

ПРАВО НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ; ВІЙСЬКОВЕ ПРАВО

УДК 340.12(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2025.3.19>

Юлія Олександрівна Загуменна,

доктор юридичних наук, доцент,

Харківський національний університет внутрішніх справ,

кафедра теорії та історії держави та права (професор);



<https://orcid.org/0000-0003-0617-8363>,

e-mail: yuliyazagum@gmail.com

СУЧАСНІ ВЕКТОРИ СТРУКТУРИЗАЦІЇ БЕЗПЕКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

У статті здійснено комплексний теоретико-правовий аналіз структури безпекового законодавства України й окреслено напрями його розвитку в умовах воєнного стану. Обґрунтовано авторську концепцію його сучасної структуризації як динамічного та багатofакторного процесу і сформульовано визначення ключових понять у цій сфері. Проаналізовано елементи структури законодавства, встановлено, що на рівні законів вона формується переважно за горизонтальним, а не ієрархічним принципом. Виявлено провідні вектори розвитку, що сформувалися під впливом повномасштабної агресії, серед яких, зокрема, домінування військового законодавства та запропонований авторський термін «безпековий інтервенціонізм». Ідентифіковано основні проблеми сучасного етапу структуризації: правову невизначеність, колізійність і нестабільність регулювання. Констатовано, що цей процес є незавершеним, інтенсивним та значною мірою детермінованим військовими загрозами. Зроблено висновок про необхідність подальшої системної оптимізації безпекового законодавства з метою підвищення ефективності механізмів забезпечення національної безпеки України.

Ключові слова: безпекове законодавство, структура законодавства, структуризація, воєнний стан, національна безпека, джерела права, безпековий інтервенціонізм, військове законодавство.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Сьогодні для будь-якого дослідника є очевидним факт суттєвого якісного ускладнення структури безпекового законодавства України протягом останніх років. Це ускладнення проявляється як у появі нових складників, так і у глибокій трансформації вже усталених елементів, що призводить до розширення обсягу правового регулювання та посилення деталізації норм, спрямованих на врегулювання безпекових і

пов'язаних із ними суспільних відносин. Аналіз динаміки законодавчої діяльності Верховної Ради України з 24 лютого 2022 року переконливо свідчить про її зосередженість на пріоритетному розв'язанні саме безпекових питань, які детермінують зміст і спрямованість більшості законодавчих актів, розглянутих та ухвалених українським законодавцем. Водночас висока інтенсивність правотворчих зусиль простежується і на рівні інших суб'єктів правотворчої діяльності в державі – Президента, Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств, спеціальних органів державної влади. Щороку ця активність лише зростає, змінюючи юридичну анатомію всієї системи національного законодавства. Йдеться не про випадкову, а про закономірну тенденцію до ускладнення такої структури, маркерами якої є не лише автоматичне збільшення кількості нормативно-правових актів у цій сфері, а й фундаментальні зміни в їхній внутрішній будові: поява нових компонентів, ускладнення й урізноманітнення багатоаспектних внутрішніх юридичних зв'язків між різними елементами такої структури, вклюдження до неї нових інституційних одиниць. Це ускладнення має об'єктивний і невідворотний характер, однак водночас створює серйозні виклики для правозастосовної практики, яка часто не встигає адаптуватися до темпів правових змін.

Стан дослідження проблеми

Проблематика дослідження структури безпекового законодавства України, попри очевидний науково-теоретичний і прикладний інтереси, досі не отримала належної уваги в українській та зарубіжній юриспруденції. Окремі аспекти його структурної організації досліджувалися в новітньому політико-правовому контексті у працях В. Антонова, О. Бандурки, А. Бейкуна, П. Богущого, І. Дороніна, С. Дроботова, О. Кобзаря, Є. Кобка, В. Ліпкана, Г. Новицького, В. Пашинського, С. Пономарьова, М. Прохоренка, В. Сокуренька, Ю. Хатнюка, А. Янчука, О. Ярмиша та деяких інших вітчизняних фахівців. Водночас чіткого розмежування між структурною організацією права національної безпеки та структурною організацією законодавства у цій сфері проведено не було. Незаангажований науковий аналіз нормативно-правових актів, які стосуються питань національної безпеки, свідчить про їхній здебільшого фрагментарний та змінюваний і, як наслідок, кон'юктурний характер. Це спричиняє інтуїтивне, а іноді й поверхове розуміння структури безпекового законодавства, що призводить до ототожнення її з організацією права національної безпеки та розмиття відмінностей між цими категоріями. Наявна складність структури здебільшого констатується на емпіричному рівні, без чіткого визначення самого поняття структури цього законодавства, його елементів та зв'язків між ними. Це суперечить формальній логіці і має переважно оціночний характер.

