпеки; б) наділені винятковими повноваженнями; в) дії і вчинки суб'єктів системи забезпечення національної безпеки переважно мають владно-імперативний характер; г) наділені неоднаковими правами й обов'язками; г) мають особливий механізм реалізації своїх повноважень<sup>119</sup>.

До того ж саме на рівні самоорганізації та функціонування територіальних громад формуються довіра до будь-якої, в тому числі й насамперед — центральної, публічної влади, готовність населення до кризових ситуацій, стійкість економіки та соціальних систем, основа для збереження державності тощо, тобто тих факторів, які знаходяться у фундаменті системи національної безпеки. Таким чином, національна безпека багато у чому починається саме з безпеки територіальної громади.

З іншого боку, довіра держави до територіальних громад є одним із вирішальних чинників у формуванні взаємної довіри в суспільстві. Така довіра нині створює потужну основу для єдності громад та регіонів у протистоянні рашистській агресії. Територіальні громади в тилу забезпечують соціально-економічну основу

---

<sup>117</sup> Про оборону : Закон України від 6 грудня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.

<sup>118</sup> Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 листопада 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.

<sup>119</sup> Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія. Київ : ТАЛКОМ, 2017. С. 376.

перемоги України, а громади, які опинились у тимчасовій окупації, продемонстрували високу стійкість в умовах війни, зберігаючи потенціал спротиву і здатність відновитися після звільнення<sup>120</sup>.

Як зазначається в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу», — «стійкість, виявлена громадами різного типу, доводить правильність ідеї децентралізації й потребу її поглиблення в межах повоєнної розбудови. Органи місцевого самоврядування і далі виконують свої повноваження, спрямовані розв'язувати питання місцевого значення з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану... Територіальні громади в умовах війни пройшли краш-тест і стали базовою ланкою, що забезпечують стійкість тилу. На початковому етапі широкомасштабної російської агресії територіальні громади узяли на себе підтримку ЗСУ та частину їхніх функцій, забезпечення життєдіяльності громади (часто в умовах бойових дій); сприяли евакуації та розміщенню населення у відносно безпечних громадах; сприяли релокації підприємств, а головне — підтриманню стабільності в суспільстві»<sup>121</sup>.

Як було зазначено вище, починаючи з 2014 року в ході реформи децентралізації були створені нові організаційно-правові передумови для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні, адаптації інститутів та механізмів публічної влади на муніципальному рівні до європейських стандартів та принципів. Однак, з початком військової агресії рф організація та функціонування місцевого самоврядування в Україні отримали певних особливостей, пов'язаних з утворенням військових цивільних адміністрацій на основі Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»<sup>122</sup>, відповідно до якого *військово-цивільні адміністрації*

<sup>120</sup> Пирога І. С., Пирога М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. 2023. Вип. 77: ч. 1. С. 118.

<sup>121</sup> Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін. ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. С. 53, 56. DOI: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02>

<sup>122</sup> Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.



## Розділ 5. ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ВИМІРІ

функціонували як тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, діяли у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України. Їх основне завдання полягало в виконанні повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених Законом, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції. Тобто у випадку утворення відповідної військово-цивільної адміністрації — обласні, районні, сільські, селищні, міські ради припиняли свої повноваження.

Напередодні широкомасштабної агресії рф були здійснені окремі заходи щодо адаптації законодавчих основ місцевого самоврядування до умов війни. Так, свідченням цього стало розширення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у галузі оборонної роботи. У цьому плані, як ми вже зазначали, прийняття Закону України «Про основи національного спротиву»<sup>123</sup> мало наслідком внесення важливих змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, з 1 січня 2022 р. було введено в дію положення про віднесення до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень щодо здійснення заходів з підготовки населення до участі в русі національного спротиву, підготовки і подання відповідним районним / обласним радам пропозицій до цільових місцевих програм підготовки населення до участі в русі національного спротиву, участі в організації їх виконання (ст. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Таким чином зміни до законодавства про місцеве самоврядування передбачали суттєве посилення ролі місцевого самоврядування у вирішенні окремих завдань держави щодо забезпечення безпеки життєдіяльності територіальних громад. районної та обласної ради. До переліку повноважень районної, обласної ради було включено затвердження програм підготовки територіальної оборони та населення України до участі в русі національного

