

Законодавчі аспекти управління українською національною безпекою

Артем Біденко,
аспірант Національного інституту
стратегічних досліджень

Аналізується ситуація з нормативним забезпеченням української системи національної безпеки. Висновок: нормативним актам, що стосуються управління національною безпекою, бракує визначення чітких, прозорих механізмів. Саме це, на думку автора, є першопрчиною неефективності всієї цієї системи та джерелом певних загроз.

Будь-яка складна система, пов'язана з суспільними проблемами, потребує ефективної і простої схеми управління: це необхідно для досягнення найбільшого ефекту при мінімальном витрачання зусиль (принцип „мінімаксу“). Національна безпека в усьому світі, і в Україні зокрема, є і складною (бо до неї входить низка підсистем і складових), і водночас особливою системою (оскільки її зараховують до окремої сфери суспільного життя, виокремлюють з-поміж інших відповідних органів). Тут ми не будемо дискутувати, чи потребує вирішення проблем національної безпеки спеціальної системи управління, чи можна обмежитися окремими органами державної влади та організаціями, покликаними забезпечувати національну безпеку: це питання досить уважно досліджується, наприклад, в монографії В. Мірошніченка [5]. Отже, одразу будемо виходити з теорії систем, згідно з якою проста сукупність елементів відрізняється від системи цих елементів, бо нові функції властиві саме зв'язкам між елементами системи, а не самим елементам.

На сьогодні в українській та російській науковій літературі точаться дискусії щодо суті національної безпеки, змісту основних загроз та реакції на них. Однак комплексних досліджень з цієї тематики небагато: більшість авторів аналізує актуальні питання національної безпеки, ступені загроз, але тільки побіжно зачіпає проблему управління системою та її елементами. Але написано чимало праць, у яких розкриваються окремі питання в межах означеної теми (М. Безруков, О. Белов, О. Гончаренко, А. Кокошин, В. Мірошніченко, Н. Нижник, В. Паламарчук).

Брак уваги до аналізу системи управління, що склалася, часто

не дозволяє реалізувати порушені питання національної безпеки на рівні держави. Та й самі завдання інколи висувуються без врахування структурних можливостей української вертикалі влади, без аналізу можливих ризиків і пріоритетів. У результаті українські законодавці не володіють реалістичним баченням стану системи національної безпеки, процесів, що відбуваються у цій сфері, не можуть зважено оцінювати можливості і потреби системи. Якщо сказати простіше, то вхід у систему, вихід з неї, внутрішні процеси й очікуваний результат не збігаються за низкою параметрів, а це призводить до часткового колапсу і неможливості не тільки швидко й ефективно реагувати на загрози, але й забезпечувати суспільство та органи влади необхідною інформацією.

Звичайно, ця проблема значно глибша, ніж законодавче забезпечення. Але саме в ньому найочевиднішими стають прорахунки, що виникають при імplementації рішень про створення системи національної безпеки. Аналіз цих прорахунків дозволить вносити відповідні зміни в систему управління національною безпекою.

Мета розвідки – проаналізувати конкретні обриси, розміщення і взаємодію елементів національної безпеки, їх вертикальні і горизонтальні залежності, форми зв'язків та їх можливості, порівняти їх з міжнародними стандартами і сформулювати деякі рекомендації, котрі можна було б використовувати в законодавчій діяльності. **Завдання дослідження** – не тільки зрозуміти організаційну структуру української системи управління національною безпекою та виявити її вади де-юре, але й запропонувати рішення, реалізовані в інших країнах, і які можна було б використати в наших реаліях. **Новизна роботи** полягає в системному погляді на функціонування інститутів, що безпосередньо відповідають за координацію систем національної безпеки і можуть перебирати на себе відповідні повноваження в період кризи.

Згідно з Законом України „Про основи національної безпеки”, національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам. Попри це дехто з науковців пропонує альтернативний погляд: „Це ступінь (міра, рівень) захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз” або „ступінь (міра, рівень) відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам та цінностям суспільства і держави” [2].