Поелементний аналіз цієї структури та дослідження взаємодії між її компонентами досі не здійснено на належному теоретико-правовому рівні. Це не дозволяє виробити цілісне наукове бачення її специфіки та об'єктивних закономірностей розвитку як внутрішньої побудови законодавчого масиву. У результаті правотворчі зусилля набувають хаотичного й непослідовного характеру та нерідко виявляються відірваними від соціальної основи їх формування. Ситуація ускладнюється відсутністю в українській юридичній науці загальноприйнятого визначення поняття «структура законодавства у сфері національної безпеки». Це змушує суб'єктів правотворення діяти методом спроб і помилок, часто ігноруючи системні властивості організації відповідної підгалузі. На доктринальному рівні доводиться констатувати також відсутність цілісної наукової концепції, яка б унеможливила довільне тлумачення категорії «структура законодавства про національну безпеку України». Відповідно, існує об'єктивна потреба заповнити цю прогалину. Вирішення поставленого завдання дозволить не лише глибше та послідовніше досягнути системні якості права національної безпеки, а й змодельовати пріоритетні напрями розвитку його ключових елементів. Водночас без осмислення структурної побудови законодавства у сфері національної безпеки та закономірностей її розвитку неможливо створити концептуальну основу «у розробленні нормативно-правової бази щодо регулювання суспільних відносин у процесі захисту людини і громадянина, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз» [1, с. 486]. Це також унеможливає досягнення мети «комплексного вдосконалення законодавства щодо сектору безпеки, яке повинно бути спрямованим на унормування його структури і складу органів сектору безпеки, систему управління, координації та взаємодії його органів» [2, с. 127]. Однак слід наголосити, що пошук наукового вирішення означених проблем і розроблення відповідної законодавчої бази перебуває лише на початковому етапі [3].

Мета і завдання дослідження

Метою статті є формування цілісної наукової характеристики структури законодавства України про національну безпеку та визначення на основі системного аналізу ключових тенденцій (векторів) і проблем його розвитку в умовах дії правового режиму воєнного стану. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі *завдання*: розкрити зміст поняття «структура законодавства про національну безпеку» й охарактеризувати притаманні їй юридичні зв'язки (субординаційні та координаційні); виявити основні вектори розвитку законодавства про національну безпеку, що сформувалися під впливом повномасштабної збройної агресії, зокрема тенденцію до домінування військового законодавства та явище безпекового інтервенціонізму; сформулювати узагальнені висновки щодо сучасного

стану та перспектив удосконалення структури законодавства про національну безпеку України.

Наукова новизна дослідження

Проведено комплексний теоретико-правовий аналіз законодавства України про національну безпеку, у результаті якого обґрунтовано цілісну авторську концепцію його сучасного етапу структуризації в умовах повномасштабної агресії та воєнного стану. Сформульовано авторські дефініції ключових понять, зокрема «структура законодавства про національну безпеку» та «структуризація законодавства про національну безпеку», останню визначено як динамічний, багатofакторний процес, що має на меті впорядкування масиву нормативно-правових актів у безпековій сфері.

Виявлено та ґрунтовно охарактеризовано ключові вектори розвитку цього законодавства, сформовані під впливом повномасштабної агресії російської федерації. Серед них – домінування військового законодавства та введений авторський термін «безпековий інтервенціонізм», який відображає інтенсивне проникнення безпекових норм в інші, традиційно небезпекові галузі права. Подальшого розвитку набули положення щодо комплексної взаємодії об'єктивних і суб'єктивних чинників, які детермінують процес структуризації безпекового законодавства. На цій основі визначено його основні сучасні риси: інтенсифікацію, посилення нестабільності та незавершений характер, що зумовлює потребу в постійному науковому осмисленні та вдосконаленні.

