

УДК 323.2:351.862.4 (477)

## Національна безпека: діалектика застосування широкого і вузького підходів

**Максим Паламарчук,**  
кандидат політичних наук,  
завідуючий сектором внутрішньополітичної безпеки  
відділу етнополітики та внутрішньополітичної безпеки  
Національного інституту стратегічних досліджень

*У статті висвітлюються проблеми, пов'язані із застосуванням в управлінській практиці широкого підходу до поняття „національна безпека”. Пропонуються шляхи вдосконалення законодавства та управлінських процедур задля підвищення рівня забезпечення національної безпеки України.*

***Ключові слова:** національна безпека, „hard security”, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України.*

*The article examines the problems connected with application of broad approach to the concept of „national security” in management practice. The author proposes directions of the improvement of legislation and administrative procedures to enhance the national security of Ukraine.*

***Keywords:** national security, „hard security”, Cabinet of Ministers of Ukraine, National Security and Defense Council of Ukraine.*

### **Постановка проблеми**

Стратегія національної безпеки Великої Британії, ухвалена восени 2010 року, розпочинається словами: „Безпека нашої нації є першим обов'язком уряду. Це основа нашої свободи і процвітання” [1, с. 9]. Діяльність із забезпечення національної безпеки є пріоритетною і для української держави. Тим часом, значний обсяг ресурсів, які виділяються на відповідну діяльність, складність і суперечливість нинішніх управлінських практик робить питання їх оптимізації постійно актуальним як для політиків та державних діячів, так і для досліджень науковців.

Одним з чинників, що ускладнюють ухвалення рішень у безпековій сфері, є нечіткість її меж. З одного боку, через взаємозв'язок всіх суспільних процесів і явищ, практично будь-який аспект людського буття може розглядатися в безпековому вимірі. З іншого боку, обмеженість ресурсів та особливий характер управління у сфері національної безпеки, тісно пов'язана з використанням державного примусу та нижчою транспарентністю у порівнянні з іншими сферами публічної діяльності, робить контрпродуктивними спроби вирішення багатьох суспільних проблем у контексті нейтралізації сучасних загроз.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Сфера національної безпеки розглядалася переважно у річищі так званої „hard security”, тобто захисту суспільства і держави від зовнішнього збройного нападу чи внутрішніх заворушень, актів тероризму у межах державних кордонів. Такий підхід і нині застосовується, наприклад, у дослідженнях американського аналітичного центру Rand Corporation [2].

Водночас з врахуванням того, що конкуренція між країнами та іншими акторами у більшості випадків відбувається без застосування сили чи безпосередньої загрози нею та з постійним зростанням ризиків для суспільства від дій невоєнного характеру, застосовується й ширший підхід. Зокрема, Стратегія національної безпеки Великої Британії має на увазі „несилові загрози”, такі, наприклад, як кібератаки, посилення впливу організованої злочинності, штучне блокування поставок енергоносіїв, природні катастрофи [1, с. 27]. Такий підхід використовується у дослідженнях і вітчизняних фахівців, які мають значний практичний досвід роботи у безпековій сфері (В. Горбулін, В. Белов, О. Литвиненко [3]).

Однак в українській науковій літературі переважає трактування як загроз національній безпеці усіх явищ і процесів, котрі можуть завдати шкоди національним інтересам [4; 5]. Цього підходу дотримується й український законодавець, визначаючи як загрози національній безпеці країни, наприклад, „недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці”, „зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва”, „нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних” [6].

Подібним чином визначаються загрози і в Стратегії національної безпеки Російської Федерації, затвердженої указом президента Росії 2009 року. Це „збереження експортно-сировинної моделі розвитку національної економіки”, „підвищення доступності психоактивних і психотропних речовин”, „засилля продукції масової культури, зорієнтованої на духовні потреби маргінальних прошарків” [7].

Логічним наслідком застосування такого підходу є фактичне ототожнення забезпечення національної безпеки та вирішення найважливіших питань суспільного розвитку.

**Максим Паламарчук**

**Метою** статті є визначення оптимального співвідношення використання „широкого” і „вузького” підходів до поняття „національна безпека” у практиці державного управління.

**Основний матеріал дослідження**

В цілому логіка як законодавця, так і вчених – дослідників сектора безпеки може знайти пояснення. З одного боку, це імпліцитний вплив радянського суспільствознавчого дискурсу, що обслуговував вкрай мілітаризоване суспільство з панівною ідеологією „обложеного табору”. Пріоритетність, якщо не сакралізація питань оборони та безпеки держави, підпорядкування їм усіх сфер суспільного життя була характерною рисою як радянської ідеології, так і управлінської практики.

