



Микола НЕДЮХА,
доктор філософських наук, професор,
завідувач сектору методології
Інституту законодавства Верховної Ради України,
заслужений діяч науки і техніки України



Микола ФЕДОРІН,
кандидат юридичних наук,
завідувач відділу
комплексних проблем державотворення
Інституту законодавства
Верховної Ради України

ДЕЯКІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Ключові слова: національні інтереси; національна безпека; система забезпечення національної безпеки.

В умовах посилення зовнішніх загроз та небезпек, а також соціально-економічної й суспільно-політичної кризи, що спостерігається в Україні, особливої актуальності набувають питання забезпечення національної безпеки. Як відомо, безпека належить до найважливіших складових життєдіяльності людини, суспільства та держави. Її забезпечення вимагає створення системи організаційно-правових заходів, проведення яких передбачає адекватне реагування на виклики й ризики сьогодення, організацію протидії внутрішнім і зовнішнім деструктивним силам та факторам.

Система управління безпекою вирізняється надзвичайною складністю, ієрархічністю й взаємозалежністю елементів. Йдеться про управління політичною, економічною, соціальною, інформаційною та іншими видами безпеки, кожна з яких має свою специфіку, особливості прояву і функціонування. До того ж окремі елементи системи національної безпеки також є складно організованими і мають тільки їм притаманний предмет правового регулювання. Скажімо, управління безпекою в економічній

сфері передбачає забезпечення сировинно-ресурсної, енергетичної, фінансової, зовнішньоекономічної, технологічної та продовольчої безпеки. Немає необхідності доводити, що кожний вид безпеки характеризується особливим правовим режимом його забезпечення. Так само має бути чітко регламентованим перелік методів та засобів юридичного регулювання в межах функціонування того чи іншого правового режиму.

Варто враховувати також і ту обставину, що за умов глобалізації суспільних відносин посилюється взаємозв'язок між національною та міжнародною безпекою, принаймні в межах європейського континенту. Відтак будь-яка реальна загроза національній безпеці неминуче позначиться на стані регіональної безпеки в цілому і навпаки [1, 708–721].

Ситуація ускладнюється відсутністю належного розуміння сутності державно-правової політики за умов транзитивного суспільства. Проблеми національної безпеки в незалежній Україні почали ґрунтовно вивчатись лише останнім часом. При цьому значна частина дослідників традиційно звертається до радянської чи російської ме-

тодології безпекознавства, тоді як інші в основу наукових розробок поклали концептуальні положення західних авторів, в основі яких – усталені традиції формування політичних націй та утвердження плюралістичної демократії, що не завжди відповідає українським реаліям. За таких умов їхні висновки та пропозиції мають переважно дискусійний характер, що досить часто заважає розробці загально визнаної стратегії забезпечення національної безпеки, розв'язанню завдань посттоталітарного періоду трансформаційних змін.

Не приділяє належної уваги питанням національної безпеки і політична еліта України, де домінують суперечливі, а то й взаємовиключні підходи до сутності та шляхів вирішення наявних проблем, їх правового унормування. Важливі політичні рішення, що закладаються в основу стратегічного розвитку України, часто ухвалюються спонтанно, без належного наукового обґрунтування, врахування національних інтересів, викликів і ризиків суверенного розвитку. Бракує компромісних варіантів забезпечення національної безпеки, створення цілісної системи управління суспільними відносинами у зазначеній сфері.

Як відомо, в демократичній державі управління національною безпекою має здійснюватися виключно у межах закону. В Україні зазначена сфера діяльності регламентується низкою нормативно-правових актів. Значну увагу цьому питанню приділяє Конституція України. У ній, зокрема, наголошується на важливості забезпечення екологічної (ст. 16), економічної, інформаційної та державної безпеки, а також оборони України (ст. 17); наведено перелік повноважень Президента України у сфері безпеки (ст. 106); визначено правовий статус Ради національної безпеки і оборони України (ст. 107), обов'язки Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення обороноздатності та національної безпеки України (ст. 116) тощо. Підкреслюється, що основи національної безпеки повинні визначатися виключно законами України (ст. 92).

Водночас варто констатувати, що у чинному законодавстві механізм управління сферою безпеки врегульовано недостат-

ньо, закладено певні суперечності принципового характеру, відсутня чітка регламентація понятійно-категорійного апарату. Так, бракує обґрунтування сутності поняття «національна безпека» та його похідних. Законодавець не визначає правовий статус екологічної, економічної, інформаційної та державної безпеки, їхню ієрархію, міру їх співвідношення з вихідним терміном «національна безпека».