Виклад основного матеріалу

Властивість структурності як упорядкування системи, розташування її елементів у певній послідовності [4, с. 85] забезпечується зв'язками, що об'єктивно виникають між складниками структури та підтримують її сталість і стійкість навіть за умови динамічного розвитку як усієї системи, так і окремих її елементів. Такі зв'язки мають юридичний характер (прямо закріплені в законодавстві або логічно виведені зі змісту нормативних приписів) та визначаються як: 1) співвідношення між різними факторами, явищами, подіями, засноване на їхній взаємозалежності і взаємообумовленості; 2) послідовність та узгодженість; 3) взаємозумовленість існування явищ, розділених у просторі й часі; 4) відносини взаємопов'язаності між явищами, подіями, факторами [4, с. 83]. Основним способом формування таких зв'язків є правотворчість, а засобом їх підтримання – систематизація законодавства, що забезпечує впорядкованість і чітку структуризацію нормативно-правових актів [5, с. 9].

Структура безпекового законодавства України визначає не лише його компоненти, а й зв'язки між ними. Вони можуть бути субординаційними (вертикальними) або координаційними (горизонтальними).

Субординаційні зв'язки виникають між нормативно-правовими актами різної юридичної сили (конституція – закони – підзаконні акти), а також між різними видами підзаконних актів залежно від їхньої юридичної сили. До таких зв'язків належать юридична взаємопідпорядкованість актів, що формують структуру законодавства про національну безпеку, дія юридичної сили як властивості, що зумовлює підпорядкованість положень актів нижчої сили актам вищої, а також конкретизація принципів і положень актів вищої сили у положеннях актів нижчої тощо. Координаційні зв'язки формуються між актами однакової юридичної сили і виявляються у використанні бланкетних норм, єдності категоріального апарату чи закріпленні спільних принципів у різних актах однієї юридичної сили тощо.

Наявність вертикальних зв'язків детермінується ієрархічною (вертикальною) побудовою безпекового законодавства, а горизонтальні виникають завдяки великій кількості однопорядкових нормативно-правових актів однакової юридичної сили у цій сфері. Отже, це «складна, багатоелементна, багаторівнева та ієрархічно побудована структура» [4, с. 80], яка визначає як взаємодію її складників між собою, так і їхній активний вплив на систему суспільних відносин, що виникають у процесі регулювання та забезпечення національної безпеки. При цьому множинність складників структури законодавства про національну безпеку і тенденція до зростання їх кількості зумовлені як динамікою загроз національній безпеці, так і збільшенням кількості суб'єктів відповідних правовідносин та необхідністю упорядкування взаємодії між ними.

Органічне поєднання субординаційних і координаційних зв'язків надає структурі законодавства про національну безпеку властивостей єдності, узгодженості та несуперечливості між її складниками. Водночас такий стан має радше ідеальний, бажаний характер, оскільки реальна правотворча та правозастосовна практика нерідко демонструє дисбаланси, що проявляються у порушенні правил законодавчої техніки і породжують проблеми правореалізації.

Системно-структурний теоретико-правовий підхід відтворено на прикладному законодавчому рівні у ст. 2 Закону України «Про національну безпеку України», у якій, зокрема, прямо зафіксовано: «Правову основу державної політики у сферах національної безпеки і оборони становлять Конституція України, цей та інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання Конституції та законів України інші нормативно-правові акти»¹. У цій нормі зафіксовано не

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 17.07.2025).

лише складники структури безпекового законодавства, а й головний юридичний зв'язок між ними – видання відповідних актів на основі принципу супідрядності за юридичною силою.

Насамперед юридичну функціональність і цілісність досліджуваної структури забезпечує Конституція України, яка визначає взаємну узгодженість нормативно-правових актів і спільність принципів, що їх поєднують [6]. У цьому контексті цілком обґрунтовано є позиція, згідно з якою Конституція України як акт найвищої юридичної сили (ч. 2 ст. 8 Основного Закону) не лише встановлює засади та принципи організації системних процесів у сфері державного регулювання національної безпеки, а й забезпечує цілісність ієрархії відповідних нормативних актів, слугуючи нормативним фундаментом існування та розвитку всієї підгалузі законодавства про національну безпеку [7, с. 26].