Ці визначення, при уважному розгляді, значно відрізняються одне від одного. Розбіжності – в проблемі управління. Одна справа – управляти (що означає „керувати” і часто несе в собі ознаку ефективного виконання поставлених завдань) захищеністю інтересів, але інша

справа – забезпечувати рівень захищеності інтересів, який би відповідав очікуванням суспільства. Визначення відрізняються і в розумінні критеріїв та компетенції, а також відповідальності. Забезпечення певної міри захищеності, що передбачає відповідні вказівки, завдання і функції, а також загрожує відповідальністю за їх невиконання, є реальною справою, яку можна покласти на державний орган. Забезпечувати саму захищеність (і це не просто дискусія щодо термінів, бо, як далі побачимо, все українське законодавство про національну безпеку ґрунтується на абстрактному підході до проблеми), відповідати за „сталий розвиток” означає виконувати марну роботу: її результат – або неефективність, або розростання повноважень. Є різниця між наданими повноваженнями і об’єктивними можливостями для управління. В Україні повноваження Президента і Ради національної безпеки і оборони в різні часи демонстрували таку суперечність.

Можна також згадати відому проблему українського законодавства: національною безпекою не управляють – її „забезпечують” [4]. Це поняття збереглося і в Законі „Про основи національної безпеки”, хоча було вилучено його визначення (яке формулювалося в Концепції (основах державної політики) національної безпеки), але залишилися аналогічні визначення у функціях органів влади.

Різниця є очевидною навіть попри тавтологію: забезпечення вимагає стану, який необхідно підтримувати (або досягати і підтримувати), що значно звужує функціональні можливості системи для пошуку відповідних критеріїв. Тоді як управління вказує на необхідність постійного контролю, реакції на виклики, створення необхідних умов і, що найголовніше, раціонального поєднання можливостей і потреб. Забезпечення вимагає постійної дії за будь-яких умов; управління ж дозволяє гнучко підходити до проблем національної безпеки, не створюючи додаткових загроз суспільному спокою.

Втім, і без таких термінологічних суперечностей в українському законодавстві про національну безпеку вистачає суттєвих прогалин. Його аналіз дає можливість по-новому поглянути на всю систему національної безпеки України.

Основоположним документом, який призначає відповідальних за управління національною безпекою, є Конституція України. В ній зафіксовано, що питаннями національної безпеки опікуються:

- весь Український народ – захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки (Ст. 17);
- відповідні військові формування та правоохоронні органи держави – забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України (Ст. 17);
- Верховна Рада України, яка через закони визначає – основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення

громадського порядку (п. 17, Ст. 92);

- Президент України – забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави (п. 1, Ст. 106), а також здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 17, Ст. 106);

- Кабінет Міністрів України – здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю (п. 7, Ст. 116).

Однак є лише один координаційний орган з питань національної безпеки і оборони – Рада національної безпеки і оборони України. Погоджуються з цим і наші провідні вчені: „Роль Ради національної безпеки в концептуалізації управління українською державою є ключовою” [2]. У Статті 107 Конституції визначається особливий статус Ради національної безпеки і оборони. Її очолює Президент України, а до її складу входять представники Кабінету Міністрів України (Прем'єр-міністр, міністр оборони, голова Служби безпеки, міністр внутрішніх справ, міністр закордонних справ). У засіданнях РНБОУ може брати участь Голова Верховної Ради України.

Однак, якщо 1992 року до Комісії з підготовки пропозицій про статус, порядок діяльності і структуру Ради національної безпеки України входили лідери фракцій і комітетів Верховної Ради [3], то нині „додатковими” членами РНБОУ, згідно із Законом України „Про Раду національної безпеки і оборони України”, можуть стати тільки „керівники інших центральних органів виконавчої влади”. Однак цей же Закон виправляє очевидний перекис і додає, що на запрошення Голови Ради національної безпеки і оборони України у її засіданнях можуть брати участь голови комітетів Верховної Ради України, інші народні депутати. Отже, на конституційному рівні РНБОУ справді є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони. Формально вона – надвідомчий орган, який не належить до жодної з гілок влади, але реально реалізується формат, який діє і в інших країнах – належність до виконавчої гілки влади.

