

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ФІЛІАЛ**

А.І.Шевцов, О.І.Їжак

**ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Аналітичний матеріал

Дніпропетровськ
Грудень 2002

ЗМІСТ

1. Огляд проблеми	3
2. Конституційне визначення національної безпеки України	4
3. Розподіл повноважень у сфері національної безпеки	7
4. Механізми демократичного контролю у сфері національної безпеки.....	13
5. Критерії оцінки законодавства щодо національної безпеки України.....	15
6. Аналіз чинної концепції та законопроектів щодо її змін.	17
7. Варіанти законодавчого забезпечення національної безпеки України.....	21

*При повному або частковому використанні матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

© Дніпропетровський філіал

Національного інституту стратегічних досліджень

✉ 3, вул. Криворізька, м. Дніпропетровськ, 49008, Україна

☎ Тел./факс: 8+38-(0562)–770-00-93, тел. 92-50-78

💻 E-mail: office@db.niss.gov.ua

1. ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

На початку 21 століття в Україні все ще зберігається традиція апелювання до радянських і російських схем забезпечення національної безпеки. З часів “холодної війни” зберігається таке явище, як “воєнна організація держави”, практично не змінними залишилися структура та функції правоохоронних органів і спеціальних служб. Базове українське законодавство щодо національної безпеки, перш за все “Концепція (основи державної політики) національної безпеки” 1997 року й Закон України “Про розвідувальні органи України” 2001 року мають у своїй основі переклад відповідних російських законів 1992 і 1996 років.

Відсутність адекватних часу реформ може призвести до дихотомії у системі національної безпеки України й зростання недовіри до неї з боку провідних західних країн. Фактично, це вже має місце. Незважаючи на проголошення Радою національної безпеки й оборони намірів інтеграції до НАТО і прийняття Плану дій Україна-НАТО, кооперацію на найближчий час буде обмежено тільки військовою сферою. Визначеність пріоритетів Міністерства оборони України не супроводжується аналогічною визначеністю інших силових інститутів.

Критичним у сучасних умовах є економічний аспект даної проблеми. Несумісність системи національної безпеки України із західними нормами стає одним із факторів, що перешкоджає зовнішнім інвестиціям в українську економіку. Функції інститутів національної безпеки України часто є причиною непрозорості й незрозумілості економічних відносин в Україні для західних інвесторів. Фактично, питання про організацію національної безпеки України перетворилось в одне з питань інвестиційної привабливості держави.

На Празькому самміті НАТО Україна зобов’язалась прийняти нову концепцію національної безпеки. Це рішення готувалось апаратом Ради національної безпеки й оборони України заздалегідь у рамках підготовки Плану дій Україна-НАТО. Законопроект про прийняття нової концепції, підготовлений апаратом РНБОУ, було внесено до Верховної Ради Президентом 13 серпня 2002 року, але він не отримав у першому читанні необхідної кількості голосів.

На сьогодні у Верховній Раді знаходиться три законопроекти щодо концепції національної безпеки. Окрім згаданого, існує законопроект депутата Георгія

Манчуленка (фракція “Наша Україна”) й депутата Михайла Павловського (фракція блоку Юлії Тимошенко). Перший з них є скоріше спробою запропонувати альтернативу, ніж самою альтернативою. Другий законопроект передбачає повторний розгляд президентської концепції прийняттям закону про національні інтереси України.

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ВИЗНАЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Конституція України є відбиттям національного консенсусу щодо ладу держави. Вона отримала визнання також за межами України. Спробуємо на основі Конституції України окреслити коло тих питань, які мають належати до національної безпеки. Очевидно, таке визначення в цілому буде відповідати сучасним вимогам.

В першу чергу заслуговують на увагу такі аспекти конституційних положень:

1. “Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави” (стаття 3).

2. “Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян” (стаття 17, абзац 4).

3. Інтереси національної безпеки є єдиною конституційною причиною можливого обмеження окремих прав і свобод громадян (стаття 32, абзац 2; стаття 34, абзац 3; стаття 36, абзац 1; стаття 39, абзац 2; стаття 44, абзац 2).

4. “В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень” (стаття 64, абзац 2).

5. “Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України (стаття 17, абзац 2).

6. Окрім “національної безпеки” Конституція містить посилання на “екологічну безпеку” (стаття 16); “економічну та інформаційну безпеку” (стаття 17, абзац 1); “державну безпеку” (стаття 17, абзац 3); “громадську безпеку” (стаття 138(7)).

Зазначене дозволяє сформулювати таке правило віднесення певної проблеми до сфери національної безпеки: *національна безпека — це те, заради чого може бути змінено зміст діяльності держави, який полягає в гарантії прав і свобод громадян.*

Оскільки інтереси національної безпеки є єдиною конституційною причиною можливого обмеження окремих прав і свобод громадян, то зі статті 64, абзац 2 випливає, що введення воєнного стану завжди пов'язано з інтересами національної безпеки. Тобто до національної безпеки можуть бути віднесені *всі* питання воєнної безпеки, а саме оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності. Відповідно до цього, згідно стаття 17, абзац 2 застосування Збройних Сил може здійснюватись тільки заради забезпечення національної безпеки. В інших випадках (відповідно до статті 17, абзац 4) Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян. Останнє положення, до речі, дозволяє зробити висновок, що діяльність *всіх* військових формувань в Україні повинна бути зосереджена на питаннях воєнної безпеки і тільки на них.