Отже, основними складниками структури безпекового законодавства є нормативно-правові акти (Конституція, закони, підзаконні акти) та їхні окремі частини (розділи, глави, статті), що безпосередньо спрямовані на регулювання, впорядкування та охорону відносин у сфері національної безпеки України. При цьому центральне місце в цій структурі посідає Закон України «Про національну безпеку України» як спеціальний профільний акт. Ним визначаються ключові елементи системи правового забезпечення відносин у сфері національної безпеки та принципи їхньої взаємодії [8, с. 232]. Хоча Конституція України прямо не містить посилення на цей Закон, однак саме він закріплює визначення національних інтересів і національної безпеки, що зумовлює його провідне значення в системі нормативно-правового забезпечення національної безпеки [9, с. 27]. Це узгоджується з положенням Конституції, згідно з яким основи національної безпеки визначаються виключно законами України (п. 17 ч. 1 ст. 92 Основного Закону). Таким чином, саме закони формують правовий каркас безпекових відносин і посідають ключове місце у структурі безпекового законодавства України.

Варто зазначити, що екстенсивний розвиток структури безпекового законодавства (тобто кількісне накопичення нормативного матеріалу) лише у 2018 році завершився ухваленням базового систематизованого закону у сфері національної безпеки. До цього часу у структурі законодавства про національну безпеку України бракувало єдиного профільного закону, що значною мірою зумовлювало хаотичний характер її структуризації. Закон «Про основи національної безпеки України» 2003 року мав переважно декларативний характер і не відповідав вимогам до актів вищої юридичної сили, адже не містив належної конкретизації правових приписів. Водночас з ухваленням Закону України «Про національну безпеку України» в ньому були

систематизовані правові норми, які до того були розпорошені у трьох законах України: «Про основи національної безпеки України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та «Про організацію оборонного планування». Відповідно, всі ці три закони втратили свою чинність, а Закон України «Про національну безпеку України» набув ознак систематизованого законодавчого акта, довкола якого і відбувається подальша структуризація законодавства про національну безпеку. Якщо виходити з аналізу його преамбули, то у вузькому сенсі структура цієї підгалузі у горизонтальному вимірі охоплює такі базові компоненти: 1) функціональний – визначення та розмежування повноважень державних органів у сферах національної безпеки і оборони; 2) процедурний – створення основи для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, та сил безпеки і оборони; 3) інституційний – визначення системи командування, контролю та координації операцій сил безпеки і оборони; 4) планувальний – запровадження всеосяжного підходу до планування в цій сфері; 5) контрольний – забезпечення демократичного цивільного контролю над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони. Якщо звернути увагу на предмет регулювання Закону України «Про національну безпеку України», то помітним є своєрідне структурне розширення безпекового законодавства за рахунок охоплення ним всього сектору безпеки і оборони. Таким чином, безпекові та оборонні питання поєднуються в єдину законодавчу систему, що фактично трансформує військово-оборонне законодавство у структурний підрозділ безпекового законодавства України. Такий підхід обумовлений домінуванням актуальних військових загроз, зокрема повномасштабною агресією російської федерації проти України. При цьому сектор безпеки і оборони охоплює такі складові: 1) систему органів державної влади; 2) Збройні Сили України, інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту; 3) систему оборонно-промислового комплексу України; 4) систему демократичного цивільного контролю; 5) громадян та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України¹. Вочевидь, до структури безпекового законодавства належать не всі законодавчі акти, що регулюють організацію та діяльність органів державної

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 17.07.2025).

лади, а лише ті, які закріплюють безпекові функції та повноваження цих органів, не всі законодавчі акти, що регулюють діяльність громадських об'єднань, а лише ті, у яких йдеться про спеціальні статутні завдання цих об'єднань у сфері національної безпеки. НАТО-мість підсистеми воєнного блоку, оборонно-промислового комплексу та демократичного цивільного контролю охоплюються безпековим законодавством повністю.

Поява систематизаційного законодавчого акта в системі законодавства про національну безпеку істотно прискорила процес структуризації цієї підгалузі національного законодавства. В останні роки вона зазнала стрімкої модернізації, що підтверджується ухваленням низки нових первинних законів у сфері національної безпеки, зокрема: «Про Національну поліцію», «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», «Про забезпечення функціонування української мови як державної», «Про основи національного спротиву», «Про критичну інфраструктуру» та ін. Правомірним видається висновок, що структуризація законодавства про національну безпеку як процес і результат набули певної формальної визначеності та впорядкованості завдяки ухваленню та реалізації трьох ключових нормативно-правових актів: законів України «Про національну безпеку України», «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» та «Про правотворчу діяльність». Перший із цих актів окреслив основні алгоритми внутрішнього впорядкування структури законодавства про національну безпеку, другий – зафіксував спрямованість розвитку цієї структури відповідно до певних зовнішньополітичних стратегічних орієнтирів, третій – заклав техніко-юридичні засади зміцнення сталості цієї структури, уніфікувавши структурні зміни в безпековому законодавстві із трансформаціями в інших сферах правового регулювання.