<sup>123</sup> Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 р. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>



## Розділ 5. ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ВИМІРІ

спротиву відповідно району, області та здійснення заходів щодо підготовки населення України до участі в русі національного спротиву в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; проведення заходів щодо популяризації служби у військовому резерві (ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Питання підготовки і внесення на розгляд ради проектів зазначених цільових місцевих програм віднесено до переліку тих повноважень, які районні та обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям (ст. 44 України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Забезпечення фінансування заходів територіальної оборони місцевого значення покладено на обласні та районні ради, на сільські, селищні, міські ради — фінансування заходів національного спротиву місцевого значення й підготовку громадян до національного спротиву.

Таким чином, з прийняттям Закону України «Про основи національного спротиву» органи місцевого самоврядування отримали статус суб'єкта цивільної складової територіальної оборони. А створення умов для безпечного функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління визначено одним із головних завдань організації територіальної оборони.

Повномасштабна війна рф проти України обумовила необхідність введення воєнного стану<sup>124</sup>, правовий режим якого призвів до появи суттєвих особливостей в організації та здійсненні публічної влади на місцях і, зокрема, місцевого самоврядування. Ці особливості пов'язані з утворенням спеціальних інститутів влади — військових адміністрацій, перерозподілом повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями, певним розширенням завдань та функцій органів місцевого самоврядування у сфері оборонної роботи, що пов'язано з необхідністю відвернення загрози, відсічі збройної агресії рф та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпе-



<sup>124</sup> Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

ки державній незалежності України, її територіальній цілісності, обмеженням конституційних права і свободи людини і громадянина, передбачених Конституцією України, а також введенням тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану тощо.

Запровадження правового режиму воєнного стану та окупація значної кількості територіальних громад не призвели і не могли призвести до ліквідації місцевого самоврядування в цілому, яке визнається та гарантується державою (ст. 7 Конституції України), в силу чого відноситься до однієї з найважливіших та непорушних складових засад системи конституційного ладу.

Такий підхід конституцієдавця означає, що місцеве самоврядування визначально визнавалося одним з інститутів, які складають основи конституційного ладу України, що надавала йому риси стійкого характеру у суспільстві та державі. Як акт вищої юридичної сили та основоположна нормативно-правова гарантія місцевого самоврядування Конституція заклала стабілізуючий фактор у правовий механізм функціонування держави у сфері місцевого самоврядування, який не може його ліквідувати навіть в умовах воєнного стану.

Конституція України, встановлюючи основи конституційного ладу та визначаючи українську державу як демократичну, правову та соціальну, зафіксувала найважливіші системоутворюючі ознаки її демократизму, які знайшли свій вияв передусім у суверенності суспільства і держави, народовладді, поділі державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, ідеологічному, економічному та політичному плюралізмі (багатоманітні), етнічній багатонаціональності і політичній єдності Українського народу, визнанні та гарантуванні місцевого самоврядування тощо.

Тобто, виходячи з загально визнаних принципів організації та діяльності локальної демократії, місцеве самоврядування як вияв влади Українського народу складає одну з фундаментальних основ конституційного ладу України. Конституційний лад характеризується безумовним дотриманням прав людини, він притаманний конституційній державі, яка обмежена народним

суверенітетом і діє відповідно до Конституції, а місцеве самоврядування як публічна влада територіальної громади — є складовою частиною конституційного ладу. У силу цього, воно також характеризується дотриманням прав людини, а органи і посадові особи місцевого самоврядування — мають діяти відповідно до Конституції та законів. Тому можна стверджувати: права людини, а також їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності місцевого самоврядування в такому ж ступені, як й діяльність держави.

