

Законодавчі аспекти управління національною безпекою за рубежом

Артем Біденко,
аспірант Національного інституту
стратегічних досліджень

Стаття є частиною дослідження автора щодо вад українського законодавства у сфері управління національною безпекою. Вивчення документів західних країн свідчить, що рецепти вирішення цієї проблеми є, існують і відповідні механізми. Аналіз форм правління, подібних до української, також дає можливість моделювати відповідні рішення. Пропонується перелік питань, які необхідно вирішити Україні для уникнення потенційних загроз.

Для кращого розуміння шляху, який мають подолати українські законодавці у сфері забезпечення національної безпеки, варто ознайомитися з практикою іноземних держав, особливо тих, які вже встановили чіткі стандарти захисту своєї національної безпеки, і досвідом яких може скористуватися Україна.

Нині в українській і російській науковій літературі відбуваються гострі дискусії щодо суті національної безпеки, змісту основних загроз та реакції на них. Однак дуже мало комплексних досліджень з проблематики управління системою національної безпеки та її елементами. Хоча існують праці, які висвітлюють окремі аспекти означеної теми (М. Безруков, О. Белов, О. Гончаренко, А. Кокошин, В. Мірошниченко, Н. Нижник, В. Паламарчук).

Брак уваги до аналізу системи управління, що склалася у нас, часто не дозволяє реалізувати вже поставлені завдання національної безпеки на рівні держави. Та й самі завдання часом формулюються без врахування структурних можливостей української вертикалі влади, без аналізу ризиків і пріоритетів. В результаті українське законодавство у сфері національної безпеки, яке відображає суперечки про її сутність і перспективи, також має багато хиб. Якщо сказати простіше, то вхід у систему, вихід, внутрішні процеси та очікуваний результат не збігаються

з ряду параметрів, що призводить до часткового колапсу і неможливості не тільки швидко і ефективно реагувати на загрози, але й забезпечувати суспільство та органи влади необхідною інформацією. Звичайно, суть проблеми не тільки в самому законодавстві, але саме в ньому найочевиднішими стають прорахунки, яких допустилися при імplementації рішень про створення системи національної безпеки.

Мета цієї розвідки – на прикладі інших країн проаналізувати на законодавчому рівні конкретні обриси, розміщення і взаємодію елементів національної безпеки, їх вертикальні і горизонтальні залежності, форми зв'язків та їх можливості, порівняти з деякими міжнародними стандартами й запропонувати деякі рекомендації, які можна було б використовувати в законодавчій діяльності.

Завдання дослідження – не тільки зрозуміти організаційну структуру системи управління національною безпекою за кордоном та виявити її особливості, а й звернути увагу на рішення, які вже виправдали себе в інших країнах і могли б використовуватися в українських реаліях.

Новизна роботи полягає в системному погляді на функціонування інститутів, що безпосередньо відповідають за координацію систем національної безпеки і можуть брати на себе відповідні повноваження в кризові періоди.

Один з прикладів ефективної організації системи національної безпеки демонструють Сполучені Штати Америки, де Рада національної безпеки стала прикладом для урядів багатьох країн.

В США основоположним документом у сфері захисту національної безпеки є Закон про національну безпеку 1947 року (National Security Act of 1947), який, на відміну від українських відповідників, менше опікується питаннями термінологічними, а більше – організаційними. В цьому документі немає визначень поняття „національна безпека” і навіть „загрози національній безпеці”, серед дефініцій – лише поняття „розвідка”, „підрозділ”, „керівник” тощо. Сенс, який вкладається в термін „національна безпека”, на думку американців, постійно змінюється, і тому, залежно від політичної кон'юнктури, пропонується те чи інше бачення загроз та інтересів у зверненнях президента США чи спеціально розроблених документах. Наприклад, принциповим для політики Дж. Буша-молодшого став документ „Стратегія національної безпеки США” (вересень 2002 року), в якому було визначено основні напрями роботи Білого дому. Мав відповідну стратегію і Б. Клінтон, яка також пропонувала політичний погляд на проблеми безпеки. Саме до таких документів найближче стоять українські законодавчі акти, пропонуючи, по суті, декларативні цілі та терміни.

