

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗБУДОВИ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

КАРТАВЦЕВ В.С.,
кандидат юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Академія СБ України

Історично склалося так, що в період корінних змін геополітичної ситуації в Європі і в усьому світі – дезінтеграція Радянського Союзу та утворення з його республік суверенних держав Україна була практично майже непідготовленою, без достатнього власного досвіду державотворення. Розбудова, існування, самозбереження і прогресивний розвиток України як суверенної держави були неможливими від здійснення цілеспрямованої політики щодо захисту її національних інтересів, забезпечення національної безпеки.

Тому після проголошення 24 серпня 1991 року незалежності України одночасно з формуванням інститутів державності розпочався активний процес теоретичного осмислення національної безпеки як явища сучасного державно-політичного життя, підготовки і прийняття відповідних документів в цій сфері. Так, були розроблені й прийняті (схвалені) Верховною Радою України, Президентом України декілька документів концептуального, програмного, а також нормативного характеру, які закладали підвалини розбудови системи забезпечення національної безпеки.

15 січня 1992 року Указом Президента України № 41 при Президентіві України було створено Комісію по підготовці пропозицій про статус, порядок діяльності і структуру Ради національної безпеки. Розпорядженням Президента України від 15 січня 1992 року № 25 були визначені завдання Комісії: організація розробки концепції національної безпеки України; підготовка проекту Закону «Про Раду національної безпеки України» і внесення його Президентом України в порядку законодавчої ініціативи у

Верховну Раду України; виявлення проблем, що визначають національну безпеку України на найближчий час, і розробка шляхів її вирішення до прийняття Закону «Про національну безпеку України».

У відповідності з цими документами консультативно-експертною групою, до складу якої входили представники Академії наук, міністерств, відомств, навчальних закладів України, підготовлені наукові основи Концепції національної безпеки України, а також проект Положення про Раду національної безпеки України, які були схвалені вище зазначеною комісією.

Для виконання конституційних повноважень щодо забезпечення національної безпеки (пункт 3 статті 114-5 діючої тоді Конституції) Президентом України з метою формування і реалізації політики у сфері захисту національних інтересів та забезпечення національної безпеки України 1 липня 1992 року була створена Рада національної безпеки України як консультативно-дорадчий орган при Президентові України.

Заснування Ради було необхідним кроком на шляху створення цілісної системи забезпечення національної безпеки та приведення її у відповідність з міжнародно-правовим статусом України як незалежної суверенної держави.

Поряд з завданнями, визначеними Президентом України - Головою Ради національної безпеки України, співробітники апарату Ради за участю представників міністерств, відомств, наукових установ та навчальних закладів готували матеріали, що у майбутньому стали основою проекту Концепції національної безпеки. Ці матеріали для подальшого опрацювання надійшли до Верховної Ради України. Відповідно до доручення Верховної Ради України і Президента України 6 жовтня 1993 року відбулася робоча нарада з підготовки для розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради питання стану та заходів щодо забезпечення національної безпеки України. Було розглянуто план невідкладних заходів з цього питання, створена робоча група по підготовці проекту Концепції національної безпеки України, зазначений термін її підготовки – 14 жовтня 1993 року¹. Головною комісією по опрацюванню проекту була визначена постійна комісія Верховної Ради України з питань оборони та державної безпеки.

Відомо, що до того часу було здійснено чимало спроб розробити Концепцію національної безпеки і напрацьована значна кількість матеріалів у вигляді проектів, наукових статей, доповідей, оглядів тощо. Звісно, що такі концептуальні матеріали не могли повністю співпадати, тому що пройшов ще незначний в історичному вимірі час теоретичного осмислення національної безпеки як явища суспільно-політичного життя, більшість актуальних питань теорії та практики розробки і здійснення політики національної безпеки було не вирішено, а тільки порушено. Не було єдності в розумінні самого поняття «національна безпека».

В той же час напрацьовані матеріали відображали спільну рису намагань

її розробників: якомога детальніше визначити пріоритетні національні інтереси та головні загрози їм, а також повніше розписати напрями та заходи щодо забезпечення національної безпеки.

Автори запропонованого для розгляду у Верховній Раді України проекту Концепції вважали, що розписати конкретику всіх питань національної безпеки в одному документі під назвою «Концепція» неможливо.