Таким чином можна визначити основну складову національної безпеки — це воєнна безпека. Така спорідненість понять є загально визнаною. В тексті Конституції, в назвах державних установ і спеціальній літературі широко використовується інтегральний термін “національна безпека й оборона”.

Щодо інших видів безпеки, згаданих Конституцією — екологічної, економічної, інформаційної, державної, громадської, — а також видів, що згадуються у спеціальній літературі, таких як гуманітарна, ідеологічна, науково-технологічна, та інші, їх загалом не можна розглядати як окремі види національної безпеки. Конституція не містить таких вимог. Тобто помилковим було б вважати, що ці види безпеки є такими ж складовими частинами національної безпеки, як і воєнна безпека. Звичайно, національна безпека має екологічну, економічну, інформаційну й навіть гуманітарну складові, однак далеко не всі екологічні, економічні, інформаційні та гуманітарні проблеми можуть розглядатись у контексті національної безпеки. Справді, чи припустимо, наприклад, заради підтримки національного виробника або розвитку української мови *змінювати зміст діяльності держави, який полягає в гарантії прав і свобод громадян?* Очевидно, такі проблеми мають вирішуватись без застосування надзвичайних повноважень інститутів національної безпеки.

Зазначене ілюструється рисунком 1.

Національна безпека <i>(те, заради чого можуть бути обмежені права і свободи громадян)</i>	
О б р о н а Д е р ж а В и	Економічна безпека
	Екологічна безпека
	Інформаційна безпека
	Державна безпека
	Громадська безпека

Рис. 1. Конституційні складові національної безпеки.

Таким чином до національної безпеки України мають відношення всі аспекти оборони держави, а також деякі питання, які належать до інших сфер життя нації. Ці питання повинні мати ті ж ознаки важливості, які мають проблеми застосування збройної сили.

Згідно статті 92(17) “основи національної безпеки” повинні визначатись законом України. Таким чином, окрім Конституції України має існувати принаймні один закон, що регулює основи національної безпеки держави. Він повинен відповідати конституційним положенням і конкретизувати їх зміст.

Законодавче затвердження у будь-якій формі документу, що містить у назві слово “концепція”, не може задовольнити зазначеній конституційній вимозі. Проблема полягає у тому, що затвердження концепції окремим законом не робить законом саму концепцію, якщо тільки вона не є законом за своєю суттю, тобто не містить правил, які можна було б виконувати. В такому разі варто назвати сам цей документ законом і приймати безпосередньо його. Концепція — це розуміння або

погляд на певну проблему. Закон — це правила вирішення певних проблем. Виконувати можна правила, але не “розуміння” або “погляд”.

Таким чином, конституційна вимога полягає в прийнятті закону, який установлює основи національної безпеки, але не у затвердженні законом іншого концептуального документа.

3. РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

При розгляді питання про розподіл повноважень у сфері національної безпеки необхідно приймати до уваги такі конституційні положення:

1. Національна безпека України забезпечується Президентом (стаття 106(1)), координується Радою національної безпеки й оборони (стаття 107, абзац 1), здійснюється Кабінетом Міністрів (стаття 116(7)).

2. “Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України” (стаття 65, абзац 1).

Таким, на рівні Конституції України встановлюється принциповий розподіл повноважень і функцій вищих органів державної влади, а також обов'язки громадян України при забезпеченні національної безпеки. Основні проблеми в цьому зв'язку виникають при визначенні того, яким чином повинні функціонувати й взаємодіяти інститути національної безпеки, такі як військове відомство, правоохоронні органи та спецслужби, а також якими мають бути їх відносини з громадянами України.

Чинна Концепція і запропоновані законопроекти при визначенні основних суб'єктів національної безпеки держави ставлять на перше місце громадян України (український народ). На перший погляд це положення виглядає як прояв демократії, але на практиці воно може стати проявом тоталітаризму. Дійсно, із Конституції випливає, що обов'язком громадян є “захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів”. Однак ототожнювання цієї вимоги із суб'єктністю народу, причому головної, при забезпеченні національної безпеки є потенційно небезпечним.

Якщо звернутись до російського прототипу чинної української Концепції, то можна помітити утилітарність положення про суб'єктність народу. В російському законі таке положення фактично вводить інститут інформаторів¹: народ, так би мовити, “стукає” сам на себе і тим самим забезпечує національну безпеку держави. Хоча в цьому немає нічого наперед кримінального, але й ліберального теж нічого нема. Суб'єктність народу в такому аспекті вимагає встановлення таких само чітких обмежень на повноваження, як і для інших суб'єктів національної безпеки.

Російське законодавство, на відміну від українського, встановлює зрозумілі обмеження на інститут інформаторів. Так, спецслужбам забороняється звертатись з пропозицією про співпрацю до депутатів, суддів, прокурорів, священників і представників офіційно зареєстрованих релігійних організацій². Очевидно, якщо положення про суб'єктність народу буде збережено в базовому українському законі про національну безпеку, воно має бути уточнено й обмежено.