Однак законів, подібних до тих, що діють в США, в Україні й досі не

ухвалено. Так, в американському Законі про національну безпеку перший розділ присвячено координації національної безпеки – тобто управлінню цією системою. Відповідні підрозділи називаються: „Рада національної безпеки”, „Керівник Центральної розвідки”, „Центральне розвідувальне управління”, „Рада безпеки національних ресурсів”, „Щорічна доповідь з розвідки” тощо. Як бачимо, тут немає чіткого розподілу на суб’єкти і об’єкти (бо це й не принципово), натомість розписано як елементи в системі національної безпеки, так і їх функції та механізми керування ними. Отже, підхід є суто системним, в якому всі частини (чи то Рада національної безпеки, чи то доповідь ЦРУ) є рівноцінно важливими і незамінними. Варто звернути увагу й на розподіл повноважень у сфері національної безпеки – повністю питання контролю і координації не віддано жодному органу, відповідальність перед президентом, парламентом несуть усі інституції, зазначені в цьому розділі.

Функції Ради національної безпеки (National Security Council) – „надавати поради президенту щодо внутрішньої, міжнародної та воєнної політики, які належать до сфери національної безпеки, а також сприяти ефективній кооперації військових служб та управлінь в уряді щодо питань національної безпеки”. У законі (а він у кілька разів більший за український відповідник) дуже чітко розписано структуру РНБ, функції та відповідальність кожного з відділів, причому йдеться про досить конкретні визначення.

Ось, наприклад, функції Комітету з міжнародної розвідки, створеного в рамках РНБ: а) ідентифікувати розвідувальні заходи, необхідні для того, щоби президент виконував свої обов’язки у сфері національної безпеки; б) розробляти пріоритети (в тому числі фінансові) щодо програм, проектів та заходів для виконання цих обов’язків президента; в) розробляти політику, пов’язану з координуванням розвідки: аналізувати відповідні ролі та місії для суб’єктів розвідки, а також вказувати на відповідні цілі для збирання розвідувальної інформації.

Для виконання цих функцій комітет: а) розробляє щорічний огляд інтересів національної безпеки США; б) щороку, а також коли це необхідно РНБ, ідентифікує розвідувальну інформацію та встановлює пріоритети щодо її збирання й аналізу; в) розробляє щорічний огляд суб’єктів розвідки з метою визначення успішної їх діяльності і збирання, аналізу та передачі інформації.

Детально розписані й функції та завдання Комітету транснаціональних загроз, який визначає ці загрози, розробляє відповідну стратегію, здійснює моніторинг її імплементації. Так само детально визначено функції й інших комітетів, відділів, їх керівників тощо.

Як бачимо, попри те, що Рада національної безпеки законодавчо є лише „радником” президента США, її функції можна однозначно назвати координуючими, а також такими, що допомагають президенту

контролювати підлеглі йому управління. Тут недоцільно аналізувати ефективність діяльності РНБ США, однак рівень юридичної чіткості та однозначності в основному законі з питань національної безпеки дозволяє говорити про залежність системи лише від політичних моментів та людського фактора: правильно обраних пріоритетів, правильно призначених керівників. Перехресної відповідальності, а тим більше – безвідповідальності не спостерігається.

Цікавий досвід регулювання системи управління національною безпекою бачимо в Туреччині. Ще 1933 року в цій країні було створено Генеральний секретаріат Головної ради з оборони (Supreme Defense Council General Secretariat) – зародка нинішньої Ради національної безпеки, яка від того часу зазнавала серйозних змін. І кожна реформа системи супроводжувалася відповідними нормативними актами.

Так, 1933 року цей орган було створено президентським указом, який набув силу закону. В обов'язки Головної ради з оборони входила підготовка „політики національної оборони”, національна мобілізація тощо. Відтоді й до 2004 року РНБ Туреччини була головним органом впливу військових на державну політику. Навіть після Другої світової війни, а саме 1949 року, було промульговано закон, аналогічний документові 1933 року, а з 1961 року цей орган став конституційним, одержавши назву Рада національної безпеки. 11 грудня 1962 року було ухвалено закон №129, яким було остаточно затверджено структуру РНБ і генерального секретаріату, а також було надано їй право визначати внутрішню, зовнішню та оборонну політику. Військові Туреччини взяли країну під свій контроль, легітимізувавши його на законодавчому рівні.