Головними призначеннями Концепції вони вважали: по-перше - дати визначення національної безпеки; по-друге - сформулювати загальні засади, принципи формування і проведення політики національної безпеки по основних напрямках її забезпечення, враховуючи пріоритетні національні інтереси і існуючі загрози їм; по-третє – визначити структуру, цілі і завдання системи забезпечення національної безпеки, а також напрями, шляхи, методи та засоби досягнення цих цілей та виконання завдань; по-четверте – закласти підвалини поєднання доктрин, програм, стратегій у різних сферах забезпечення національної безпеки, а також узгодження загально-державних заходів по захисту національних інтересів на різних рівнях (державному, регіональному, глобальному) та віднайти механізми їх ефективного запровадження.

Що стосується змісту Концепції, то на думку розробників він мав відповідати вимогам гнучкості, сприйнятливості до суттєвих змін ситуації, давати певний простір для прийняття рішень, які будуть викликані необхідністю усунення та нейтралізації виникаючих загроз національним інтересам України. Тому уявлялося доцільним викласти в Концепції принципи розробки і основні напрями реалізації державної політики національної безпеки, які були б відправними для поточної практичної діяльності по захисту національних інтересів і одночасно забезпечували можливість для розвитку і вдосконалення концептуальних засад діяльності в галузі безпеки на певну перспективу.

На думку розробників проекту Концепція національної безпеки повинна була являти собою: схвалений Верховною Радою України лаконічний за змістом, стислий за обсягом документ, який би фіксував найбільш загальні, основоположні, науково обґрунтовані і практично виважені погляди на поняття і зміст національної безпеки України, на принципи, напрями та механізми політики її забезпечення. Тому і було запропоновано назву Концепції національної безпеки України доповнити словами «основи державної політики».

Згадуючи основні етапи підготовки проекту Концепції національної безпеки, слід зазначити, що серед важливих чинників, які значно ускладнювали його розробку, була відсутність конституційного визначення багатьох положень, які б мали стати правовими підвалинами для масштабного реформування усіх сфер життя, розбудови системи державних органів і

політичних інститутів.

З прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України був юридично закріплений напрям розвитку українського суспільства - до суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, у якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека, визнаються найвищою соціальною цінністю.

В Конституції знайшли своє гідне відображення такі соціально-політичні феномени (явища) як «національні інтереси», «національна безпека». Конституція передбачила створення і функціонування Ради національної безпеки і оборони України – координаційного органу з питань національної безпеки і оборони, який очолює Президент України².

Відповідно до статті 107 Конституції України Указом Президента України від 30 серпня 1996 року № 772 була утворена Рада національної безпеки і оборони України, сформований її склад, затверджено Тимчасове положення про Раду³.

Реалізуючи конституційні положення, Верховна Рада України 16 січня 1997 року своєю Постановою схвалила Концепцію (Основи державної політики) національної безпеки України. В цій Постанові Верховна Рада рекомендувала Кабінету Міністрів України, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки, керуватися у своїй роботі Концепцією⁴.

Схвалення Концепції – це лише один з етапів копіткої багатопланової роботи державних органів, установ, політиків, науковців по створенню і подальшій розбудові надійної системи забезпечення національної безпеки України. Підкреслюючи велике значення схвалення Верховною Радою України Концепції національної безпеки - одного з наріжних каменів у фундаменті будівництва і розвитку української держави, слід зазначити, що цей документ не спроможний передбачити всі деталі майбутніх подій, подробиці наступного розгортання процесів.

Концепція визначає лише основні стратегічні настанови. Вона має забезпечити єдність принципів формування і проведення державної політики національної безпеки; поєднання підходів до формування відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, концепцій, державних і відомчих програм у різних сферах національної безпеки та визначення самої системи забезпечення національної безпеки.

Втілення Концепції в життя буде постійно стикатися з протидією багатьох факторів як швидкоплинного, так і довгострокового, характеру, які будуть виникати на різних етапах розбудови і подальшого розвитку України. Тому реалізація Концепції в значній мірі буде залежати від тактичного мистецтва подолання факторів, які негативно впливають на національні інтереси України.

Для формування збалансованої державної політики та ефективного проведення комплексу узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів створюється система забезпечення національної безпеки України. Серед основних функцій цієї системи Концепція визначила: 1. Створення і підтримка в готовності сил та засобів забезпечення національної безпеки; 2. Управління діяльністю системи забезпечення національної безпеки; 3. Здійснення планової та оперативної діяльності щодо забезпечення національної безпеки; 4. Участь у міжнародних системах безпеки.

