

МІСЦЕ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ У МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Наукові праці МАУП, 2016, вип. 48(1), с. 84–88

Політична, соціальна та економічна криза, яка існує в Україні, викликає занепокоєння і вимагає переосмислення місця Ради національної безпеки і оборони України серед інших державних органів, на яких покладено функцію забезпечення національної безпеки. РНБО України відтепер може приймати рішення “з питань заходів політичного, економічного, військового, інформаційного, іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України”, а також “з питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного або надзвичайного стану”.

Актуальність обраної теми насамперед полягає в тому, що обставини, які склалися на сьогодні під дією внутрішніх і зовнішніх деструктивних сил, вимагають докорінної зміни системи забезпечення національної безпеки в Україні. Українське суспільство, як і будь-яке інше, повинно забезпечувати своє співіснування, а тому має займатися власною безпекою і охороною власних інтересів. Нині в Україні змінюється модель як адміністративного, так і правового механізму забезпечення безпеки в Україні. Відповідно, така настанова ставить перед науковцями різних галузей науки, політиками завдання переглянути існуючу систему забезпечення національної безпеки.

Нині реалізувались ті ризики та загрози, які раніше не враховувались. Слушно зауважено у Воєнній доктрині України: “Тимчасова окупація Російською Федерацією частини території України — Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, розпалювання Росією збройного конфлікту в східних регіонах України та руйнування системи світової та регіональної безпеки і принципів міжнародного права зумовлюють перегляд та уточнення доктринальних положень щодо формування та реалізації політики України” [1]. Також

Стратегією національної безпеки України визнано нову систему загроз (у тому числі економічних): “економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення: монопольно-олігархічна, низькотехнологічна, ресурсовитратна економічна модель; відсутність чітко визначених стратегічних цілей, пріоритетних напрямів і завдань соціально-економічного, воєнно-економічного та науково-технічного розвитку України, а також ефективних механізмів концентрації ресурсів для досягнення таких цілей; високий рівень “тінізації” та криміналізації національної економіки, кримінально-кланова система розподілу суспільних ресурсів; деформоване державне регулювання і корупційний тиск на бізнес; надмірна залежність національної економіки від зовнішніх ринків; неефективне управління державним боргом; зменшення добробуту домогосподарств та зростання рівня безробіття; активізація міграційних процесів унаслідок бойових дій; руйнування економіки та систем життєзабезпечення на тимчасово окупованих територіях, втрата їх людського потенціалу, незаконне вивезення виробничих фондів на територію Росії” [2].

Зазначене вказує на необхідність нових підходів побудови відповідного державного механізму забезпечення національної безпеки України, яка ефективно протистоятиме як внутрішнім, так і зовнішнім загрозам.

Раніше окремі аспекти проблеми забезпечення національної безпеки були предметом досліджень, які проводили: О. Ф. Бантишев, К. О. Біла, В. Т. Білоус, О. С. Бодрук, О. А. Делінський, В. С. Картавцев, О. В. Копан, Б. А. Кормич, П. П. Круть, В. А. Ліпкан, М. Б. Левицька, О. В. Логінов, Ю. Є. Максименко, В. В. Медведчук, М. І. Мельник, В. І. Мунтіян, Н. Р. Нижник, М. М. Пендюра, Г. О. Пономаренко, О. В. Пулим, Г. П. Ситник, О. В. Українчук, О. Л. Хилько, З. Д. Чуйко тощо, але ситуація, яка склалася в Україні, вказує на недостатність існуючих засобів забезпечення національної безпеки та нездатність державного механізму України повною мірою забезпечити режим безпеки.

З огляду на політичну, соціальну та економічну ситуацію, яка склалася в Україні, аналізуються можливі шляхи вдосконалення системи координації механізму протидії як внутрішнім, так і зовнішнім загрозам.

Отже, зазначене вище вимагає докорінних змін і побудови нової адміністративної системи забезпечення національної безпеки України. Законом України “Про основи національної безпеки” ст. 9 визначено суб’єктів забезпечення національної безпеки: Президент України як глава держави “здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України; Верховна Рада України; Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони, з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України; Кабінет Міністрів України”; Національний банк України; міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією і законами України;

місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; правоохоронні органи ведуть боротьбу із злочинністю і протидіють тероризму; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; громадяни України [3]. Також у “Воєнній доктрині України” вказано про сектор безпеки і оборони, охоплений єдиним керівництвом, але не вказано хто є координатором цього сектору. Згідно з Конституцією України, а саме ст. 107: “Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України” [4]. Тобто РНБО є колегіальним органом, який здійснює “діяльність, пов’язану з упередженням, виявленням та подоланням того, що деструктивно впливає на стабільне існування країни, її громадян”. Отже, виникає питання: хто ж координує систему забезпечення національної безпеки – РНБО як колегіальний орган (який очолює Президент України), або Президент України як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України. Відповідно, виникає питання, хто у разі реалізації загроз нестиме відповідальність за прийняття рішень стосовно забезпечення національної безпеки.

Правовий статус РНБО, його персональний склад закріплені у Конституції України ст. 107: “Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Рада національної безпеки і оборони України керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, міжнародними договорами України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, законами та актами Президента України”. А також: “Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України. До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем’єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України”. Голова Верхов-

ної Ради України може брати участь у засіданнях РНБО України [4]. Тобто РНБО є до радчим органом при Президентові України, однак на нього покладається ряд стратегічно значущих функцій, таких як координація державних органів. Відповідно, не є зрозумілим як правовий стан РНБО, так і місце РНБО у державному механізмі забезпечення національної безпеки.