Звісно, не до кінця логічним за цих умов є твердження, що РНБОУ „координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони”. Тобто, згідно з Конституцією, контроль за діяльністю органів виконавчої влади передається органіві, до якого входять представники цієї ж гілки влади. Та слід врахувати, що, за задумом авторів Конституції, необхідно було створити координаційний орган, який би дозволяв Президентові (незалежному від гілок влади) контролювати питання національної безпеки, а представники Кабміну виступали б радше джерелом інформації та консультантами, аніж учасниками „ради директорів”, яка контролює сама себе. Саме тому рішення Ради національної безпеки і оборони вводяться в дію Указами Президента. Однак реально система влади в Україні склалася так, що РНБОУ не завжди могла ефективно контролювати діяльність органів

виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, і цей пункт Конституції залишався до останнього часу кон'юнктурним: Президент міг використовувати РНБОУ для звільнення небажаних посадовців або ж для критики опонентів. Реально рівень контролю залежав від особи Секретаря РНБОУ, легітимність якого йде від Президента.

Що ж до інших органів влади, котрі, згідно з Конституцією, мають брати участь в управлінні національною безпекою, то їх обов'язки в цьому питанні чітко не розписані (на відміну від РНБОУ). Так само не прийнято законів „Про Президента України”, „Про Кабінет Міністрів України” та „Про Регламент Верховної Ради України”). Однак є чинним Закон України „Про Раду національної безпеки і оборони України”, і саме цей орган, згідно з законодавством, залишається єдиним уповноваженим, його функції щодо управління національною безпекою є найбільш розписаними. По суті, Конституція нав'язала РНБОУ почесну роль координатора у цій сфері, а саме: координатор є головною ланкою в системі управління та ухвалення рішень. Незалежно від того, чи координація стосується лише ефективного збирання інформації, аби Президент на її основі міг ухвалювати відповідні рішення, чи дозволяє ефективно управляти різними структурами для вирішення поточних питань.

Власне, Закон України „Про Раду національної безпеки і оборони України”, ухвалений 5 березня 1998 року^{*}, є другим (після Конституції України) нормативним актом, який регулює діяльність державного органу, що бере участь в управлінні національною безпекою. Згідно з цим Законом, функціями РНБОУ є:

- внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;
- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Як бачимо, перша функція є цілком аналітичною, її може виконувати навіть не орган, визначений Конституцією, а й відповідне управління

^{*} Цікаво, що Закон було підписано за кілька тижнів до парламентських виборів і за півтора роки до президентських виборів, на яких один з головних конкурентів Л. Кучми Є. Марчук отримує посаду секретаря РНБОУ взамін на підтримку Президента. До 1998 року діяв Указ Президента України від 30 серпня 1996 року і відповідні Укази 1992, 1994, 1995 років.

адміністрації Президента чи спеціальна дослідницька установа. На практиці так і є: право вносити пропозиції Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони мають різні структури та інституції, наприклад, Кабінет Міністрів чи Секретаріат Президента. Часто їх право є ширшим і не стосується конкретно сфери національної безпеки (це, наприклад, стосується Прем'єр-міністра).

Дві інші функції в Законі про РНБОУ по суті лише розкривають пункт Конституції і ставлять перед Радою одне завдання: за будь-яких умов координувати і здійснювати контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. В принципі, згідно з цим Законом, не обов'язково було ділити це завдання на мирне і кризове. В інших країнах (Польща, Туреччина донедавна) питання управління в умовах кризової ситуації – одна з найважливіших функцій відповідних органів, а Рада національної безпеки часто виступає центральним елементом в управлінні кризою.