Визнання місцевого самоврядування однією з основ конституційного ладу передбачає встановлення децентралізованої системи публічної влади, інших (аніж в умовах централізації та концентрації влади) основ взаємодії державної влади та влади територіальних громад. Це означає, що місцеве самоврядування як одна з основ конституційного ладу має джерелом свого існування не державну, а конституційну волю народу, виступає як фундаментальний конституційний принцип, який встановлює, визнає та гарантує управлінську незалежність територіальних громад.

Місцеве самоврядування як елемент конституційного ладу України утворює умови для правотворчої, правозастосувальної та правореалізаційної діяльності, спрямованої на здійснення даного принципу. Також місцеве самоврядування у цій якості виступає як політико-правовий, соціально-економічний та культурний стан місцевого життя, яке склалося під впливом конституційного механізму або факторів, які викривлюють його.

Тобто, віднесення інституту місцевого самоврядування до засад конституційного ладу також означає неможливість його скасування чи обмеження навіть в умовах правового режиму воєнного стану та викликів повномасштабної війни. Тому, будь-які посягання на права місцевого самоврядування варто оцінювати як посягання на основи конституційного ладу.

В той же час забезпечення національної безпеки й оборони в умовах викликів російсько-української війни об'єктивно обумовили необхідність внесення суттєвих змін до законодавства про місцеве самоврядування. Ці зміни детерміновані, з одного боку, необхідністю адаптації всієї системи територіальної організації публічної влади до потреб воєнного стану та, з іншого

боку, обмеженням низки демократичних процедур в організації та функціонуванні місцевого самоврядування, переорієнтацією його функцій та повноважень на виконання завдань відсічі збройної агресії, збереження державного суверенітету та територіальної цілісності України. Адже, як зазначається у ст. 21 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Так, в умовах воєнного стану можуть обмежуватися, зокрема, такі конституційні права і свободи людини і громадянина, що мають важливе значення з точки зору адаптації нормативно-правової основи місцевого самоврядування до правового режиму воєнного стану:

- 1) право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 38 Конституції України);
- 2) рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 38 Конституції України);
- 3) право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ч. 1 ст. 39 Конституції України).

Відповідні положення Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»<sup>125</sup> певною мірою ускладнюють реалізацію демократичних принципів організації і функціонування місцевого самоврядування в цілому та його окремих інститутів.

Так, обмеження права громадян, передбаченого в ч. 1 ст. 38 Конституції України фактично унеможливує або ж суттєво ускладнює реалізацію важливих інститутів місцевого самоврядування:

- 1) місцеві референдуми. Власне кажучи цей інститут демократичної участі територіальних громад у вирішенні питань

---

<sup>125</sup> Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року №64/2022. *Офіційне інтернет-представництво Президента України.* URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>



місцевого значення не міг бути використаний і у мирний час внаслідок відсутності спеціального законодавчого регулювання порядку його призначення та проведення, а також переліку питань, що вирішуються виключно референдумом. Крім цього, ч. 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»<sup>126</sup> прямо забороняє проведення всеукраїнських та місцевих референдумів в умовах воєнного стану;

- 2) місцеві вибори. Зрозуміло, що під час дії воєнного стану заборона стосується всіх видів місцевих виборів. Втім, якщо ми говоримо про чергові місцеві вибори відповідно до Конституції України (за існуючим порядком вони мали бути проведені восени 2025 року) ситуація підпадає під пряму конституційну заборону проведення виборів в умовах воєнного стану, то з іншими видами місцевих виборів — позачерговими, проміжними, додатковими або першими (ст. 194 Виборчого кодексу України<sup>127</sup>), ситуація може стати на заваді відновлення повноцінного місцевого самоврядування і в повоєнний час на деокупованих територіях або на територіях, що перебували в зоні активних воєнних дій, де фактично припинила виконання своїх повноважень переважна більшість сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад. Це стосується також і тих територій де місцеві вибори в 2020 році взагалі не були проведені (Автономна Республіка Крим, частина територій Донецької та Луганської областей). Таким чином, на зазначених територіях до проведення відповідних місцевих виборів (вже після скасування режиму воєнного стану) фактично має бути продовжено функціонування прямого державного управління на місцях, що здійснюється військовими адміністраціями;
- 3) загальні збори громадян. Особливості нормативно-правової бази використання цього інструменту місцевої демократії в

---

<sup>126</sup> Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.