Проблема розподілу повноважень інститутів національної безпеки ані в чинній Концепції, ані в запропонованих законопроектах не розглядається. Усі такі інститути розглядаються загалом у виді “воєнної організації держави”. Між тим, оскільки забезпечення національної безпеки пов'язано з отриманням особливих повноважень, недопущення концентрації таких повноважень в одному інституті національної безпеки має бути однією з головних тем базового законодавства в цій сфері.

Загалом можна відокремити такі базові сфери діяльності інститутів національної безпеки: військова, правоохоронна і спеціальна. Вони перетинаються між собою, утворюючи шість основних функцій національної безпеки:

1. Оборона держави (виключно військова сфера);
2. Військова контррозвідка (перетинання військової та правоохоронної сфер);
3. Захист громадян, суспільства й держави від протиправних дій (виключно правоохоронна сфера);
4. Цивільна контррозвідка (перетинання правоохоронної та спеціальної сфер);
5. Цивільна розвідка і таємні операції (виключно спеціальна сфера);
6. Військова розвідка (перетинання спеціальної та військової сфер).

¹ Закон Российской Федерации "О безопасности" в ред. Закона РФ от 22.12.92 №4235-1, Указа Президента РФ от 24.12.93 №2288, Статьи 2, 8.

² Федеральный закон "О внешней разведке" №5-ФЗ 10.01.96 с изменениями от 7.11.2000, статья 19.

Паралельно до наведеного розподілу може застосовуватись також критерій розподілу за територіальним принципом — в межах, або проза межами держави. Зазначене ілюструється рисунком 2.

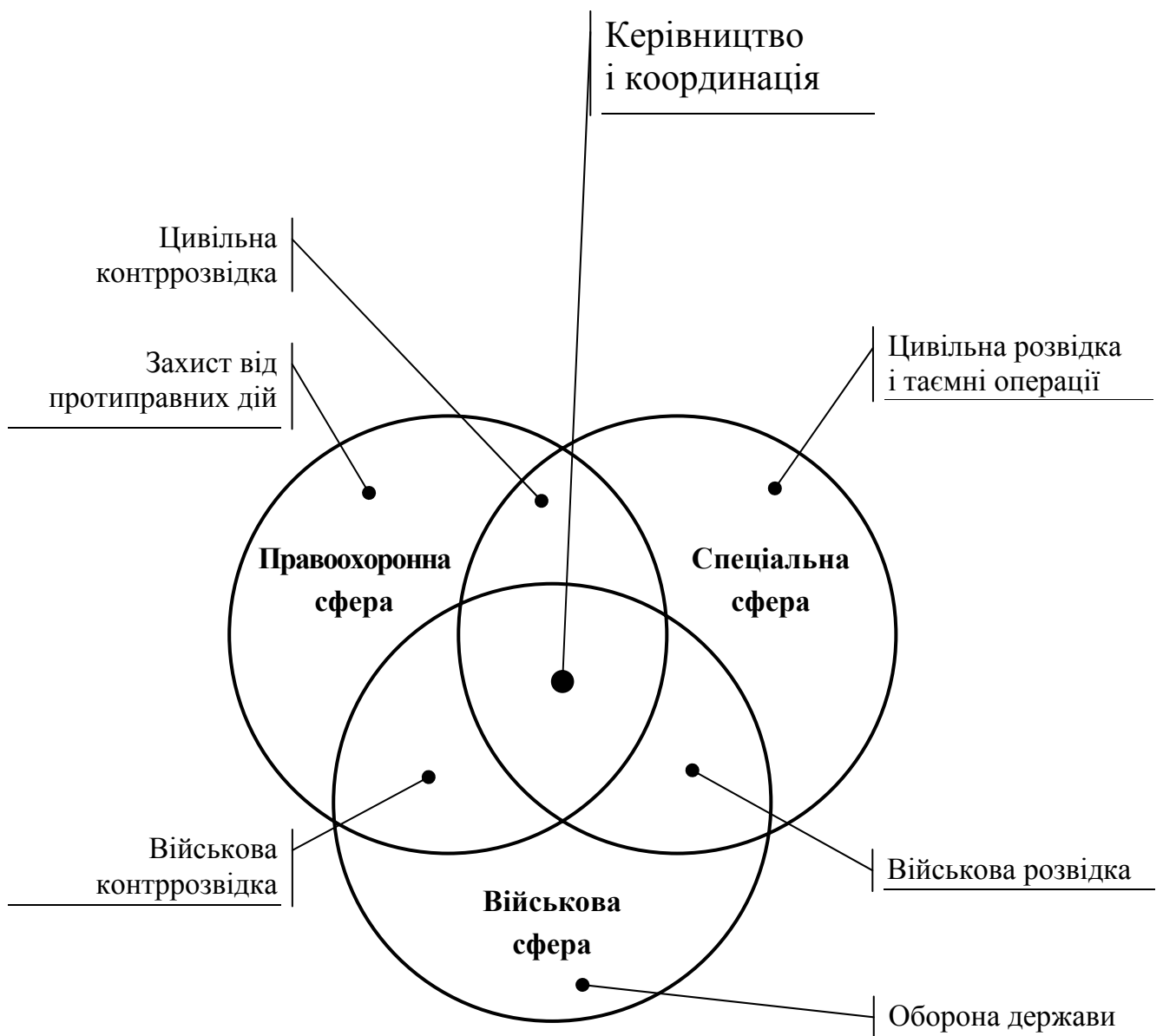


Рис. 2. Функціональний розподіл у системі національної безпеки.