Стаття 4 Закону точніше розкриває роль і місце РНБОУ в процесі управління національною безпекою, оскільки говорить про її компетенцію у цій сфері. Оминувши чисто аналітичні пункти, що стосуються не тільки РНБОУ, звернемо увагу на окремі важливі моменти. Так, РНБОУ має право подавати Президентові пропозиції щодо:

- утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері;
- проекту Закону України про Державний бюджет України щодо статей, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України;
- матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки і оборони;
- залучення контрольних, інспекційних і наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених в дію Указами Президента України;
- забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденцій розвитку подій, що відбуваються в Україні і в світі, визначення потенційних і реальних загроз національним інтересам України;
- питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Кілька разів повторюється пункт про координацію і контроль, але наприкінці статті законодавці запропонували чітке формулювання цього

моменту: РНБОУ координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Отже, згідно з Законом, РНБОУ опікується абсолютно всіма питаннями в Україні, хоча реально не вписано механізми цієї діяльності. Так, Закон не встановлює відповідальності відділів у структурі Ради, не фіксує таких важливих елементів управління національною безпекою, як щорічні доповіді, збирання розвідувальної інформації, відповідальність за свої дії. Саме це дозволяє говорити, що Закон про РНБОУ є декларативним і лише розширює відповідну Статтю Конституції.

Не менш, а можливо й більш важливим для розуміння системи управління національною безпекою в Україні є Закон України „Про основи національної безпеки України”, ухвалений 19 червня 2003 року. Він конкретно визначає, хто має перейматися національною безпекою, тобто – коло її суб'єктів. Сюди входять: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, Генеральна прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Збройні Сили України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, громадяни України, об'єднання громадян. Їх зусилля мають бути спрямовані на об'єкти національної безпеки: людину і громадянина (їх конституційні права і свободи), суспільство (його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне та природне середовище, природні ресурси) і державу (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність).

Як бачимо, законодавець підійшов дуже широко до визначення учасників процесу забезпечення і управління національною безпекою. Національна безпека, в їх розумінні, це сукупність усіх проблем, що стосуються безпечного існування громадянина і суспільства. Загроза життю однієї людини – це вже загроза національній безпеці. Відповідно, і суди, і Нацбанк, і громадські організації (наприклад, клуб книголюбів) є суб'єктами національної безпеки і мусять, поряд зі своїми прямим функціями, нести тягар цієї відповідальності. Однак, натякнувши на цей факт, народні депутати не стали його розвивати.

Услід за скасованою Концепцією (основами державної політики) національної безпеки України, стаття 9 цього Закону розширює бачення повноважень **основних суб'єктів системи забезпечення національної**

безпеки. Але Закон не говорить нічого нового про систему ухвалення рішень і управління у сфері національної безпеки: Президент здійснює загальне керівництво, а РНБОУ координує і контролює діяльність органів виконавчої влади. Між іншим, контроль за реалізацією заходів у сфері національної безпеки здійснюється, відповідно, Верховною Радою і Кабінетом Міністрів України. Однак детальних положень, хто кого контролює, хто за що відповідає, не існує.

Натомість є пояснення щодо відповідальності інших суб'єктів національної безпеки. Так, громадяни України через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади й органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни. Верховна Рада України, у межах повноважень, визначених Конституцією, ухвалює закони, визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики, приймає інші рішення з питань відбиття збройної агресії проти України, введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України. Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; вживає заходів для забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби зі злочинністю. Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції здійснюють правосуддя у сфері забезпечення національної безпеки України згідно із законами України; прокуратура України здійснює свої повноваження у сфері національної безпеки відповідно до Конституції України; Національний банк України, відповідно до основних засад грошово-кредитної політики, розроблених Радою Національного банку, визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки України тощо.

З одного боку, така деталізація точніше вказує на структуру системи управління національною безпекою, визначає відповідальних за різні рівні ухвалення рішень. Однак, з іншого боку, будь-які новації звелися до введення словосполучення „в інтересах національної безпеки” в конституційні визначення відповідних суб'єктів.