<sup>127</sup> Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7, № 8, № 9. Ст. 48.

## Розділ 5. ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ВИМІРІ

---

умовах воєнного стану пов'язані з тим, що вона визначена в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» як делеговані повноваження: «До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадської безпеки і порядку» (ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). У разі утворення військової адміністрації населеного пункту на неї покладається виконання всіх делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі і щодо загальних зборів.

Крім цього, відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»<sup>128</sup> у разі утворення військової адміністрації населеного пункту Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування начальник військової адміністрації крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови.

Отже, у разі відсутності заборони військового командування на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів їх проведення можливе у разі завчасного повідомлення відповідного виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, а у разі утворення на відповідній території військової адміністрації та здійснення її начальником повноважень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови — завчасного повідомлення начальника військової адміністрації. При цьому, ні Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», ні Законом України «Про правовий режим воєнного стану» конкретні строки такого «завчасного повідомлення» не визначені;

---

<sup>128</sup> Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.

- 4) місцеві ініціативи. Під час дії воєнного стану можуть виникнути проблеми з реалізацією права на внесення місцевої ініціативи — рада може не зібратися через відсутність кворуму, пленарне засідання може проводитися у дистанційному режимі, за якого участь членів ініціативної групи при розгляді місцевої ініціативи може бути ускладнена. Крім цього, відповідно до ч. 10 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» у період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги п. 3 ч. 1 (у частині оприлюднення проектів актів), ч. 4 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»<sup>129</sup>, Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>130</sup> та Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»<sup>131</sup>. В інших аспектах використання цього інструменту місцевої демократії під час дії воєнного стану не обмежується.
- 5) громадські слухання. Особливості використання під час дії воєнного стану пов'язані з форматом громадських слухань: у разі, якщо вони не передбачають зібрання значної кількості людей та за умови забезпечення безпекової складову їх проведення — перепон для проведення громадських слухань немає. В умовах воєнного стану можливі варіанти використання дистанційних форматів громадських слухань із застосуванням електронних засобів комунікації. Порядок використання таких форматів регламентується відповідними актами сільської, селищної, міської ради, відсутність яких не дозволяє використання дистанційних форматів;

---

<sup>129</sup> Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

<sup>130</sup> Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.

<sup>131</sup> Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 1 липня 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1173.

б) електронні петиції до органу місцевого самоврядування. Використання цього інструмента демократії участі у сфері місцевого самоврядування під час дії воєнного стану на законодавчому рівні не обмежене. Проте, реальна можливість його використання може бути зумовлена об'єктивними обставинами — відсутність технічної підтримки офіційного сайту органу місцевого самоврядування (у тому числі — проблеми зі зв'язком та мережею інтернет).

Таким чином можна зробити висновок що під час дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану»<sup>132</sup>, участь жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення не зупиняється. Однак, використання деяких інструментів місцевої демократії може бути ускладнене із зазначених вище об'єктивних причин або тимчасово обмеженим.

Зазначене підтверджує, що попри виклики російсько-української війни, розвиток самоврядних територіальних громад та послідовна децентралізація державної влади залишаються одним із ключових напрямів реформ в Україні, спрямованих на зміцнення місцевого самоврядування, підвищення ефективності управління та наближення влади до громадян — жителів сіл, селищ та міст. Проте цей процес носить амбівалентний характер: з одного боку — сприяє демократизації та сталому розвитку територіальних громад, а з іншого — створює нові ризики для національної безпеки, особливо в умовах повномасштабної воєнної агресії РФ та гібридних загроз.