Відсутнє в Конституції України і поняття «військова безпека», хоча використовуються дещо неоднозначні в змістовному сенсі терміни «оборона» та «обороздатність». Базові поняття «національна безпека» та «оборона держави» розглядаються як самостійні, незалежні одне від одного, підтвердження чому є, зокрема, назва основного координуючого органу держави у сфері національної безпеки – Ради національної безпеки і оборони України (РНБО) [2, 245].

У багатьох випадках терміни «національна» та «державна» безпека фактично отожднюються, хоча поняття «національна безпека» за обсягом є значно ширшим, аніж «державна безпека». Не визначено співвідношення останнього поняття з терміном «захист державного кордону».

Як відомо, основним засобом забезпечення усіх видів безпеки є держава. Остання покликає активно координувати взаємодію органів державної влади і структур громадянського суспільства, визначати сутність та характер загроз, здійснювати адекватні заходи щодо їх уникнення, нейтралізації чи подолання. Лише держава спроможна встановлювати пріоритети реалізації національних інтересів, доцільно розподіляти матеріальні та людські ресурси, підпорядковувати їх завданням соціального зростання. Будь-які програми з цього питання, суб'єктами розробки та реалізації яких є неурядові організації, навряд чи можуть успішно виконуватись без прямої чи опосередкованої участі держави, а тим більше конкурувати з нею.

Водночас суттєву роль у реалізації політики національної безпеки останнім часом починають відігравати різноманітні соціальні інститути, насамперед шляхом здійснення громадянського контролю за діяльністю органів державної влади [3], що

сприяє зміцненню гарантій додержання законності, прав і свобод людини та громадянина, забезпеченню адекватності формування системи національної безпеки відповідно до національних інтересів і економічних можливостей держави. Тому нагальною є потреба широкого залучення громадськості до обговорення найбільш гострих проблем національної безпеки, опрацювання відповідних державних рішень. Йдеться передусім про створення громадських експертних рад при органах виконавчої влади, які мають діяти у сфері забезпечення національної безпеки. Очевидно, що межі діяльності як держави, так і структур громадянського суспільства щодо забезпечення національної безпеки мають бути чітко визначені, розмежовані та регламентовані нормами закону.

У зв'язку з тим, що здійснення заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки, потребує багато часу, а певні загрози та небезпеки вимагають негайного реагування, органи державної влади, відповідальні за забезпечення національної безпеки, мають працювати на випередження, перспективу, передбачати появу нових, нейтралізацію наявних та унеможливлення потенційних викликів, ризиків і небезпек. Вирішення цієї проблеми цілком слушно пов'язується з організацією стратегічного управління процесом державного будівництва, зокрема у сфері національної безпеки.

Не викликає сумніву, що забезпечення процесу управління неможливе поза виробленням науково обґрунтованої стратегії національної безпеки. Європейська традиція передбачає необхідність її дворівневої розробки, перший етап підготовки якої пов'язується з формуванням відповідної концепції, яка передусім має давати відповідь на запитання «що робити?» Другий етап підготовки документа передбачає розроблення відповідної стратегії, покликані дати відповідь на запитання «як робити?» Системний підхід до пошуку відповідей на запитання «що і як» передбачає вироблення динамічної моделі стратегії національної безпеки як засобу систематизації теоретичних уявлень щодо загроз та небезпек національної безпеки, напрямів їх нейтралізації,

чіткого визначення проблем забезпечення національної безпеки, їх пріоритетів, послідовності та системності реалізації. На жаль, уведена в дію Указом Президента України від 12 лютого 2007 року стратегія національної безпеки України значною мірою не відповідає зазначеним вимогам. У згаданому Указі лише задекларовано взаємозалежні завдання та пріоритети державної політики у цій сфері, однак не визначено шляхи їх досягнення. Будучи зорієнтованим на віддалену перспективу, Указ змодельював імовірнісні небезпеки, виклики та загрози національним інтересам, однак не врахував реальні ризики, які в подальшому ідентифікувались з глобальною фінансовою й економічною кризою, російсько-українським газовим конфліктом, намаганнями Росії утримати Україну в сфері свого геополітичного впливу тощо. Отже, зазначений документ, пропонуючи методологію відповідей на можливі виклики, позбавлений інструментально-методичної складової оцінки сутності та характеру ризиків, подолання кризових явищ і не дає змоги налагодити дієвий контроль, зокрема парламентський, за реалізацією більшості його положень. Потребують також удосконалення методи наукового обґрунтування прийняття стратегічних рішень у сфері національної безпеки та прогнозування можливих наслідків їх застосування.