Звичайно, таке профановане визначення не сприяє розумінню ролі, яку має відігравати, наприклад, Нацбанк у сфері управління національною безпекою. Та й ступінь контролю РНБОУ за діяльністю органів виконавчої влади не конкретизовано – найбільш залученою особою до сфери ухвалення рішень залишається Президент України. Але нагадаємо: РНБОУ є не

дорадчим органом при Президентові (як, наприклад, Рада національної безпеки Польщі), а координуючим і контролюючим органом при ньому. Закон „Про основи національної безпеки України” вилучив занадто очевидні повтори і перехресні посилання в Концепції національної безпеки та інших актах, однак не дав явних вказівок щодо ролей, відповідальності та розподілу повноважень державних органів. Звичайно, якщо говоримо про реалізацію покладених на органи влади конституційних повноважень (наприклад, емісію грошей у Нацбанку чи ухвалення законів у Верховній Раді), то всі питання ніби зникають – не потрібно ухвалювати додаткових нормативних документів. Однак якщо виносимо сферу національної безпеки „за дужки” щоденної роботи, вважаємо її окремою системою, котра заслуговує на окремі рівні компетенції, то брак чіткого розподілу повноважень і схеми управління негативно впливає на весь процес.

Втім, заглибившись далі у нормативно-правові акти, з'ясуємо, що потрібні механізми координації і контролю виписані в Указі Президента „Про Раду національної безпеки і оборони України”, в яких чітко регламентуються склад, функції, принципи роботи цього органу та послідовність його дій.

Для кращого розуміння безмежних і, водночас, невизначених можливостей РНБОУ згадаємо Указ Президента „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 червня 1998 року „Про хід виконання Указу Президента України від 1 січня 1998 року №41 „Про запровадження режиму жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат, заходи щодо забезпечення надходження доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі” (Із змінами, внесеними згідно з Указом Президента №1012/98 від 11.09.98)”. Звичайно, цей Указ є рішенням Президента України і відповідає його конституційним повноваженням, але він спрямований на виконання рішень РНБОУ. Тобто, саме РНБОУ порадила Президентові, крім усього іншого, примусити Кабмін затвердити у двомісячний термін та реалізувати програму заходів щодо поступового (протягом трьох років) зменшення видатків Державного бюджету України; попросити Кабмін опрацювати в місячний термін пропозиції щодо скорочення загальних ставок податку на фонд заробітної платні шляхом зменшення зборів до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи і соціального захисту населення та до Фонду соціального страхування України; примусити Кабмін внести у двотижневий термін пропозиції щодо вдосконалення управління майном, що перебуває у державній власності, та використання державних корпоративних прав тощо; звернутися до Верховної Ради України з пропозицією утриматися від прийняття законодавчих актів, реалізація яких вимагає додаткових асигнувань з Державного бюджету; звернутися до Верховної Ради з пропозиціями розглянути як невідкладні деякі проекти законів України тощо; доручити Державній податковій адміністрації вжити додаткових заходів, спрямованих на обмеження

відпливу доходів з легальної сфери виробництва (зокрема, через систему фіктивних фірм) та уникнення на цій основі сплати податків, а також провести у тримісячний термін суцільну перевірку додержання суб'єктами господарської діяльності податкового законодавства під час здійснення бартерних операцій.

Отже, сфера втручання Ради національної безпеки є, по суті, надто широкою як за кількістю питань (відповідні укази існують фактично щодо всіх сфер народного господарства), так і за впливом на інші суб'єкти національної безпеки – за винятком Президента України.

Неефективність підходу, коли РНБОУ переймається всім і нічим, можна продемонструвати на прикладі звіту В. Радченка „Про основні результати роботи Ради національної безпеки і оборони України та апарату Ради у 2003 році” („Стратегічна панорама”, №1, 2004 рік). Зокрема, кілька абзаців цього звіту конституційного органу присвячено заходам, спрямованим на зменшення випадкових отруєнь алкоголем. Результатом роботи РНБОУ називається те, що „кількість померлих від випадкових отруєнь алкоголем за січень – жовтень 2003 року, порівняно з відповідним періодом минулого року, скоротилася на 652 особи”. Подібне у звіті, наприклад, американської РНБ просто неможливе – у зв'язку з чітким окресленням її повноважень.