Адже національна безпека ґрунтується не лише на військовій могутності, а й на стійкості всієї системи конституційного ладу України та зрілості громадянського суспільства, унітарності державної території, верховенстві права, поділі державної влади, гарантованості місцевого самоврядування та здатності територіальних громад діяти в екстраординарних умовах правового режиму воєнного стану тощо.

---

<sup>132</sup> Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.

З одного боку, децентралізація зміцнює ці елементи. Проте, з іншого боку, сепаратизм, колабораціонізм, конфлікти на мовному, міжетнічному або релігійному ґрунті, надмірна автономізація або нерівномірність територіального розвитку виявили слабкі ланки у системі національної безпеки. Адже децентралізація у демократичній державі — це лише переміщення чи перерозподіл публічно-владних функцій та повноважень, а й інструмент для конструювання нової системи цінностей — солідарність і довіру до владних інститутів територіальної громади, відповідальність за стан місцевого життя, самодостатність, справедливість тощо.

В умовах російсько-української війни це набуває особливого духовного значення через спроможність територіальних громад та їх представників — органів та посадових осіб місцевого самоврядування створювати умови для відновлення людської гідності через залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні; переосмислення феномену патріотизму не лише як поваги до держави, а як відповідальності за свій дім, територіальну громаду, місцеві традиції та спадщину тощо.

Важливим демократичним індикатором та, водночас, правовим інструментом стає ефективна реалізація принципів участі громадян у місцевому самоврядуванні та житті відповідних територіальних громад. Адже, будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються<sup>133</sup>. Тобто йдеться про важливу для муніципальної демократії ідею єдності у різноманітті — територіальні громади, особливо в умовах складних викликів та випробувань війни, мають стати справжніми лабораторіями взаємоповаги та толерантності.

У цьому контексті російсько-українська війна стала свого роду каталізатором локальної ідентичності, сприяючи пробудженню

---

<sup>133</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

локального патріотизму. Адже територіальні громади, які взяли на себе в перші дні війни оборонні, волонтерські та гуманітарні функції, стали символами абсолютно нової суб'єктності у системі координат «людина» — «територіальна громада» — «громадянське суспільство» — «держава» — «національна безпека».

Значною мірою це детермінувало виникнення та формування феномену мілітарного муніципалізму, нерозривно пов'язаного з визнанням прав територіальних громад, існуванням інституту місцевого самоврядування та діяльністю його органів. Саме у процесі реалізації ними своїх компетенційних повноважень і базових функцій в умовах екстраординарного стану державності, насамперед, під час воєнного стану та війни, а також у ситуаціях природних чи техногенних катастроф — розкривається сутність цього явища<sup>134</sup>.

Тобто органи місцевого самоврядування сьогодні виконують не лише публічно-владні та управлінські, а й культурно-духовні функції, а саме організують простори пам'яті, діалогу, підтримки ветеранів; підтримують волонтерські ініціативи; забезпечують морально-психологічну стійкість територіальних громад та їх членів — жителів сіл, селищ та міст. Подекуди саме від рівня духовно-культурної стійкості та лідерства представників територіальних громад залежить їх стійкість перед відповідними викликами та загрозами. У силу цього, децентралізація в умовах війни — це не лише політико-адміністративна реформа, а випробування на духовну зрілість українського громадянського суспільства.

Таким чином, можна виділити наступні виклики місцевому самоврядуванню та децентралізації у сфері національної безпеки:

- 1) політичні виклики — збереження демократичних надбань децентралізації та місцевого самоврядування попри війну та її наслідки; дисгармонія тенденцій централізації та децентралізації, й, як наслідок — посилення тенденцій рецентралізації; недостатня інтеграція територіальних громад у загальнонаціональну політику, що створює потенційні

---

<sup>134</sup> Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний муніципалізм: доктринальна ідея чи об'єктивні потреба та необхідність. *Право України*. 2024. № 6. С. 38–60.