Тактичні завдання реалізації стратегічної лінії національної безпеки полягають, на наш погляд, у розробці загальнодержавних планів та програм, спрямованих на її системне забезпечення.

Очевидно, що ефективність державної політики у сфері безпеки визначається її результатом, мірою відповідності національним інтересам, протидією, нейтралізацією чи унеможливленням прояву тих чи інших загроз, небезпек тощо. Проте чинна система забезпечення національної безпеки України не передбачає здійснення моніторингу та його аналітичного супроводу, оцінювання ефективності державної політики щодо забезпечення й просування національних інтересів.

У чинному законодавстві бракує низки базових законів, спрямованих на регулю-

вання суспільних відносин у межах окремо взятих елементів системи національної безпеки. Не повною мірою, а в деяких випадках і суперечливо, регламентується склад суб'єктів забезпечення національної безпеки. Потребує вдосконалення механізм розподілу повноважень органів державної влади, що задіяні у сфері безпеки, оскільки це безпосередньо позначається на ефективності реалізації національних інтересів.

З урахуванням надзвичайної складності, а також непередбачуваності багатьох викликів, ризиків, загроз і небезпек, що постають перед національною безпекою, слід погодитись із думкою деяких вчених, які стверджують, що національною безпекою варто управляти, а не її забезпечувати. Проте згідно з українським законодавством національною безпекою не управляють, а її забезпечують. Як відомо, під терміном «забезпечення» розуміють підтримку безпеки в належному стані за будь-яких умов функціонування суспільства, тоді як управління передбачає гнучке реагування на загрози та небезпеки, поєднання раціонального задоволення потреб з реалізацією відповідних заходів, виходячи з можливостей держави, звичайно, ґрунтуючись на необхідності постійного контролю за станом та динамікою розвитку сфери безпеки.

Очевидно, що управління національною безпекою може бути ефективним лише за наявності чітко визначеного переліку відповідальних за цей процес органів державної влади, належного законодавчо закріпленого розподілу їх повноважень тощо.

Закон України «Про основи національної безпеки України» визначив коло суб'єктів її забезпечення. Проте з точки зору ефективності управління безпекою названий перелік потребує систематизації та вмотивованого скорочення. Адже виконання цими суб'єктами своїх обов'язків вимагає як врегулювання наданих їм повноважень, так і визначення порядку їх взаємодії між собою. Проте чинне законодавство з його прогалинами та суперечностями неспроможне належним чином вирішити зазначене питання. Зокрема, це пов'язано із відсутністю у ньому визначення головного суб'єкта управління системою національної безпеки, що за певних обставин

може призвести до можливого небезпечного їх протистояння, протидії, а то й конфліктів.

Згідно з європейською традицією, ключовим елементом управління національною безпекою є так званий сектор безпеки. Проте в чинному законодавстві зазначений сектор згадується тільки у затвердженій Указом Президента України Стратегії національної безпеки, який фактично є підзаконним актом. Залишається законодавчо неврегульованим правовий статус названого сектору, не регламентовано його склад та структуру. І це попри ту обставину, що сектор безпеки, як правило, акумулює питання політичної, економічної, інформаційної, екологічної та інших різновидів безпеки, вирішення яких має забезпечуватися не тільки силовими, а й іншими засобами та методами.

Такі суб'єкти, як Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура, міністерства, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть і повинні забезпечувати національну безпеку.

Зокрема, судові органи повинні забезпечувати здійснення правосуддя у справах про злочини у сфері посягань на безпеку держави та суспільства; здійснювати судовий захист з питань захисту прав та свобод людини, які були порушені у зв'язку з діяльністю держави, пов'язаною із забезпеченням безпеки, тощо. Органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування мають забезпечувати виконання законів та інших нормативно-правових актів у сфері безпеки; організовувати розробку й реалізацію відповідних програм. Проте активно забезпечувати процес управління системою національної безпеки зазначені органи державного управління навряд чи спроможні.

Істотно обмеженими є також можливості громадян України та їх об'єднань як суб'єктів управління безпекою. Щоправда, Конституція України встановлює, що захист національної безпеки є справою не тільки держави, а й усього українського народу. Хоча очевидно, що громадяни України та їх об'єднання, як зазначалось вище, можуть брати активну участь у забезпеченні цивільного контролю за сектором безпеки, обго-

воренні найважливіших заходів держави з питань безпеки тощо.