З іншого боку, розпад СРСР у той час, коли рівень забезпечення його „hard security” був стабільно високим, обставини ранніх етапів становлення української державності, коли найбільші ризики для її існування були породжені глибокою економічною кризою, спонукали і представників влади, і науковців до використання широкого підходу для оцінок викликів і загроз національній безпеці України.

Слід наголосити, що й дотепер вплив на рівень захищеності національних інтересів процесів у різних сферах суспільного життя, керованість якими перебуває на нижчому рівні у порівнянні з ситуацією у розвинутих країнах, спрямовує науковий дискурс у відповідному напрямі. Так, у статті з промовистою назвою „Формування національної ідентичності як пріоритет політики безпеки” автори прагнуть показати, як слабкість спільної ідентичності громадян України критично посилює такі серйозні виклики для поступального розвитку країни, як криза легітимності політичних інститутів, антагоністичний конфлікт політичних інтересів, проблеми сепаратизму, цивілізаційна невизначеність та перебування у „сірій зоні” міжнародного життя, що, у свою чергу, породжує ризик десоверенізації країни [8, с. 116 – 117].

Вибір широкого підходу до визначення напрямів безпекової політики породив проблеми у стратегічному управлінні забезпеченням національної безпеки, які особливо загострилися у 2006 – 2010 роках. Протистояння Президента України і керівництва Кабінету Міністрів України призвело до того, що вищий координаційний орган управління у безпековій сфері – Рада національної безпеки і оборони України (РНБО України) стала майданчиком політичного протистояння, а не місцем вироблення консолідованої позиції вищих посадових осіб держави щодо реагування на найактуальніші загрози національним інтересам.

Значною мірою така ситуація була викликана особливостями чинних на той час норм Конституції і законів України, які, обмеживши повноваження глави держави, водночас не зменшили обсяг його відповідальності за сферу забезпечення національної безпеки. З іншого боку, були цілком обґрунтованими нарікання, коли, керуючись положеннями Закону України

„Про основи національної безпеки України”, РНБО України втручалася у питання, компетенція щодо яких уряду та профільних органів виконавчої влади не викликала сумнівів. Складно уникнути підозри, що основним мотивом такого втручання був пошук підстав для політично мотивованої критики їх діяльності. Прикладом у цьому контексті стало рішення РНБО України від 16 листопада 2006 року „Про стан житлово-комунального господарства України та основні напрями його реформування” [9].

Зміна конституційного статусу Президента України після рішення Конституційного Суду України у справі про дотримання процедури внесення змін до Конституції України від 30 вересня 2010 року забезпечила главі держави можливість гармонізувати взаємодію Кабінету Міністрів України та РНБО України. Однак чинна інституційна система все ж потребує усталення практики розмежування аспектів їх відповідальності у безпековій сфері.

На думку О. Андреевої, „безпековий дискурс” можна визначити як політико-апологетичний за своєю суттю, тому що про яку б предметну сферу не йшлося, він є явною чи прихованою апологією влади. Наголошення на необхідності посилення заходів із забезпечення „національної безпеки” імпліцитно містить вимогу надати владі більше повноважень, посилити її вплив на населення. Саме тому проблема національної безпеки посідає таке важливе місце у тоталітарних та авторитарних типах державності [10, с. 44 – 45]. Досить показово, що у російській мові термін „охранительный” фактично є синонімом терміна „реакційний”.

Слід також зазначити, що підставою для обмеження низки основоположних прав і свобод людини і громадянина, таких як свобода слова, свобода зібрань, асоціацій, право на страйк, захист приватної власності, у Конституції України визначено „інтереси національної безпеки” [11]. Широкий підхід до поняття „національна безпека” може значно ускладнити правозастосувальну практику, створити умови для неправомірного обмеження конституційних прав за рахунок штучного розширення підстав для цього.

Подібні проблеми характерні і для інших країн. Венеціанська Комісія та Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва у Європі відзначають, що „питання національної безпеки часто надто широко тлумачаться стосовно свободи зібрань”. Тому в контексті регулювання права на свободу зібрань ними використовується визначення національної безпеки як „якості чи стану здатності протистояти ворожим або деструктивним діям всередині чи з-за меж країни” [12, с. 54, 118].