Щоправда, варто наголосити, що Закон України «Про національну безпеку України» не має ієрархічно вищої юридичної сили щодо інших законів у сфері національної безпеки та не містить норм про приведення у відповідність положень інших актів до його приписів (на відміну від абз. 2 ч. 2 ст. 4 Цивільного кодексу України)¹. Отже,

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 17.07.2025); Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // БД «Законодавство

структура законодавства про національну безпеку формується не стільки за вертикальним (ієрархічним), скільки за горизонтальним принципом – принаймні на рівні законів, які є рівними за юридичною силою. Такий підхід спростовує висновки вітчизняних учених В. Антонова [1, с. 481], О. Кобзаря та А. Бейкуна [10, с. 189] про нібито пріоритетність безпекових законів перед іншими законами, їхню підвищену стабільність тощо. Якщо й можна говорити про певний пріоритет, то лише в соціально-політичному вимірі – з огляду на підвищену увагу законодавця, держави й Українського народу як титульного носія суверенітету і джерела влади до розвитку законодавства у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану та зростання безпекових викликів. Щодо підвищеної стабільності безпекових законів, то реальна динаміка суспільних відносин у сфері безпеки, а також потреби ефективного захисту держави й суспільства від збройної агресії російської федерації, навпаки, значно активізували правотворчі процеси. Це, зокрема, підтверджується статистикою законотворчої діяльності останніх років. Крім того, безпекові детермінанти сьогодні суттєво впливають на зміст і спрямованість розвитку не лише безпекового законодавства, а й інших галузей та підгалузей національної правової системи.

Визнаючи за законами центральну роль у структурі законодавства про національну безпеку, слід водночас наголосити, що найчисленнішу групу його складників становлять підзаконні нормативно-правові акти. Це пояснюється тим, що практично кожен закон у сфері національної безпеки містить численні відсильні норми, що передбачають ухвалення підзаконних актів – президентського, урядового чи міністерського рівня. Наприклад, у профільному Законі України «Про національну безпеку України» закріплено необхідність ухвалення 19 підзаконних актів (13 указів Президента України та 6 актів Кабінету Міністрів України); у Законі України «Про оборону України» – 8 актів (5 указів Президента України та 3 актів Кабінету Міністрів України), у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» – 19 (4 указів Президента України та 15 актів Кабінету Міністрів України). При цьому в низці випадків підзаконним актам фактично відводиться роль первинного регулятора окремих відносин у сфері національної безпеки. Так, ч. 3 ст. 15-1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює, що тримання військовополонених у відповідних таборах та дільницях здійснюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Аналогічно, ст. 18 цього ж Закону передбачає, що актом Президента України визначається порядок

України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 17.07.2025).

взаємодії військового командування та військових адміністрацій з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади щодо забезпечення додержання правового режиму воєнного стану, захисту безпеки громадян та інтересів держави, а також підпорядкування чи оперативного підпорядкування їм інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів, або їх з'єднань, військових частин, установ та організацій¹.

Поява та посилення тенденції до децентралізації структури безпекового законодавства виявляється в чисельному зростанні та урізноманітненні нормативно-правових актів, що ухвалюються на локальному публічно-правовому рівні органами місцевого самоврядування, а також місцевими військовими адміністраціями, які в умовах воєнного стану замінюють діяльність самоврядних органів і місцевих державних адміністрацій [11, с. 238–239; 12, с. 94]. Так, згідно з положеннями ст. 8 Закону України «Про національну безпеку України» місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у сфері управління сектором безпеки: 1) заслуховують, за потреби, доповіді посадових осіб правоохоронних органів, розташованих на відповідній території, щодо виконання вимог законодавства у сфері громадської безпеки та правопорядку; 2) взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення (за умов присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів; 3) інформують громадськість, зокрема через медіа, про свою діяльність у виконанні завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони². Водночас простежується виразна тенденція до зростання ваги актів місцевого самоврядування в системі безпекового законодавства.

Одним із найбільш показових інституційних викликів у системі державного управління України в умовах воєнного стану є ситуація навколо Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України» (ухвалений Верховною Радою 18 червня 2024 року як Закон № 3812-IX)³. Попри

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 17.07.2025).

² Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 17.07.2025).