Певні зміни в статусі РНБ відбулися 1980 року в результаті військового перевороту. Так, 12 вересня того ж року було створено Раду національної безпеки (це був не конституційний орган, а аналог революційного директорату), яка складалася з п'яти членів і, по суті, була виконавчим органом влади. Її керівником став генерал Еврен, пізніше визнаний главою держави. Через десять днів РНБ призначила новий уряд й висунула перед Консультативною асамблеєю завдання розробити конституцію, яка б заклала основи Третьої республіки в Туреччині.

У своєму нинішньому статусі РНБ Туреччини було сформовано законом №2945 від 9 листопада 1983 року відповідно до конституції 1982 року. Саме ця конституція визначила, що головує в РНБ президент, до неї входять також прем'єр-міністр, начальник генерального штабу, міністр оборони, міністр внутрішніх справ, міністр зовнішніх справ, начальник наземних військ, начальник морських військ, начальник повітряних військ та генеральний начальник жандармерії. При необхідності на засідання РНБ можуть запрошуватися й інші посадовці. Було введено посаду генерального секретаря РНБ, хоча він на засіданнях не має права голосу. Порядок денний засідань РНБ готує президент

Законодавчі аспекти управління національною безпекою в зарубіжних країнах

Артем Біденко

країни. Рішення ухвалюються більшістю голосів, вони мають рекомендаційний характер для уряду.

Втім, РНБ залишалася вкрай мілітаризованою структурою, навіть будучи консультативним органом. Коло її повноважень було надзвичайно широким. По суті, це був орган, який продовжував визначати державну політику з великої кількості питань. Це не задовольняло Європейський Союз і деякі політичні сили всередині країни, тому з середини 1980-х років розпочався процес демілітаризації РНБ. В липні 2004 року парламент ухвалив низку законів, які зменшили роль військових у житті країни, в тому числі й в РНБ. Цей орган перестав бути частиною виконавчої гілки влади і реально перетворився на її секретаріат, адміністрацію. Згідно з цією реформою, вперше за всю історію РНБ її секретаріат очолила цивільна особа – професійний дипломат Алпоган. Очевидно, що взірцем тут стала американська РНБ, але досвід роботи РНБ в якості авторитарного органу є показовим.

Інший цікавий для України приклад – система управління національною безпекою в Польщі. Польським відповідником РНБОУ є Рада національної безпеки (Rada Bezpieczeństwa Narodowego), створена відповідно до Статті 135 Конституції Республіки Польща: „Дорадчим органом Президента РП з питань зовнішньої і внутрішньої національної безпеки є РНБ”. В рамках РНБ створено Бюро національної безпеки (БНБ), яке виконує функції секретаріату Ради, тобто організовує її роботу й оцінює ситуацію.

РНБ Польщі, до якої входять не тільки представники уряду, але й маршалки сенату і сейму, опікується такими питаннями: визначення основних засад національної безпеки, принципів і засад міжнародної політики, принципів розвитку збройних сил, проблем внутрішньої безпеки, загроз внутрішній безпеці і засобів протидії їм. Однак ці функції та завдання залишаються законодавчо не розписаними. Але цьому є пояснення: Рада нацбезпеки справді відіграє лише дорадчу роль. Так, в Стратегії національної безпеки Республіки Польща (8 вересня 2003 року) взагалі не згадано такі інституції, як РНБ чи БНБ. Цікаво те, що Рада національної безпеки, конституційний орган, навіть в реальному житті виступає лише як комісія найвищих посадовців держави з питань державної безпеки. Натомість її „апарат” – Бюро національної безпеки (нині його очолює Є. Бар), засноване 2002 року, реально набуває рис „державного аналітичного центру” (think tank), який, згідно з указом президента РП від 17 грудня 2004 року „Про питання організації Бюро національної безпеки”, забезпечує президента інформацією та сприяє тому, щоб президент міг повноцінно виконувати свої конституційні функції з питань безпеки і оборони. Детально ж завдання БНБ розписані стосовно його відділів: кабінету директора БНБ, департаменту керівництва президента РП збройними силами, департаменту