Незважаючи на критичність ситуації, що склалася в Україні, остаточно правове положення РНБО України належним чином не закріплено, що викликає суперечки серед науковців та практиків як у сфері державного управління, так і серед правознавців.

Верховною Радою України ухвалено Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України”. Цей нормативно-правовий акт змінив правовий статус РНБО України, але викликав суперечки як серед науковців, так і законотворців. З огляду на закріплену форму правління парламентсько-президентської республіки, частина стратегічно значущих повноважень залишається у Президента України, а РНБО втрачає ознаку колегіальності у прийнятті рішень.

Зазначеним законом встановлено, що “Рада національної безпеки і оборони України розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України”, відповідно, лише він приймає остаточно рішення. РНБО “приймає рішення щодо невідкладних заходів із розв’язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, а також координує виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони рішень, введених в дію указами Президента України, і здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції; координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю” [5]. Згідно із Законом “рішення Ради національної безпеки і оборони Украї-

ни, введені в дію указами Президента України, є обов’язковими до виконання органами виконавчої влади” [Там само].

Основними завданнями РНБО є: “встановлення життєво важливих національних інтересів і пріоритетів; виявлення внутрішніх і зовнішніх загроз національній безпеці або обороні; розробка стратегії та створення програм забезпечення національної безпеки або оборони; координація діяльності органів виконавчої влади (або інших органів) у процесі планування і здійснення заходів щодо виконання прийнятих рішень” з питань охорони інтересів держави. Відповідно до поставлених завдань РНБО здійснює функції (ст. 4 п. 8 зазначеного Закону): “координує і контролює діяльність органів виконавчої влади з протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби із злочинністю з питань національної безпеки і оборони” [Там само].

Крім того, РНБО України відтепер “може приймати рішення з питань заходів політичного, економічного, військового, інформаційного, іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України, а також “з питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного або надзвичайного стану”. РНБО також зможе приймати рішення щодо невідкладних заходів з розв’язання кризових ситуацій, які загрожують національній безпеці” [Там само]. Визначені повноваження дають можливість Президентові України фактично впливати на діяльність ВРУ. При цьому за Конституцією України Голова Верховної Ради України може лише брати участь у засіданнях РНБО, але він не є її членом.

Також згідно з цим Законом Рада національної безпеки і оборони України є інституцією, що координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Водночас у ст. 25 Закону України “Про прокуратуру” проголошено, що органи прокуратури координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності [6]. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад,

створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності. Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального прокурора України, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації у Міністерстві юстиції України [6]. При цьому органи прокуратури здійснюють координацію правоохоронних органів у протидії злочинності, на жаль, Генеральний прокурор України не входить до членів Ради національної безпеки та оборони України. Відповідно, втрачається зв'язок між РНБО та безпосереднім координатором правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. Нині в Україні спостерігається стрімке збільшення злочинності: насильницьких, економічних злочинів, що своєю чергою вимагає перегляду сучасного адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки.

Така сама ситуація склалася з координацією органів, на яких покладено функцію протидії економічній злочинності. Так, згідно з Положенням “Про державну фіскальну службу України” “Державна фіскальна служба України (ДФС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску” [7]. Проте керівник ДФС України теж не входить до складу РНБО.

Чинне законодавство також суперечить положенню про участь громадськості у забезпеченні національної безпеки. До складу РНБО не входять представники громадськості. Можливо, омбудсмен як захисник прав людини теж повинен представляти інтереси громадян під час обговорення та прийняття рішень РНБО.

Отже, ситуація, що склалася у державі, потребує розширення кількісного складу

РНБО, включивши Генерального прокурора України, Голову ДФС України, омбудсмена, Голову ВРУ до складу РНБО та зобов'язавши обов'язкову їх присутність і участь у прийнятті рішень.

Тож слід переглянути місце РНБО у системі державних органів. Цей стратегічно значущий орган не повинен мати статус дорадчого органу при Президентові України, він має стати незалежним координаційним центром. Голова цього колегіального органу повинен обиратися членами РНБО. Цей захід, по-перше, демократизує діяльність РНБО, по-друге, рішення, які прийматимуться, будуть виноситися з урахуванням думок, поглядів і переконань кожного члена РНБО.



Література

1. Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>
2. Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/para14#n14>
3. Закон України “Про основи національної безпеки України” [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2003. — № 39. — Ст. 351. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
4. Конституція України, прийнята на V сесії, 2 скликання ВРУ 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2>
5. Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України” [Електронний ресурс] // ВВР України. — 1998. — № 35. — Ст. 237. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>
6. Закон України “Про прокуратуру” [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2015. — № 2–3. — Ст.12. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page2>
7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Державну фіскальну службу України” від 21 травня 2014 р. № 236 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-p>

Наведено аналіз сучасного стану щодо функціонування та правового забезпечення Ради національної безпеки і оборони України. Запропоновано розширити склад РНБО шляхом включення до її складу Генерального прокурора України, Голову ДФС України, омбудсмена, Голову ВРУ і зобов'язавши обов'язкову їх присутність і участь у прийнятті рішень.

There is an analysis on the current state of operations and legal support of the National Security and Defense Council of Ukraine. Is proposed to expand the composition of the National Security Council by including in its composition Prosecutor General of Ukraine, Chairman of DFS Ukraine, the Ombudsman, the head of parliament and ordered their obligatory presence and participation in decision-making.

Представлен анализ современного состояния относительно функционирования и правового обеспечения Совета национальной безопасности и обороны Украины. Предложено расширить состав СНБО путем включения в его состав Генерального прокурора Украины, Председателя ДФС Украины, омбудсмена, Председателя ВРУ и обязав обязательное их присутствие и участие в принятии решений.

Надійшла 1 грудня 2015 р.

МАУП