Принцип розподілу повноважень суб'єктів національної безпеки в загальному розумінні полягає у тому, *що різні функції національної безпеки повинні виконувати різні інститути (відомства).*

На практиці, звичайно, мова не йде про жорстку вимогу мати певну кількість державних установ, що врівноважують одна одну. Система національної безпеки різних країн складається індивідуально під впливом багатьох обставин. Однак, якщо розглянути схему розподілу повноважень інститутів національної безпеки провідних демократій, можна помітити певні спільні риси, які суттєво відрізняються від тих, що характерні для сучасної України (табл. 1):

По-перше, західні демократії не мають “воєнної організації”, функції оборони покладені на міністерства оборони, в рамках яких відбувається діяльність всіх військовослужбовців цих країн. На відміну, в Україні законами про військову службу регулюється діяльність п'яти окремих міністерств і відомств, причому деякі з них мають також правоохоронні й спеціальні повноваження.

По-друге, основні спецслужби західних країн є цивільними, і, як правило, позбавленими правоохоронних повноважень. Найбільш відомі західні спецслужби — ЦРУ, британська Служба безпеки (MI5), британська Служба таємної розвідки (MI6), Мосад — є цивільними організаціями без прав на правоохоронну діяльність. ФБР — це цивільна правоохоронна організація з функціями контррозвідки. Їх діяльність регулюється цивільним законодавством і не має функціональних перетинань із військовими відомствами. На відміну, спецслужби України складаються, в основному, із військовослужбовців і мають широкі правоохоронні повноваження.

По-третє, розвідувальна діяльність у західних країнах здійснюється, перш за все, за межами національної території. Навіть російське законодавство забороняє вести розвідку проти громадян Російської Федерації на території Російської Федерації³. На відміну, повноваження, які надаються українським розвідувальним органам⁴, у тому числі правоохоронні, говорять скоріше про наміри вести розвідувальну діяльність саме проти громадян України на території України.

Зазначені відмінності у діяльності інститутів національної безпеки становлять перешкоду для повноправного входження України в європейські й трансатлантичні структури безпеки.

³ Там само, Стаття 13.

⁴ Закон України "Про розвідувальні органи України" №2331-III від 22.03.2001, Статті 5, 17.

Таблиця 1

**Розподіл функцій основних інститутів національної безпеки
провідних країн та України**

Основні інститути національної безпеки провідних країн та України	Функції національної безпеки						
	Корди- нація	Оборона	Військ. контр- розвідка	Захист від проти- правних дій	Цивільна контр- розвідка	Цивільна розвідка і таємні операції	Військ. розвідка
США							
Рада національної безпеки	●						
Міністерство оборони		●	●				●
ЦРУ						●	
Міністерство юстиції (ФБР)				●	●		
Велика Британія							
Об'єднаний комітет спецслужб	●						
Міністерство оборони		●	●				●
Мін. закорд. справ (МІ6)						●	
Внутр. секретаріат (МІ5)					●		
Внутр. секретаріат (Скотленд Ярл)				●			
Німеччина							
Координатор спецслужб	●						
Міністерство оборони		●	●				●
Федеральна розвідувальна служба						●	
Мін. вн. спр. (Фед. бюро зах. конст.)					●		
Мін. вн. спр. (Поліція)				●			
Україна							
Рада національної безпеки і оборони	●						
Міністерство оборони		●					●
Прикордонні війська		●					●
Служба безпеки України		●	●	●	●	●	
Мін. вн. спр. (Внутрішні війська)		●					
Мін. вн. спр. (міліція)				●			

Досвід провідних західних демократій дає дві базові моделі розподілу повноважень основних інститутів національної безпеки, які можна умовно назвати американською і європейською. В обох із них усі військові функції, у тому числі військова розвідка і військова контррозвідка, покладені на міністерство оборони. Таке поєднання повноважень супроводжується розвинутою системою цивільного контролю над військовими. Відмінності двох схем торкаються розподілу повноважень і підпорядкування правоохоронних органів і спецслужб.

Уваги заслуговує питання про запобігання появі в демократичному суспільстві таємної поліції. За визначенням, таємна поліція — це спецслужба з правоохоронними повноваженнями, діяльність якої має політичну спрямованість. Критичними в цьому зв'язку є функції цивільної контррозвідки, оскільки вона знаходиться на перехресті спеціальної й правоохоронної діяльності. В США проблема відсутності таємної поліції вирішується через заборону ФБР займатись політичним розшуком. В Європі застосовується принцип організаційного розмежування. Так, в Великій Британії та Німеччині цивільна контррозвідка здійснюється через організаційну взаємодію виключно спеціальних і виключно правоохоронних відомств, тобто спеціальні й правоохоронні функції взагалі не перетинаються.

В американській системі національної безпеки цивільну розвідку (ЦРУ) можна розглядати як спеціальний орган Ради національної безпеки. Високий статус цивільної розвідки є елементом цивільного контролю над військовими, які у свою чергу володіють лівовою долею бюджету розвідувального співтовариства США. Роль цивільної контррозвідки й одночасно правоохоронної організації виконує ФБР, яка є спеціалізованою агенцією, підпорядкованою генеральному прокурору.