Функція управління діяльністю системи забезпечення національної безпеки за Концепцією включає: вироблення стратегії і планування конкретних заходів щодо забезпечення національної безпеки; організацію і безпосереднє керівництво системою та її структурними елементами; оцінку результативності дій, витрат на проведення заходів щодо забезпечення національної безпеки та їх наслідків⁵.

Розробку і реалізацію державної політики національної безпеки України, на наш погляд, враховуючи досвід інших країн, доцільно проводити як мінімум на двох рівнях.

На першому рівні - це, мають бути засади - основи державної політики захисту довгострокових пріоритетних національних інтересів. Термін їх реалізації орієнтовно може складати 10-15 років. Але, враховуючи особливості становлення і розвитку суверенної і незалежної України, перехідного характеру політичних, економічних, соціальних та інших процесів у суспільстві, цей термін може бути значно коротшим. Такий рівень має забезпечити Концепція (основи державної політики) національної безпеки, інші концепції, стратегії, доктрини в різних сферах національної безпеки, що визначають засади внутрішньої і зовнішньої політики і які відповідно до чинного законодавства розглядаються і схвалюються Верховною Радою України.

На другому рівні - це має бути розробка стратегії реалізації положень Концепції національної безпеки інших зазначених вище концепцій, стратегій, доктрин на певний проміжок часу - на 1 - 2 роки з врахуванням поточного стану захищеності національних інтересів і реальних загроз національній безпеці, змін як безпосередньо в Україні, так і за її межами.

Стратегія національної безпеки має включати (на підставі аналізу стану національної безпеки в усіх її головних елементах) характеристику і класифікацію сьогоденних викликів - загроз національній безпеці, основні напрями забезпечення безпеки, планування і шляхи реалізації державних програм у політичній, соціально-економічній, військовій, науково-технічній, інформаційній, екологічній, гуманітарній та інших сферах; напрями і форми скоординованої діяльності органів і структур усіх гілок влади по захисту національних інтересів України, забезпечення її безпеки.

Така стратегія повинна знаходити відображення у передбачених пунктом 2 статті 106 Конституції України щорічних і позачергових посланнях Президента України до Верховної Ради України у формі окремого розділу, або послання про національну безпеку (як це робиться в інших державах), які попередньо розглянуті на засіданні Ради національної безпеки і оборони України.

Згідно з Указом Президента України від 9 квітня 1997 року № 314 «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» це офіційні документи глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку. Текст послання має враховуватись в роботі Кабінету Міністрів, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій.

До підготовки щорічних послань, крім Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, науковців та фахівців, обов'язково залучається Рада національної безпеки і оборони України. На підставі системного аналізу стану справ вони готують узагальнені матеріали з пропозиціями щодо вирішення наявних проблем, в тому числі і (проблем) забезпечення національної безпеки України⁶. У невідкладних випадках Президент України може звернутися до Верховної Ради з позачерговим посланням про внутрішнє та зовнішнє становище.

Якщо в посланні Президента України до Верховної Ради будуть визначені напрями, чи конкретні заходи, які є об'єктивно необхідними і цілком обгрунтованими, але не відповідають визначеним парламентом засадам внутрішньої і зовнішньої політики, або потребують внесення змін до Державного бюджету, вони обов'язково мають стати предметом обговорення на засіданні Верховної Ради і по ним повинні бути прийняті у встановленому порядку відповідні рішення. Це відповідатиме вимогам статті 85 Конституції, яка визначає повноваження законодавчого органу.

При розробці і реалізації державної політики національної безпеки на двох вище згаданих рівнях не можна відходити від генеральної лінії, яку визначає Основний Закон України – Конституція. Це: розбудова і подальший розвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найважливішою соціальною цінністю. У зовнішньополітичній діяльності – це забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права.

Такою, на наш погляд, може бути модель розробки, схвалення і реалізації довгострокової і поточної політики національної безпеки України. Згідно з

Конституцією України координацію і контроль за здійсненням державної політики національної безпеки органами виконавчої влади в сфері національної безпеки і оборони здійснює Рада національної безпеки і оборони України. В рамках, визначених Конституцією України, законодавче регулювання та контроль за діяльністю посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки здійснює Верховна Рада України.

При схваленні Концепції національної безпеки 16 січня 1997 року Верховна Рада України постановила рекомендувати 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 в даній сфері та інших законодавчих актів, що впливають з положень Концепції (основ державної політики) національної безпеки України.