загрози територіальній цілісності; фрагментація публічної влади, посилення ролі місцевих еліт без належного державного контролю (в тому числі й адміністративного контролю над місцевим самоврядуванням), що може призвести до послаблення субординаційних, координаційних та реорди-наційних зв'язків у системі публічної влади та управління; ігнорування або маніпуляції місцевими інтересами, що продукує можливості використання місцевих та регіональних особливостей для політичного або економічного тиску, стимулювання колабораціонізму та сепаратистських настроїв тощо;

- 2) адміністративні виклики — недостатня координація між рівнями публічної влади, в тому числі й насамперед у сфері національної безпеки, оборони, цивільного захисту; компетенційні конфлікти та конфронтація між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями; нерівномірна спроможність територіальних громад та значні диспропорції у фінансово-економічних, кадрових та інституційних можливостях між ними; неврегульованість статусу військових адміністрацій у системі децентралізованого управління під час воєнного стану та невизначеність перспектив їх функціонування у післявоєнній перспективі; сприяння повноцінному функціонуванню легітимних органів місцевого самоврядування, а також інструментів демократії участі, передбачених чинним законодавством, оскільки саме на рівні територіальних громад відбувається надання основних послуг жителям — освітніх, медичних, адміністративних, а також забезпечується створення безпекових заходів та умов для інтеграції внутрішньо переміщених осіб, роботи релокованого бізнесу, розв'язуються інші проблеми, спричинені війною, як-то відновлення інфраструктури, здолання безробіття та водночас перекваліфікація населення, підтримка постраждалих категорій населення тощо;
- 3) економічні виклики — забезпечення фінансової спроможності територіальних громад; залежність місцевих бюджетів від державних дотацій, що знижує реальну самостій-

ність територіальних громад; збільшення фінансового навантаження на місцеві бюджети через ВПО, витрати на забезпечення безпекових норм, збільшення пільгових категорій населення; реєстрація релокованих підприємств в інших великих населених пунктах (у тому числі у великих містах у більшості випадків), податкові відрахування яких ідуть до бюджетів за місцем реєстрації; корупційні ризики та неефективне використання ресурсів, особливо при розподілі коштів на відбудову; нестійкість місцевої економіки в умовах війни, міграції населення, руйнування інфраструктури; брак фахівців, робочої сили, загалом працездатного населення; неузгодженість економічної структури, ринку праці регіону або громади з кваліфікацією ВПО працездатного віку тощо;

- 4) соціальні виклики — наявність у територіальних громадах соціальної напруги, яка має тенденцію до зростання, в тому числі внаслідок складного психологічного стану населення та у зв'язку з різним досвідом дотичності до подій війни; зменшення кількості населення в територіальних громадах; виснаження людського потенціалу, особливо у прифронтових і сільських територіях, насамперед тих, які перебували під окупацією; погіршення стану ментального здоров'я населення та фактична безпорадність невеликих територіальних громад у наданні психологічної допомоги своїм мешканцям; проблеми інтеграції внутрішньо переміщених осіб і соціальної адаптації військовослужбовців, ветеранів війни; нерівномірність у доступі до послуг і безпеки між територіальними громадами різних регіонів тощо;
- 5) духовно-культурні виклики — загострення питань культурної ідентичності, особливо в територіальних громадах, що зазнали окупації чи руйнувань; збереження культурної спадщини та відновлення пам'яток культури, бібліотек, музеїв, театрів, закладів освіти, які стали мішенню агресора; духовно-культурна інтеграція переселенців, мовно-культурна єдність та забезпечення домінування української мови як державної, визначального чиннику і головної ознаки

ідентичності української нації, інструмента об'єднання українського суспільства, засобу зміцнення державної єдності та територіальної цілісності України, її незалежної державності та національної безпеки; децентралізація культурної політики, що об'єктивно викликає потребу врахування та підтримки у територіальних громадах місцевих ініціатив, незалежних культурних центрів, нових форм мистецької комунікації тощо;