В європейській системі цивільна розвідка віднесена до компетенції виконавчої влади. В Великій Британії, наприклад — це спеціалізована агенція міністерства закордонних справ. Цивільну контррозвідку віднесено до міністерства внутрішніх справ, але вона позбавлена правоохоронних функцій, тобто не має права затримувати, вести досудове слідство, проводити дізнання. В свою чергу, правоохоронні органи обмежуються в спеціальних повноваженнях, таких як прихований збір інформації й агентурна робота.

4. МЕХАНІЗМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Національна безпека є особою сферою діяльності держави і її демократичний контроль не може відбуватись за загальними схемами. Більша частина діяльності інститутів національної безпеки пов'язана з державною таємницею і як така не може контролюватись або надглядатись широкими верствами населення. Крім того, діяльність у цій сфері вимагає специфічної, і як правило закритої, професійної підготовки, тому ефективно контролювати діяльність інститутів національної безпеки можуть тільки підготовлені для цього люди. Більше того, навіть у провідних демократичних країнах певні сфери національної безпеки, такі як методи й джерела розвідки, знаходяться взагалі поза будь-яким демократичним контролем.

Сенс демократичного контролю у сфері національної безпеки полягає в запобіганні зловживанням особливими повноваженнями. Існує кілька базових механізмів такого контролю:

По-перше, обізнаність населення в діяльності інститутів національної безпеки. Особливо це важливо в перехідних суспільствах⁵. Сама по собі обізнаність населення не створює системи демократичного контролю, але вона сприяє появі необхідних умов для цього. Інформування населення, доступність відкритої літератури, довідників, мемуарів, так само як і діяльність громадських об'єднань і незалежних дослідницьких центрів, що займаються питаннями національної безпеки, створюють умови для появи людей, здатних здійснювати демократичний контроль інститутів національної безпеки.

По-друге, парламентський контроль. В більшості країн вищий законодавчий орган є основним елементом системи демократичного контролю в системі національної безпеки. Головною проблемою в цьому зв'язку є доступ депутатів до державної таємниці. Такий доступ в Україні автоматично отримує тільки Голова Верховної Ради.

⁵ Thomas C. Bruneau. Intelligence and Democratization: The Challenge of Control in New Democracies / The Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, Monterey, California. – Occasional Paper #5. – March 2000.

Зрозуміло, ця проблема поставала свого часу перед багатьма демократичними суспільствами. В цілому, досвід її вирішення полягає в автоматичному допуску деяких або всіх членів законодавчого органу до державної таємниці на період їхніх повноважень⁶. Так, у Сполучених Штатах усі члени Конгресу автоматично отримують доступ до державної таємниці. Обмеження торкаються тільки такої інформації, як джерела й методи розвідки. Крім того, доступ отримують працівники апарату Конгресу, які працюють над питаннями національної безпеки. У Великій Британії та Норвегії депутатам за їхнім запитом надаються майже усяка таємна інформація, але не обов'язково її оригінальні носії. В Німеччині, Данії Угорщині, Ісландії та Португалії автоматичний доступ до державної таємниці отримують члени профільних комітетів з оборони і закордонних справ.

По-третє, прокурорський нагляд. Контроль за дотриманням законів у сфері національної безпеки в розвинутих країнах і в Росії виконує прокуратура. Навіть в США, де одна з головних спецслужб — ФБР — сама є органом прокуратури, законодавчий контроль із боку Генерального прокурора є незаперечним.

По-четверте, звітування державних установ щодо діяльності у сфері національної безпеки. В багатьох західних країнах вища посадова особа держави регулярно представляє до парламенту документ, що окреслює бачення й зусилля виконавчої влади у забезпеченні національної безпеки. В США, наприклад, такий документ має назву “Стратегія національної безпеки” і готується щорічно. Сенс подібних звітів полягає не тільки в забезпеченні відкритості та демократичності, але й сприянні узгодженості дій різних інститутів національної безпеки та запобіганні конкуренції між ними.

⁶ Giovanni Lorenzo Forcieri. NATO's Role in Defence Reform / NATO Parliamentary Assembly, Committee Reports Defence and Security Sub-Committee on Future Security and Defence Capabilities. – International Secretariat. – 27 April 2001.

5. КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Основою для оцінки чинного документа й проектів нових законів про національну безпеку має бути їх відповідність європейському вибору України і проголошеній меті вступу до НАТО. На основі даної вимоги можна сформулювати ряд критеріїв для подальшої оцінки й порівнянь документів: узгодженість із Конституцією; чіткість і послідовність концептуальних положень; розподіл повноважень суб'єктів національної безпеки; визначеність принципів демократичного контролю.

Головним об'єктом національної безпеки згідно Конституції є громадянин України — його права й свободи. Забезпечення безпеки громадянина еквівалентно гарантуванню його прав і свобод, серед яких — право на життя і людську гідність. В тексті закону, з огляду на неусталеність демократичних інститутів і громадянського суспільства в Україні має сенс посилатись саме на гарантію прав і свобод. Посилання на безпеку громадянина без розшифровки змісту цього поняття дає можливість для зловживань.