Нині юридичні формулювання щодо системи управління національною безпекою залишаються в описаному нами стані. Однак, внаслідок політичних змін в країні, старі терміни наповнюються новим змістом. Нас ще чекають новації у законах „Про Кабінет Міністрів України” та „Про Президента України”, та вже тепер можна бачити, в якому напрямі може розвиватися роль РНБОУ. У засобах масової інформації не раз піддавався критиці Указ Президента „Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України” від 8 лютого 2005 року [6], тому обмежимося лише констатацією фактів.

Так, на сьогодні Секретар РНБОУ може на виконання рішень РНБОУ (тобто, це не його власне право, а рішення 2/3 РНБОУ) додатково до законних повноважень:

- вносити до міністерств, інших органів виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції та рекомендації з проблем національної безпеки і оборони, поліпшення координації діяльності цих органів у зазначеній сфері;
- ініціювати невідкладний розгляд Кабінетом Міністрів України питань щодо виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України;
- брати участь у засіданні Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу;
- порушувати за результатами здійснення контролю за виконанням рішень Ради національної безпеки і оборони України питання щодо відповідальності посадових осіб;
- погоджувати пропозиції щодо кандидатур на посади в органах

державної влади, діяльність яких пов'язана з питаннями національної безпеки і оборони України, призначення яких на посади здійснюється Президентом України.

Фактично цей Указ визначив чітке розуміння ролі і місця РНБОУ в системі управління національною безпекою. Правда, трохи змінилися відповіді на запитання „як координує і як контролює” – відтепер РНБОУ в особі свого Секретаря стала окремим центром ухвалення рішень, який може судити про звільнення, призначення посадових осіб, опосередковано втручатися в роботу виконавчої гілки влади тощо. Відповідно, є кілька зауважень, що стосуються:

- надання РНБОУ виключних і занадто великих повноважень;
- розширення сфери національної безпеки до, по суті, всіх можливих аспектів життя;
- створення перехресних повноважень між Секретаріатом Президента, Кабміном, правоохоронними органами (Генпрокуратурою);
- порушення системи трьох гілок влади.

Отже, є всі підстави вважати, що конкретизація ролі РНБОУ лише видимість – на сьогодні неправильна організація апарату і неможливість виконувати в повній мірі Указ Президента викликали нові запитання і претензії до всієї системи ухвалення рішень у сфері національної безпеки. Окрім того, невіршеними лишилися такі важливі питання, як відповідальність РНБОУ за свої рішення, порядок дій у випадку кризової ситуації, чітке визначення питань і пріоритетів національної безпеки. Доти, доки ці питання лишаються чисто політичними, а не юридичними, РНБОУ буде консультативним органом, що сприяє наданню главі держави максимально повної інформації з важливих питань, а також аналізує потенційні загрози і опікується кризовим менеджментом. Втім, дуже рідко це сприяє досягненню конкретних завдань у сфері національної безпеки.

Література:

1. National Intelligence Machinery. – Available from <http://www.tso.co.uk/bookshop>.

2. **Гончаренко О. М., Лисицин Е. М.** Методологічні засади розробки нової редакції Концепції національної безпеки України. – К.: НІСД, Серія „Національна безпека”. – 2001. – Випуск 4.

3. **Горбулін В. П., Белов О. Ф., Лисицин Е. М.** Актуальні питання організації стратегічного планування державної політики національної безпеки України // Стратегічна панорама. – 1999. – №3. – С. 12 - 19.

4. **Лисицин Э., Джангужин Р., Гончаренко А.** Гражданский контроль и система национальной безопасности Украины // Зеркало недели. – № 35

(410). – 2002. – 14 - 20 сентября.

5. **Мирошниченко В. М.** Организация управления и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. – М.: Издательство „Экзамен”, 2002. – 256 с.

6. **Рахманин С.** Административный тупик // Зеркало недели. – № 10 (538). – 2005. – 19 - 25 марта.

7. **Шер Дж.** Військова та безпекова реформа в Україні: західний погляд // Стратегічна панорама – 2003. – № 2.