³ Парламентом прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з підтримки сектору безпеки і оборони України» / Верховна Рада

сплив річного терміну, цей нормативно-правовий акт так і не був підписаний Президентом України, що фактично залишило його у стані правової невизначеності та заблокувало реалізацію закладених у ньому новел. Закон мав на меті системно врегулювати участь органів місцевого самоврядування в підтримці сил оборони, надати їм розширені повноваження щодо затвердження відповідних програм, а також вирішити низку актуальних організаційно-кадрових питань, зокрема можливість поєднання посад голови територіальної громади та начальника військової адміністрації. Відсутність підпису глави держави не лише заморозила ці ініціативи, а й поглибила низку наявних проблем. Зокрема, органи місцевого самоврядування, які продовжують надавати фінансову та матеріальну допомогу військовим, змушені діяти у «сірій зоні» законодавства, що зберігає для них ризики притягнення до відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів.

Додатково зберігається проблема дублювання нормативних актів органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій у сфері національної безпеки. Хрестоматійним прикладом такої адміністративної аномалії є Київ, де одночасно функціонують Київська міська рада та Київська міська військова адміністрація. На сьогодні правова визначеність щодо співвідношення актів цих органів у сфері національної безпеки відсутня, що неминуче призводить до колізій у правозастосуванні та ускладнює належну організацію управлінських процесів [13].

Не можна не відмітити, що процес структурування законодавства про національну безпеку в Україні в останні роки відбувається під істотним впливом політичних чинників, що зумовлено тісним взаємозв'язком між забезпеченням національної безпеки та державною політикою в цій сфері. Показовими є приклади жвавих політичних дебатів, які супроводжували ухвалення низки законів, зокрема: «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року № 317-VIII, «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року № 2704-VIII, «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності в Україні релігійних організацій» від 20 серпня 2024 року № 3894-IX. Високий рівень політизації змісту цих законів зумовив їх перевірку на предмет відповідності Конституції України Конституційним Судом України. У своїх рішеннях Суд визнав закони України – «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», «Про внесення

зміни до статті 12 Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” щодо назви релігійних організацій (об’єднань), які входять до структури (є частиною) релігійної організації (об’єднання), керівний центр (управління) якої знаходиться за межами України в державі, яка законом визнана такою, що здійснила військову агресію проти України та/або тимчасово окупувала частину території України» та «Про забезпечення функціонування української мови як державної» – такими, що повністю відповідають Конституції України. Це остаточно зняло сумніви щодо їх чинності та ролі у структурі законодавства про національну безпеку. Зокрема, саме мотивами забезпечення національної безпеки Суд не в останню чергу керувався, ухвалюючи відповідні рішення.

Варто відзначити також таку структурну особливість законодавства про національну безпеку України, як існування в ній неklasичних для національної правової системи [14; 4, с. 78; 15, с. 10] актів, а саме стратегічних (програмних, доктринальних) документів із питань національної безпеки або актів стратегічної правотворчості. Вони відображають еволюцію уявлень вищого керівництва України про пріоритети державної політики у сфері національної безпеки, сутність і рівень загроз національним інтересам нашої держави, шляхи і засоби їх захисту тощо [16, с. 154]. Їхня юридична сила є похідною від юридичної сили актів, якими вони затверджені (схвалені). Це переважно укази Президента України та розпорядження Кабінету Міністрів України. Існування цих актів є імперативом структури безпекового законодавства внаслідок бланкетних норм Закону України «Про національну безпеку України». Саме в ньому передбачено розроблення семи стратегічних документів: Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, Стратегічного оборонного бюлетеня України, Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України та Стратегії інтегрованого управління державним кордоном України (пункти 19–25 ч. 1 ст. 1, статті 26–32 Закону). Нині всі вони розроблені та затверджені в установленому порядку. Крім того, затверджені Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року, Стратегія інформаційної безпеки, Стратегія протимінної діяльності, Стратегія продовольчої безпеки та ін. Такі документи ухвалюються з метою розроблення документів прогнозування розвитку країни та суспільних відносин у сферах національної безпеки на довготривалий період (п. 2 ч. 2 ст. 23 Закону України «Про правотворчу діяльність»¹); відображають

¹ Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 17.07.2025).