Закон має визначати, яку роль у забезпеченні національної безпеки повинні виконувати суб'єкти національної безпеки, що вказані у Конституції — Президент, Верховна Рада, Рада національної безпеки й оборони, Кабінет міністрів, Міністерство оборони та інші відомства.

Закон має бути концептуальним, розрахованим на тривалий термін дії. Його назва повинна бути максимально близькою до конституційного визначення. Адекватним були б такі назви, як Закон “Про національну безпеку України”, “Про основи національної безпеки України” або “Про концепцію національної безпеки України”. На відміну, використання в назві слова “політика”, рівно як і розгляд у тексті документа конкретних політичних заходів забезпечення національної безпеки було б зайвою прив'язкою базового закону до конкретної політичної ситуації.

Закон повинен бути послідовним у визначенні змісту поняття “національна безпека України”. Забезпечення національної безпеки — це єдина конституційно визнана причина можливого обмеження певних прав і свобод громадян. Тому потенційно небезпечним є безпідставно широке трактування національної безпеки.

Чим більше сфер суспільного життя охоплює концепція національної безпеки, тим більш тоталітарним є само суспільство.

Закон про основи національної безпеки повинен чітко встановлювати, які дії і які ситуації відносяться до сфери національної безпеки. Решта дій і ситуацій не повинна розглядатись в цьому контексті. Для запобігання зловживанням національну безпеку доцільно визначати емпірично, через перерахування загроз. В такому разі існуватиме точний критерій віднесення певного явища до сфери національної безпеки: нею вважатиметься те, що може бути зруйновано загрозами національній безпеці і тільки ними.

В законі необхідно уникати плутанини з поняттями “національна безпека” і “національний інтерес”. Національна безпека — це певний стан нації, національний інтерес — це певна потреба нації. Потреба може полягати в тому, щоб забезпечити стан, але стан не може полягати в забезпеченні потреб. Національний інтерес є історичною категорією: нації постійно прагнуть до забезпечення своїх інтересів, але рідко коли їх повністю забезпечують. Натомість, національна безпека може бути практично досягнутим у певні періоди часу станом. Варто нагадати у цьому зв'язку, що такі країни як Німеччина і Японія мають надійну систему національної безпеки, але не мають чітко визначених національних інтересів і, більше того, свідомо уникають такого визначення.

Національну безпеку можна вважати одним із національних інтересів, але не навпаки. Національна безпека є більш вузьким поняттям, ніж національний інтерес. Виходячи з цього, закон про основи національної безпеки не повинен обумовлювати забезпечення національної безпеки захищеністю всіх національних інтересів, оскільки в цьому разі доведеться прийняти як факт практичну неможливість забезпечення національної безпеки. Закон повинен бути таким, щоб його можна було виконати.

Змішування понять національної безпеки та національних інтересів може штучно блокувати законодавчий процес у цій сфері, що власно продемонстрував законопроект депутата Михайла Павловського.

Закон повинен установлювати принципи розподілу повноважень у сфері національної безпеки. Дублювання конституційних положень щодо функцій вищих органів державної влади є в цьому відношенні недостатнім. Необхідно уточнення принципів розподілу повноважень для рівня, на якому здійснюються основна

діяльність в інтересах національної безпеки. Розподіл повноважень інститутів національної безпеки дозволить не тільки уникати загрози надмірної концентрації повноважень, але й значно зменшить ступень конкуренції між ними.

Національна безпека є специфічно професійною сферою, її контроль повинен здійснюватись методами, які б не призводили до руйнації і розкоординування інститутів національної безпеки. Центральним елементом системи демократичного контролю у сфері національної безпеки повинен бути законодавчий орган. Контроль за дотриманням законів у сфері національної безпеки має здійснюватись через прокурорський нагляд. Важливим механізмом забезпечення демократичного контролю у сфері національної безпеки є відкритість інформації щодо основ політики та принципів діяльності інститутів національної безпеки.

6. АНАЛІЗ ЧИННОЇ КОНЦЕПЦІЇ ТА ЗАКОНОПРОЕКТІВ ЩОДО ЇЇ ЗМІН.

“Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України” було схвалено Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 року № 3/97-ВР і несуттєво змінено у 2000 році у зв’язку з розформуванням Національної гвардії. Вона створювалась як тимчасовий або допоміжний документ до прийняття Закону України “Про національну безпеку України”, який разом із Конституцією мав створити необхідну “правову основу забезпечення національної безпеки України” (Розділ V).

У повній відповідності з Конституцією документ визначає головним об’єктом національної безпеки громадянина — його права і свободи. Документ містить визначення системи забезпечення національної безпеки, включаючи повноваження основних суб’єктів національної безпеки.

Суперечливим є визначення народу як головного суб’єкта національної безпеки. Такої вимоги в Конституції нема і вона не впливає з конституційних положень. Суб’єктність народу в контексті забезпечення національної безпеки виглядає надуманою.

Документ було схвалено Постановою Верховної Ради, тобто він не є Законом України. Юридична колізія поглиблюється тим, що запропонована Президентом

концепція, так само як і чинна, базується на перекладі саме закону Російської Федерації і за своєю суттю є саме законом, хоча і чужим. Ця обставина є принциповою при визначенні його відповідності конституційним вимогам. Навіть за умови задовільності інших конституційних параметрів, неадекватний юридичний рівень чинної Концепції не дозволяє вважати її, такою, що узгоджена з Конституцією.