При цьому слід підкреслити, що вказана законодавча та нормативна база повинна базуватися на загальних положеннях і принципах забезпечення національної безпеки, що вказані в першому розділі Концепції; відповідати цілям і задачам, сформульованим в Концепції, визначати шляхи їх досягнення з урахуванням можливостей суспільства; розподілятися по рівнях цілей, що реалізуються; розмежовуватись в часі та підтримуватись результатами попередніх дій та заходів держави; взаємопов'язуватись і узгоджуватись по горизонталі та вертикалі «законодавчої піраміди». А тому перш за все необхідна чітка послідовність розробки законодавчих основ національної безпеки – згори вниз, тобто від вищого до нижчого рівня.

Очевидно, що найвищий рівень такої системи включає в себе Конституцію України. Далі мають йти на першому рівні Закони «Про національну безпеку України», «Про Кабінет Міністрів України», деякі інші.

Другий рівень – закони, що визначають систему та організацію діяльності державних органів та структур, задіяних для забезпечення національної безпеки України в кожній сфері (в тому числі Ради національної безпеки і оборони України), їх завдання, напрями діяльності, функції та повноваження. До них можна віднести закони про оборону України, про збройні сили, про державний кордон України, про Службу безпеки України, про державну таємницю, про оперативно-розшукову діяльність, та інші закони, що мають безпосереднє відношення до регулювання відносин у сфері забезпечення національної безпеки.

Третій рівень – нормативна база вказаних органів та структур, яка конкретизує розподіл повноважень, права та обов'язки, кадрові, матеріально-технічне забезпечення тощо, на даному етапі в існуючій системі забезпечення

національної безпеки.

Це мав би бути майже ідеальний варіант. Однак на сьогодні вже існують окремі нормативні акти різних рівнів. Тому зараз постала проблема їх доопрацювання з метою приведення у відповідність до положень Конституції і законів України та їх взаємоузгодження.

Згідно з пунктом 17 статті 92 Конституції основи національної безпеки визначаються виключно законами України. Тому в постанові Верховної Ради України від 16 січня 1997 року першим серед проектів, який необхідно розробити, стоїть проект Закону про національну безпеку України. Закон має дати правову основу розбудови, організації і функціонування системи забезпечення національної безпеки України; визначити механізм взаємодії елементів цієї системи (при чіткому розмежуванні їх повноважень) і координації їх зусиль по вертикалі та горизонталі; форми і методи використання сил, засобів і ресурсів, які залучаються для забезпечення національної безпеки; механізм управління системою забезпечення національної безпеки, форми контролю за нею та ефективний зворотний зв'язок між керівними та виконавчими структурами; дати правові засади взаємодії з іншими державами при вирішенні довгострокових, поточних і першорядних завдань безпеки України.

Потреба в законі про національну безпеку України на сьогодні є актуальною і робота над його проектом має стати першочерговою тому що з'являються нові закони або зміни та доповнення чинних, які мають безпосереднє відношення до функціонування системи забезпечення національної безпеки, а їх положення іноді, м'яко кажучи, не співпадають або потребують офіційного тлумачення.

Враховуючи особливу роль в організації функціонування системи забезпечення національної безпеки Ради національної безпеки і оборони України, компетенція та функції, повноваження, порядок діяльності цього органу мають знайти відображення в законі про Раду національної безпеки і оборони України, проект якого схвалений Верховною Радою України у першому читанні. Зважаючи на те, що два зазначених вище закони мають регулювати відносини в одній специфічній для держави сфері – сфері забезпечення національної безпеки, то при розробці їх проектів, особливо слід пам'ятати, про органічний взаємозв'язок і максимальну взаємоузгодженість положень цих двох важливих законів.

Згадані закони мають бути базовими у цій сфері суспільних відносин. На них має бути орієнтована подальша законотворча діяльність, пов'язана з розробкою інших нових законів, що стосуються окремих аспектів національної безпеки.

ПОСИЛАННЯ

- ¹ Голос України. - 1993. - 8 жовтня.
- ² Конституція України. - К.: Українська правнича фундація, 1996. - С. 17, 18, 107.
- ³ Див.: Урядовий кур'єр. - 1996. - 5 вересня
- ⁴ Постанова Верховної Ради України "Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України" //Голос України. - 1997. - 4 лютого.
- ⁵ Див.: Концепція (основи державної політики) національної безпеки України //Голос України. - 1997.- 4 лютого.
- ⁶ Указ Президента України від 9 квітня 1997 року, №314 //Урядовий кур'єр.- 1997. - 15 квітня.