функцію планування у сфері національної безпеки за предметними сферами; здебільшого затверджуються на підзаконному рівні актами Президента або Кабінету Міністрів України; містять визначення пріоритетів, орієнтири державної політики у відповідній сфері національної безпеки, а також загроз у цих сферах; як правило, не містять значної частини правових приписів прямої дії, обмежуючись декларативними та оціночними положеннями. Висновок про існування між ними ієрархічного зв'язку не має нормативних підстав [17, с. 245]. Водночас серйозним недоліком реалізації актів стратегічної правотворчості є відсутність механізму моніторингу і трансформації їхніх положень у норми конкретизованого характеру в інших нормативно-правових актах. У цьому сенсі стратегічні документи у сфері національної безпеки ще не виконали своєї функції бути «своєрідним планом законодавчої діяльності» [18, с. 10]. Окремо слід наголосити на швидкому розвитку ще одного складника системи законодавства про національну безпеку – міжнародних договорів із безпекових питань.

Не можна не погодитися з висновком В. Пашинського, що в умовах російської військової агресії проти України саме «оборона стає домінуючою серед видів національної безпеки» [19, с. 472], тому на передній план у структурі законодавства про національну безпеку в Україні виходить військове законодавство [19; 20], норми якого дедалі активніше проникають в інші інститути законодавства про національну безпеку. Підтвердженням цього є, зокрема, умови реалізації законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». За таких обставин можна говорити про нову тенденцію структуризації безпекового законодавства – безпекового інтервенціонізму до інших галузей і підгалузей законодавства. Так, у парламентському та судовому законодавстві діяльність Верховної Ради України й органів судової влади значною мірою детермінується безпековими умовами [21; 22; 23]. В освітньому законодавстві з'являються норми щодо формування безпечного освітнього середовища для учасників освітнього процесу в закладах дошкільної, загальної середньої та вищої освіти. Аналогічні тенденції простежуються і в багатьох інших сферах національного законодавства.

Висновки

Ключовим вектором сучасного етапу структуризації є домінування військового законодавства, яке, з огляду на екзистенційний характер загроз, трансформувалося на ядро всієї системи безпекового законодавства. Норми законів «Про правовий режим воєнного стану», «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та

мобілізацію» та інших актів оборонної сфери набули системоутворюючого характеру, визначаючи логіку розвитку суміжних безпекових інститутів. Зафіксовано нову тенденцію, визначену як безпековий інтервенціонізм – процес активного проникнення безпекових норм та детермінант в інші, раніше автономні галузі національного законодавства. Це проявляється в модифікації норм парламентської, судової, освітньої та інших галузей права під впливом безпекових вимог, що свідчить про глибинну трансформацію всієї правової системи в умовах війни.

Аналіз компонентного складу структури засвідчив зростання ролі нетипових та локальних актів. З одного боку, підвищилися значення міжнародних безпекових угод як інструменту інтеграції України в євроатлантичний безпековий простір. З іншого – загострилися проблеми правової невизначеності й колізій у діяльності органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, що вказує на поєднання процесів децентралізації та хаотизації правотворчості на локальному рівні.

Сучасний процес структуризації безпекового законодавства має незавершений і суперечливий характер. Він детермінований як об'єктивними викликами, так і суб'єктивними факторами, зокрема високим рівнем політизації правотворчості. Посилення нестабільності нормативного регулювання, юридичний активізм і стрімкий розвиток окремих інститутів свідчать про те, що структура безпекового законодавства перебуває у стані глибокої трансформації, остаточні контури якої визначатимуться подальшим перебігом воєнних дій та реалізацією стратегічного курсу держави.

Список бібліографічних посилань: 1. Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія / наук. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Талком, 2017. 576 с. 2. Гончаренко Г. Повноваження органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління сектору безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 127–131. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.5.22>. 3. Zahumenna Yu., Voitsikhovskiy A. Adherence to the Principle of Inviolability of Borders as a Basis International Law and Order: In the Context of the Russian-Ukrainian Armed Conflict. *JANUS.NET*. 2024. Vol. 15, No. 2. Pp. 202–226. DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.15.2.8>. 4. Хомюк Н. С. Сучасна система джерел права України: загальнотеоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2015. 217 с. 5. Кармазіна К. Ю. Механізм взаємодії джерел континентального та загального права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2011. 16 с. 6. Ортинський В. Аналіз нормативно-правової основи забезпечення економічної безпеки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 855. С. 4–12.