Документ містить визначення національної безпеки як стану захищеності життєво важливих інтересів особи суспільства й держави, проте лексична конструкція цього визначення не пряма. Має місце структуризація проблематики національної безпеки, визначаються суб'єкти, об'єкти, загрози, принципи та засоби забезпечення національної безпеки.

До недоліків можна віднести штучність розгляду в тексті проблеми національних інтересів. В окремому розділі документа (Розділ II) робиться спроба їх визначення без прив'язки до решти тексту, якщо не вважати такою дуже туманну фразу про те, що існує кореляція між забезпеченням національної безпеки та протидією загрозам національним інтересам (Розділ II). Крім того, документ перевантажено визначенням загроз, які відносяться до загальних проблем перехідного суспільства, наприклад, “відсутність ефективних механізмів забезпечення законності”. “неефективне використання природних ресурсів”, або “зниження рівня підготовки висококваліфікованих наукових та інженерно-технічних кадрів” (Розділ III). Такі визначення призводять до небезпечно широкого трактування національної безпеки.

Документ містить підрозділ, який визначає структуру й функції системи забезпечення національної безпеки. В той же час, визначаються тільки загальні повноваження без установлення принципів їх розподілу. Крім того, основна увага приділяється вищим інститутам держави, діяльність яких регулюється безпосередньо Конституцією. Документ, таким чином, не стільки деталізує, скільки перефразує конституційні положення. Недоліком є розгляд силової сфери як цілісного суб'єкта (у Розділі V використовується термін “воєнна організація”). Між тим, одним із завдань закону про національну безпеку повинне бути встановлення принципів розподілу повноважень саме між виконавчими суб'єктами (органами) національної безпеки.

В документі тільки згадується про контроль у системі національної безпеки, однак не міститься будь-якої деталізації цієї вимоги. На відміну від свого

прототипу — російського закону від 1992 року — чинна Концепція не містить чіткого положення про прокурорський нагляд.

Проект Закону України “Про внесення змін до Концепції (основи державної політики) національної безпеки України”, внесений Президентом, не передбачає принципових змін у структурі та змісті чинної Концепції. Без змін залишається також і назва документа. Головна відмінність полягає в іншому рівні затвердження Концепції — на цей раз законом України. Загалом такий підхід можна вважати відмовою від попередніх планів прийняття нового “фундаментального” закону. Представленим проектом фактично пропонується проголосити таким законом уже існуючий текст із неprincipiовими змінами.

Не вирішеною залишається проблема виконання статті 92(17) Конституції України, згідно якої основи національної безпеки мають визначатись виключно законом України. Законопроект Президента повторює існуючу ситуацію, коли документ, що містить у назві слово “концепція” затверджується іншим супроводжувальним документом.

У порівнянні з чинною Концепцією новий документ містить більш чітке визначення національної безпеки. Зроблена спроба чіткішої ув’язки понять національної безпеки та національних інтересів, однак це призвело до подвійного і внутрішньо суперечливого визначення загроз національній безпеці. З одного боку, загрози визначаються безпосередньо шляхом переліку, з другого — міститься їх аналітичне визначення як сукупності “негативних явищ і дестабілізуючих чинників, які ускладнюють або унеможливають захист національних інтересів” (Розділ III). Оскільки визначення національних інтересів України (Розділ II) охоплює майже всі можливі інтереси, які існують у державі, загрозувати таким інтересом, і, відповідно, вважатись згідно з наведеним визначенням загрозою національній безпеці, може будь-що. Очевидно за таких умов не має сенсу додаткова багатосторінкова розшифровка цих загроз.

Крім того, визначення загроз через національні інтереси, яке міститься у проекті (Розділ III), суперечить визначенню об’єктів національної безпеки (Розділ I). Справді, якщо об’єктом національної безпеки вважаються права і свободи громадян, цінності суспільства і конституційний лад держави, то загрозами національній безпеці повинні

бути визнані саме загрози цим об'єктам, а не національним інтересам. Об'єкти національної безпеки не повинні підмінюватись.

Таким чином, більша чіткість окремих визначень у порівнянні з чинною Концепцією знецінюється суперечливістю окремих розділів.

Проект не покращує недоліків чинної Концепції щодо принципів розподілу повноважень суб'єктів національної безпеки. Небезпечною є безадресна декларація таких напрямів забезпечення національної безпеки, як, наприклад, “утвердження гуманізму”, “забезпечення соціальної стабільності” або “зміцнення демографічного потенціалу” (Розділ IV). Виникає питання, хто має це забезпечувати — Президент, Верховна Рада, Міністерство Оборони, Служба безпеки України — і якими методами? Чи припустимо, наприклад, заради “утвердження гуманізму” обмежувати права і свободи громадян України? Така невизначеність функціонального розмежування є незадовільною.

Так само, як у чинній концепції, в даному документі тільки згадується про контроль у системі національної безпеки, однак не міститься будь-якої деталізації цієї вимоги.