обслуговування Ради національної безпеки, відділу аналізу, відділу управління в умовах кризи. Кожна структура виконує свої чітко окреслені функції. Так, Кабінет директора БНБ забезпечує: організаційне обслуговування керівництва Бюро; співпрацю з урядом з питань безпеки; організацію міжнародних зв'язків Бюро; організацію надходження інформації до Бюро тощо.

На жаль, відкритої інформації про діяльність відділу управління в умовах кризи немає, однак його наявність вже свідчить про реалістичний підхід поляків до потенційних загроз національній безпеці.

Як бачимо, президентським указом закріплено досить чітку структуру та визначено функції департаментів БНБ. Відповідно забезпечується й відповідальність (в тому числі адміністративна) за ухвалені рішення та забезпечується чітка послідовність роботи.

В Україні ж ані Закон про РНБОУ, ані укази президентів не встановлюють структуру цього органу (є лише згадки про надання штатного розкладу і списку відділів), і навіть Секретар РНБОУ має широкі повноваження: координує, збирає, організовує.

Приклад Польщі цікавий нам і тим, що на конституційному рівні надвідомчий орган, який управляє системою безпеки, є досить слабким і відіграє роль дорадчого, консультативного. Однак на практиці апарат цього органу – Бюро національної безпеки – створений та функціонує для підтримки президента, і, відповідно, має дуже чітко окреслені повноваження. Те, що в Польщі немає закону, як у США, не завадило створити ефективну систему, в якій президент і уряд відповідають за національну безпеку (згідно з конституцією), але БНБ і РНБ забезпечують координацію дій та загальне управління цією системою.

Ще один приклад створення ефективної системи управління національною безпекою бачимо у Великій Британії. Ця типово парламентська держава випрацювала власний тип управління безпекою, який дуже відрізняється від тих, що діють у країнах з сильною президентською владою. Його суть – у розпорошенні завдань і функцій, а також відповідальності по різних структурах і управліннях. Причому існує значна кількість надвідомчих рад і комітетів, які не перетинаються одне з одним, але забезпечують загальне функціонування системи національної безпеки. Очевидно, одна з причин цього – багатовікова історія англійського парламентаризму, протягом якої вдалося випрацювати ефективні зв'язки і формули.

У Великій Британії система управління національною безпекою має назву „механізми національної безпеки” або „механізми національної розвідки” (National Security Machinery or National Intelligence Machinery) [1]. Прем'єр-міністр країни відповідає за весь механізм безпеки. В цьому його дорадником є координатор з питань безпеки і розвідки, який координує діяльність різних агенцій. Міністри відповідають за безпеку

Законодавчі аспекти управління національною безпекою в зарубіжних країнах

Артем Біденко

у своїх секторах.

Існують окремі структури для координації безпеки в різних галузях. Так, для захисту інформаційних баз даних 1999 року створено Центр з координації безпеки національної інфраструктури (National Infrastructure Security Coordination Centre) – для проведення міжвідомчих заходів з мінімізації загроз національній інформаційній інфраструктурі. В парламенті функціонує комітет з розвідки та безпеки, який вивчає діяльність адміністрації та витрати відповідних управлінь. Цей комітет щороку подає доповіді прем'єр-міністру, а також забезпечує доповіді ad hoc. Існує також міністерський комітет з розвідувальних служб (Ministerial Committee on the Intelligence Services (IS)), який очолюється прем'єр-міністром і є однією з найвищих рад з питань безпеки та розвідки, котра має право контролювати виконання рішень відповідними управліннями.