- 7.** Дроботов С. А. Конституційно-правове забезпечення національної безпеки в Україні. *ScienceRise: Juridical Science*. 2020. № 2 (12). С. 24–29. DOI: <https://doi.org/10.15587/2523-4153.2020.210858>. **8.** Хатнюк Ю. А. Поняття та правове забезпечення національної безпеки України. *Правові новели*. 2020. № 10. С. 228–234. DOI: <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10.32>. **9.** Komziuk V. T., Zahumenna Yu. O., Borko A. L., Bortnyk S. Promising directions for ensuring national security under martial law. *Lex Humana*. 2023. Vol. 15, No. 1. Pp. 509–520. **10.** Кобзар О. Ф., Бейкун А. Л. Актуальний концепт формування сучасних основ нормативно-правового забезпечення національної безпеки // *Правова наука і державотворення в Україні в контексті правової інтеграції : матеріали XIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 21–22 трав. 2021 р.) / МВС України ; Сум. філія Харків. нац. ун-ту внутр. справ. Суми : Ельдорадо, 2021. С. 188–193.* **11.** Демиденко В. О. Місце й роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні національної безпеки України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 3 (108). С. 238–249. **12.** Янюк С. Територіальна оборона як протидія загрозам національній безпеці України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 1 (77). С. 94–99. DOI: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa1772019170505>. **13.** Загородній М. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? // *ЧЕСНО : сайт*. 22.10.2023. URL: <https://www.chesno.org/post/5792/> (дата звернення: 17.07.2025). **14.** Берназюк І. М. Конституційно-правовий статус та механізми реалізації стратегічних (програмних) актів : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2017. 39 с. **15.** Зубко Г. Ю. Засади формування стратегічної правотворчості в Україні. *Правові новели*. 2019. № 7, т. 3. С. 10–20. **16.** Шевченко О. А. Еволюція стратегій національної безпеки України протягом років незалежності крізь призму забезпечення економічної безпеки держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Вип. 65. С. 152–159. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.65.28>. **17.** Харченко Н. Стратегічні правові акти України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 242–246. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.10.41>. **18.** Берназюк І. М. Концептуальні підходи до визначення стратегічної правотворчості. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2016. № 23. С. 8–10. **19.** Пашинський В. Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони України: теорія і практика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 520 с. **20.** Сокуренько В. В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 574 с. **21.** Кириченко Ю., Чоудрі С. Парламент України у воєнний час. *Український часопис конституційного права*. 2022. № 2. С. 59–63. DOI: <https://doi.org/10.30970/jcl.2.2022.6>. **22.** Зозуля О. І. Особливості організації роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 4. С. 70–75. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.04.9>. **23.** Федоренко Т. В.

Особливості здійснення судочинства в умовах воєнного стану. *Сучасний науковий журнал*. 2023. № 1 (1). С. 46–51. DOI: <https://doi.org/10.36994/2786-9008-2023-1-6>.

Надійшла до редакції 23.07.2025

Прийнята до опублікування 29.08.2025



Zahumenna Yu. O. Contemporary Vectors of Structuring Ukraine's security legislation under martial law: theoretical and legal analysis

The article provides a comprehensive theoretical and legal analysis of the structure of Ukraine's national security legislation, identifies key trends (vectors) and problems in its development under martial law. The aim of the work is to form a comprehensive scientific description of the structure based on a systematic approach. It has been proved that the complication of the structure of security legislation is objective and inevitable, which is projected onto the sphere of law enforcement. The author's concept of the current stage of structuring security legislation as a dynamic, contradictory and multifactorial process is substantiated, and the author's definitions of the concepts of "structure of national security legislation" and "structuring of national security legislation" are formulated. The main components of the structure of security legislation are analysed, and the role and place of the Constitution of Ukraine, laws, subordinate regulatory legal acts, international treaties and "non-classical" acts of strategic law-making in it are determined. It has been established that at the level of laws, its structure is formed mainly according to a horizontal rather than a hierarchical principle, and the thesis about the legal priority of security laws over others has been refuted. The key vectors of development of security legislation, which have been shaped by full-scale aggression, have been identified and characterised, including the dominance of military legislation and the author's term "security interventionism" to denote the penetration of security norms into other areas of law. The main problems of the current stage of structuring, related to legal uncertainty, conflicts and instability of regulatory regulation, are outlined. Conclusions have been drawn regarding the unfinished nature of this process, its intensification and significant determination by military threats, which determines the prospects for further improvement.

Keywords: security legislation, structure of legislation, structuring, martial law, national security, sources of law, security interventionism, military legislation.