Текст, представлений депутатом Георгієм Манчуленком не можна вважати проектом закону, це скоріше — пропозиція структури, основних визначень і базових принципів забезпечення національної безпеки. З огляду на це далі аналізується не закінчений текст, а задум депутата, як його можна зрозуміти із представленого документа.

Запропоноване визначення національної безпеки (Розділ 1.3) і системи національної безпеки (Розділ 1.5) у цілому відповідають конституційним вимогам. В той же час такі пропозиції, як віднесення до суб'єктів національної безпеки довілля держави, викликає сумніви.

Документ містить багато визначень, без пояснення зв'язку між ними та їхнього практичного значення. Двічі вводиться визначення національних інтересів (Розділ 1.2, та Розділ 3). Має місце підміна об'єкта національної безпеки при визначенні загроз національній безпеці — національні інтереси замість громадянина, суспільства й держави (Розділ 1.6).

Документ не визначає принципів розподілу повноважень суб'єктів національної безпеки.

Документ містить ідею подання виконавчою владою інтегрального документа щодо стратегії забезпечення національної безпеки. Окрім цього ніяких принципів демократичного контролю не вводиться.

7. ВАРІАНТИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Ситуація, що склалась з прийняттям нової концепції національної безпеки, має три варіанти вирішення.

Перший варіант — повторний розгляд законопроекту Президента з мінімальними змінами, які дозволили б зняти найбільш гострі заперечення опозиції. Цей шлях найлегший, але він мало сприятиме нормалізації відносин із США та європейськими країнами і приведе до необхідності його зміни в подальшому.

Другий варіант — розробка нового закону “Про національну безпеку” на кшталт того, що був прийнятий після Другої світової війни у США у зв’язку із створенням ради національної безпеки, реорганізацією спецслужб і військового відомства. Такий крок мав би величезне значення для реалізації європейського вибору України, але у короткостроковій перспективі він уявляється нереалістичним, оскільки привів би до необхідності термінового реформування воєнної організації держави.

Третій варіант — прийняття закону “Про основи національної безпеки” як того вимагає Конституція. На відміну від попереднього варіанта, він означав би встановлення не конкретних механізмів функціонування системи національної безпеки України, а тільки принципів такого функціонування. Ці принципи можуть бути сформульовані на основі європейських і північноамериканських традицій. На практиці цей варіант означає переробку концепції, запропонованої Президентом, відповідно до означених принципів і лаконічне її викладення як переліку статей, тобто закону.

З огляду на необхідність наближення системи національної безпеки України до західних стандартів можна запропонувати такі зміни до проекту Закону України “Про внесення змін до Концепції (основи державної політики) національної безпеки України”, розробленого апаратом РНБОУ:

1. Викласти концепцію як Закон України “Про основи національної безпеки України” таким чином, щоб уникнути аналогій з російським законом про безпеку десятирічної давності. Це стосується як структури документа (об’єкти, суб’єкти, система національної безпеки), так і його базових формулювань.

2. Виключити Розділ II “Національні інтереси України”. Посилання на національні інтереси України перенести до визначення національної безпеки, додавши до нього фразу: “Забезпечення національної безпеки є одним із головних національних інтересів України”.

3. Значно скоротити перелік загроз національній безпеці України в Розділі III за рахунок виключення загроз загального характеру й використання більш точних формулювань. Аналітичне визначення загроз (через національні інтереси) виключити. До загроз національній безпеці можна віднести такі:

- діяльність із метою повалення конституційного строю України, знищення інститутів демократії та ринкової економіки;
- застосування або загроза застосування збройної сили проти України;
- шпіонаж проти України;
- сепаратизм;
- терористична діяльність із метою впливу на рішення керівництва України;
- діяльність із метою руйнації національної транспортної, інформаційної та промислової інфраструктури;
- цілеспрямоване знищення врожаю України;
- природні та техногенні катастрофи національного масштабу.

4. Розділ IV “Основні напрями державної політики національної безпеки України” виключити.

5. Розділ V “Система забезпечення національної безпеки України” викласти більш лаконічно, уникаючи дублювання положень Конституції щодо функцій і повноважень вищих державних інститутів.

6. Доповнити проект новим розділом “Принципи розподілу повноважень у системі національної безпеки України”, виклавши в ньому такі основні принципи:

- розподіл військових, правоохоронних і спеціальних функцій;
- зосередження військових функцій у Міністерстві оборони;

- цивільна структура спеціальних служб, за виключенням тих, що належать до міністерства оборони;
- відсутність у спеціальних служб правоохоронних повноважень, за виключенням випадків діяльності в інтересах національної безпеки;
- неможливість у мирний час правоохоронної діяльності військовослужбовців проти цивільних осіб.

7. Доповнити проект новим розділом “Принципи демократичного контролю в системі національної безпеки України”, виклавши в ньому такі основні принципи:

- необхідність забезпечення державної таємниці при здійсненні демократичного контролю в системі національної безпеки України;
- головна роль Верховної Ради у здійсненні демократичного контролю в системі національної безпеки України;
- автоматичне отримання членами профільних комітетів Верховної Ради доступу до державної таємниці;
- прокурорський нагляд за органами національної безпеки;
- регулярне представлення виконавчою владою доповіді про стан і стратегію забезпечення національної безпеки України.
- обов’язковість для інститутів національної безпеки постійного інформування громадськості про основні напрями їхньої діяльності.