- 6) екологічні виклики — значне забруднення повітря, мінування сільськогосподарських земель та лісових насаджень, поширення отруйних речовин внаслідок обстрілів нафтобаз, газових сховищ та об'єктів хімічної промисловості, забруднення річок, ставків та акваторії морів через затоплення кораблів, розповсюдження нафтопродуктів та вибухових речовин; знищення заповідних територій, руйнування екосистем, загибель тварин та птахів, лісові пожежі, руйнування очисних споруд, дамб, мереж водопостачання, засмічення територій уламками зруйнованих будівель, розбитими авто, залишками побутових речей і техніки тощо. Ці проблеми, стосуючись у першу чергу життєдіяльності конкретних територіальних громад, мають загальнонаціональний та глобальний характер;
- 7) інформаційно-комунікаційні виклики — брак стратегічних комунікацій між центром і місцевим рівнем; недостатня цифрова грамотність громадян та інформаційна нестійкість територіальних громад до дезінформаційних впливів; використання державою-агресором місцевих медіа або соціальних мереж для розповсюдження антидержавних наративів тощо;
- 8) оборонно-безпекові виклики — недостатня інтеграція територіальних громад у систему національної безпеки і оборони; проблеми взаємодії територіальної оборони з органами державної влади та органами місцевого самоврядування; відсутність системного підходу до планування безпеки на муніципальному рівні тощо.

Сукупність зазначених та інших викликів у житті територіальних громад та сучасних процесів децентралізації знаходяться

## Розділ 5. ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ВИМІРІ

---

у системному зв'язку із проблемами національної безпеки і оборони в цілому та, особливо, у контексті викликів російсько-української війни. Сучасний погляд на співвіднесення демократії та децентралізації з огляду на національну безпеку вказує на наявність ряду методологічних підходів щодо оцінювання демократії та визначення ступеня децентралізації влади на предмет їхньої кореляції між собою.

Екстраполяція зазначених проблем та викликів на реалії сьогодення наших територіальних громад з огляду на національну безпеку, свідчить, що однієї децентралізації влади недостатньо для забезпечення демократичних принципів врядування як у центрі, так і на місцях. Особливо не слід абсолютизувати (принаймні вважати панацеєю від усіх проблем) організаційні та функціональні достоїнства децентралізації у світлі сучасних викликів і загроз національній безпеці та обороні у контексті російсько-української війни.

Водночас, слід мати на увазі, що децентралізація виступає не лише як процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень людей або речей від центрального управління, «спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб»<sup>135</sup>, а й один з найважливіших інструментів та чинників побудови демократичної соціально-правової державності, здатної ефективно та динамічно здійснювати свої завдання та функції, у тому числі у сфері національної безпеки та оборони.

В умовах сьогодення, децентралізація в Україні стає питанням цивілізаційного вибору та складовою євроатлантичного курсу нашої держави, важливим елементом політичної та конституційної культури, а, звідси, стратегічним завданням (поряд із багатьма

---

<sup>135</sup> Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. ; Центр політико-правових реформ. Київ, Москаленко О. М., 2012. С. 13.

іншими) у контексті сучасних викликів та загроз національній безпеці і обороні<sup>136</sup>.

Основними шляхами подолання зазначених викликів може стати, насамперед, інституційне посилення територіальних громад (зміцнення правосуб'єктності територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, в тому числі у формі визнання за ними статусу юридичних осіб публічного права, розвиток стратегічного планування, удосконалення управлінських компетенцій, кризового менеджменту); формування локальних систем безпеки (підвищення ефективності підготовки громадян України до національного спротиву та розвитку Центрів підготовки громадян у територіальних громадах, створення муніципальних центрів безпеки, муніципальних варт, місцевих штабів цивільного захисту); поглиблення міжмуніципальної співпраці для вирішення питань оборони, енергетичної стійкості, гуманітарної допомоги; зміцнення контролю та прозорості (використання цифрових технологій, публічних консультацій, громадського нагляду; запровадження освітніх програм для лідерів та активних членів територіальних громад у сфері національної безпеки, стратегічних комунікацій, кризового реагування, впровадження заходів, що підтримуватимуть ментальне здоров'я (створення центрів психологічної підтримки; надання невеликим територіальним громадам державних субвенцій для утримання штатної одиниці психолога; розвиток психологічної підтримки в системі освіти; підготовка фахівців-психологів, що можуть працювати з травмами війни; посилення такого напряму, як медіація: сімейна медіація як окремий вид допомоги людям, суспільна медіація для роботи в громадах) тощо.