Не менш поважаним є Офіційний комітет Кабінету міністрів з питань безпеки (Cabinet Official Committee on Security (SO)), який контролює діяльність спецслужб, встановлює пріоритети національної безпеки, розподіляє їх між відомствами й управліннями, а також надає інформацію і поради міністру Кабінету міністрів, що відповідає за внутрішню безпеку країни. До цього комітету входять керівники Скарбниці, МЗС, МВС, Міністерства оборони та інші посадовці.

Нарешті, Комітет з розвідки і безпеки (The Intelligence and Security Committee (ISC)), до якого входять дев'ять парламентарів за призначенням прем'єр-міністра після консультацій з лідером опозиції. Цей комітет контролює витрати й результати роботи спецслужб та інших структур, відповідальних за безпеку. Щороку комітет подає доповіді прем'єр-міністру, а той передає доповідь парламенту.

Вся ця складна система регулюється масою законодавчих актів, найголовнішими з яких є Закон про Службу безпеки 1987 року та Закон про служби розвідки 1994 року. Ці та інші документи складені в англосаксонській манері, яка існує і в законодавстві США: мінімум термінологічних суперечностей, максимум конкретики щодо завдань, функцій і відповідальності.

Відтак, у Великій Британії немає єдиного координуючого та контролюючого органу в системі управління національною безпекою, але всі завдання вирішуються ефективно і послідовно завдяки чіткому розподілу обов'язків.

Як бачимо, в світі існує чимало варіантів ефективної системи управління національною безпекою. Роль РНБ залежить переважно від форми правління. Так, президентські республіки делегують більше повноважень цьому координуючому органу (а воєнізовані та авторитарні режими – навіть надмір повноважень), тоді як парламентські республіки часто розмивають саме поняття єдиної ради національної безпеки. Іноді

для вирішення відповідних проблеми необхідно мінімум „витрат” (160 чоловік апарату РНБ США), а іноді – навпаки, створюється складний бюрократичний апарат, який розростається за законами Паркінсона (Велика Британія). Україна ж поки не змогла визначитися, яку схему необхідно реалізовувати їй, і тому на юридичному рівні використовує досить загальні та неконкретні настанови. Як стверджує експерт Центру конфліктології Британської військової академії Дж. Шер, „Україна успадкувала не лише органи безпеки СРСР, але й культуру управління... Управлінська практика в більшості країн – членів НАТО кардинально відрізняється... Багато ініціатив започатковується та виконується комітетами на проміжному рівні, що за своєю структурою є цивільно-військовими чи міжвідомчими з доступом до всієї інформації в межах їх компетенції. В результаті вибудовується прозоре співробітництво між ідеями знизу та директивами згори. Такий принцип прийняття рішень допомагає долати інституційні бар'єри та з'єднувати структури” [7]. Очевидно, саме до такого ідеалу сьогодні необхідно прямувати вітчизняній сфері безпеки.

А рецепти вже пропонувалися неодноразово – багатьма знаними українськими та зарубіжними фахівцями [2]. Можна лише узагальнити їх в такому порядку:

- Україна потребує чіткої ієрархії інститутів національної безпеки та законодавчих актів, потребує визначення та регламентації повноважень Ради національної безпеки і оборони України;

- саме розуміння національної безпеки і системи управління нею має змінитися: годі шукати точних визначень для плінних процесів, необхідно навчитися управляти ними – для цього необхідно створити ефективні механізми та визначити відповідальність;

- необхідно визначити загрози національним інтересам, з'ясувати пріоритети та розподілити обов'язки між державними управліннями.

Отже, найважливішими завданнями на порядку денному управління національною безпекою має стати зміна в ставленні до національної безпеки як до широкого кола питань, зміна ставлення до РНБОУ як до політичного органу та зміна до системи стримувань і противаг як до вигадки західних демократів. Україна потребує обмеження повноважень РНБОУ, визначення її статусу (центр рішень чи консультативний орган?), забезпечення відповідальності і чіткої структури управління. Тільки в цьому випадку зможемо говорити про ефективне вирішення проблем, які постають з виникненням загрози національним інтересам.

Література:

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

**Законодавчі аспекти управління національною безпекою
в зарубіжних країнах**

Артем Біденко

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.