Однією з «більових точок» управління процесом забезпечення національної безпеки є фактична відсутність цивільного демократичного контролю за діяльністю силових структур з боку громадянського суспільства та його представницьких органів. Зокрема, Закон України «Про цивільний демократичний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави» надав Верховній Раді України певні повноваження зі здійснення зазначених функцій, однак чіткого механізму їх реалізації повною мірою не визначив. Як наслідок, за оцінками експертів, такого роду контроль лише «ледь започаткований».

Варто зазначити, що забезпечення контролю за діяльністю сектору безпеки вимагає відповідної професійної підготовки, тому комплектування профільного парламентського комітету може викликати певні труднощі. В деяких країнах, наприклад у Норвегії чи Канаді, ця проблема розв'язується шляхом створення позапарламентських комітетів, члени яких не є парламентаріями, але призначаються парламентом і звітують перед ним. Способи призначення членів комітету можуть відрізнитись залежно від існуючого в країні політичного режиму. Так, у Великобританії призначення може здійснюватись главою уряду – після попереднього обговорення з лідером опозиції. У деяких інших європейських країнах виконавча влада висуває можливі кандидатури, тоді як парламент їх затверджує. У Німеччині та Норвегії повна відповідальність за своєчасність розв'язання даного питання покладається на законодавчу владу [4, 11–39].

Проблема комплектування складу комітету за європейськими стандартами тісно пов'язана з процесом здійснення перевірки на благонадійність майбутніх його членів. Принципово важлива роль у роботі комітету покладається на голову, який не тільки визначає основні напрями його діяльності, а й налагоджує контакти з контрольованими службами поза межами офіційних робочих зустрічей. При цьому призначення голови

може також здійснюватись відповідно до парламентських традицій.

У цілому завдання підвищення ефективності управління національною безпекою можуть бути зведені, на наш погляд, до декількох напрямів:

- приведення законодавства з питань національної безпеки у відповідність до Конституції України, гармонізації його з відповідними європейськими нормативно-правовими актами. Йдеться передусім про уточнення завдань і функцій суб'єктів управління національною безпекою за умов особливого стану та кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. Важливим є усунення наявних протиріч, неузгодженостей і прогалин у чинних законах та інших нормативно-правових актах із зазначеного питання;

- підвищення ефективності стратегічного планування, координації та контролю за діяльністю суб'єктів управління національною безпекою, зокрема уточнення та чіткого розмежування завдань і сфер відповідальності;

- посилення прогностичної функції у діяльності РНБО України, управління національною безпекою шляхом отримання об'єктивної інформації, необхідної для своєчасної ідентифікації реальних та потенційних загроз – як внутрішніх, так і зовнішніх, розробка дієвих заходів щодо їх передбачення, унеможливлення, нейтралізації й подолання;

- забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів державної влади, насамперед в умовах кризових і надзвичайних ситуацій, в тому числі в разі особливого чи надзвичайного станів;

- розробка та впровадження загальнодержавної системи визначення й моніторингу порогових значень показників (індикаторів), що характеризують рівень захищеності національних інтересів у різних сферах життєдіяльності українського суспільства;

- розв'язання питань кадрового забезпечення сектору безпеки, підвищення професійного рівня та соціального забезпечення військовослужбовців, співробітників правоохоронних і розвідувальних органів.

Список використаних джерел:

1. Глобалізація і безпека розвитку: моногр. / [О.Г. Білорус, Д.Г. Лук'яненко та ін.; керівник авт. кол. і наук. ред. О.Г. Білорус]. – К.: КНЕУ, 2001. – 733 с.
2. Чорний В.С. Військова організація України: становлення та перспективи розвитку: моногр. / В.С. Чорний. – Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2009. – 368 с.
3. Лисицын Э. Гражданский контроль и система национальной безопасности Украины / Э. Лисицын, Р. Джангужин, А. Гончаренко // Зеркало недели. – 2002. – № 35. – С. 4.
4. Парламентський контроль за сферою безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти: посібн. для парламентарів / С. Берн, Ф. Флурі, С. Ланн та ін. – К.: Міжпарламентський союз та Женевський центр демократичного контролю за збройними силами, 2003. – 195 с.

*Микола НЕДЮХА,
Микола ФЕДОРІН*

**ДЕЯКІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Резюме

У статті розглядається комплекс соціально-правових засобів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування національної безпеки України.

*Николай НЕДЮХА,
Николай ФЕДОРИН*

**НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ**

Резюме

В статье рассматривается комплекс социально-правовых средств, направленных на обеспечение эффективного функционирования национальной безопасности Украины.

*Mykola NEDYUKHA,
Mykola FEDORIN*

LEGAL ASPECTS OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE MANAGEMENT

Summary

The article deals with social and legal means which are directed to effective functioning of national security of Ukraine.