Отже, можна зробити загальний висновок, що місцеве самоврядування та децентралізація — це потужний чинник зміцнення демократії та державності, який у контексті російсько-української війни супроводжується серйозними викликами для національної безпеки, подолання яких потребує, по-перше, збереження

---

<sup>136</sup> Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні : монографія / за редакцією доктора юридичних наук, професора О. В. Батанова; передмова академіка НАН України Ю. С. Шемшученка та академіка НАПрН України О. В. Скрипнюка. Київ : Талком, 2021. С. 488–489.

**Розділ 5. ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ  
У МУНІЦИПАЛЬНОМУ ВИМІРІ**

---

балансу між децентралізацією та централізацією, тобто між самостійністю територіальних громад і єдністю державної політики, по-друге, підвищення спроможності територіальних громад та, по-третє, інтеграції територіальних громад та децентралізаційної реформи у систему національної безпеки і оборони та стійкості держави.

Наукове видання

СКРИПНЮК Олександр Васильович  
ОНИЩЕНКО Наталія Миколаївна  
ПАРХОМЕНКО Наталія Миколаївна  
КРУСЯН Анжеліка Романівна  
МАРЦЕЛЯК Олег Володимирович  
БАТАНОВ Олександр Васильович

БЕЗЗУБОВ Дмитро Олександрович  
БОГІНІЧ Олег Леонідович  
СУНЄГІН Сергій Олександрович  
КЛЕЩЕНКО Наталія Олександрівна  
ПАВКО Яна Анатоліївна

# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ВИКЛИКИ ВІЙНИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Наукова записка

Відповідальна за випуск О. Б. Доценко  
Комп'ютерна верстка А. С. Жарий  
Дизайн обкладинки А. О. Висоцька  
Редактор А. С. Тимошевська  
Коректор Г. В. Сергійчик

Підписано до друку 25.12.2025.  
Формат 60 × 90/16.  
Папір офсетний. Цифровий друк.  
Умовн. друк. арк. 10,25.  
Обл.-вид. арк. 7,83.  
Тираж 300 прим.  
Зам. № 15/1225.  
Віддруковано з готового оригінал-макета.

В оформленні обкладинки використовується ілюстрація:  
v\_kulieva / Shutterstock.com  
Використовується за ліцензією від Shutterstock.com

Видавець та виготовлювач: ТОВ «Юрінком Інтер»  
(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої  
справи до Державного реєстру видавців,  
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої  
продукції – серія ДК № 7551 від 16.12.2021)

04209, Україна, Київ-209,  
вул. Героїв Дніпра, 316,  
e-mail: edit@yurincom.kiev.ua  
тел.: (095) 491-34-91



ЮРІНКОМ ІНТЕР

Наукова записка підготовлена в результаті виконання I-го етапу «Розвиток Української держави в умовах війни: проблеми співвідношення та взаємодії національного та міжнародного правопорядку» науково-дослідної роботи «Українська держава та міжнародне право: виклики війни, проблеми безпеки та перспективи розвитку».

В результаті проведеного дослідження проаналізовано: конституційні засади забезпечення національної безпеки України; роль Верховної Ради України у виробленні і забезпеченні політики національної безпеки України; міжнародні та регіональні гарантії і механізми забезпечення національної безпеки; національна стійкість як стратегічний складник національної безпеки України у конституційно-правовому вимірі; проблеми національної безпеки у муніципальному вимірі.



[www.yurincom.com](http://www.yurincom.com)  
[sales@yurincom.com](mailto:sales@yurincom.com)