Ознакою „безпекового підходу” є тяжіння до збереження status-quo, адже навіть семантично „нейтралізація загрози” більшою мірою має на увазі повернення до певного „нормального стану”. Тим часом, соціум є динамічною системою, і більшість загроз може бути нейтралізовано лише через розвиток. Повернення до попередніх стадій суспільного процесу, як

**Максим Паламарчук**

правило, вирішуючи одну проблему, загострює інші. Більше того, будь-який розвиток породжує нові загрози чи, принаймні, змінює рівень прояву існуючих. Тому державна політика має спрямовуватися на сприяння суспільному поступу, адаптації соціуму до обставин, що динамічно змінюються. За таких умов питання забезпечення безпеки, попри всю їх важливість, є лише одним з аспектів комплексного вирішення тієї чи іншої проблеми. Більше того, суперечливість у розумінні національних інтересів, потреба підвищувати рівень ризиків в одній сфері суспільного життя задля розвитку іншої, доводить, що безпекова політика є частиною загального політичного процесу, який має бути максимально багатостороннім і транспарентним.

Відповідно, найкращим форматом вирішення питань реалізації найважливіших інтересів держави мають стати універсальні органи управління. На стадії реалізації державної політики таким органом у випадку, коли проблема носить комплексний характер, є, безперечно, Кабінет Міністрів України, який спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади.

Відповідно, спеціальний орган управління та координації у сфері національної безпеки, яким є Рада національної безпеки і оборони України, має розглядати лише ті безпекові питання, вирішення яких у межах звичайного демократичного процесу ускладнюється через неможливість ознайомити всіх учасників дискусії з повним обсягом інформації, необхідним для ухвалення обґрунтованого рішення. Ця неможливість може породжуватися або браком часу (непередбачені події, що загрожують національним інтересам, потребують термінової реакції), або необхідністю дотримуватися режиму секретності, коли держава протистоїть ворожим намірам (питання оборони, розвідки, тактики дипломатичних переговорів для вирішення конфліктів тощо).

Такий підхід до певної міри суперечить ідеології роботи РНБО України. Радянська управлінська практика та інституційна структура, яка, попри зусилля, спрямовані на її трансформацію, мала визначальний вплив на ранніх етапах розбудови української державності, передбачала інституційно слабкі органи виконавчої влади, які лише виконували, а не формували політичні цілі. Для нормального функціонування вони потребували певного „метаоргану” - управлінської структури, що визначала їх завдання та контролювала їх діяльність. У радянських умовах такою структурою була Комуністична партія, правильніше – її керівні органи. Верховна Рада України, що переживала складний етап перетворення з декоративного представницького органу часів УРСР на парламент демократичної країни, пов’язані з цим внутрішні конфлікти, не спромоглася заповнити вакуум влади, утворений після усунення партійних органів. Природно, що відповідна структура була сформована Президентом, який, як і парламент, отримує безпосередній мандат від

виборців. Цією структурою стала Рада національної безпеки і оборони України.

Проте, враховуючи, що авторитет цього органу безпосередньо залежав від позиції Президента, при наступниках першого Секретаря РНБО України В. Горбуліна вплив Ради на процеси ухвалення стратегічних рішень значно знизився. Крім посилення ролі Адміністрації Президента, слід відзначити, що будь-які довгострокові заходи потребують відповідного фінансового забезпечення, а відтак обґрунтування, яке на професійному рівні потребує залучення фахівців Міністерства фінансів. Очевидно, що кращі можливості для цього, безперечно, має Кабінет Міністрів. Відповідно, спроби управління через РНБО України безпековою політикою у широкому значенні матимуть лише обмежену ефективність через залежність від мінливої політичної ситуації та позицій конкретних посадових осіб. Ці чинники не дають змоги гарантувати належний ступінь послідовності та наступності державних заходів.

Концентрація зусиль РНБО на питаннях протидії підступам інших держав дозволить значно підвищити рівень управління у цій сфері, забезпечити належну координацію компетентних державних органів, знизити негативний вплив неминучих міжвідомчих суперечок.

Не менш важливою функцією РНБО є забезпечення можливості адекватної реакції вищих державних органів в умовах воєнного чи надзвичайного стану, а також при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Збереження визначеного чинним законодавством предмета діяльності Ради національної безпеки і оборони України буде доцільним лише тоді, коли цей орган матиме не лише інструментальну, але й легітимізаційну функцію. До певної міри така функція наявна і нині, але зараз йдеться лише про додаткову легітимізацію рішення глави держави (який може ухвалити його і самостійно). Процедура набуття чинності рішень Ради Указами Президента передбачає його персональну політичну відповідальність, а отже не можна очікувати, що набуде чинності рішення РНБО, яке суперечить позиції Президента.

Проте самостійна легітимність Ради національної безпеки і оборони можлива лише тоді, коли посадові особи, які входять до її складу, перебувають, повністю чи частково, за межами демократичного цивільного контролю, що неприйнятно для демократичної країни. Показовою є ситуація в Туреччині, де рада національної безпеки фактично виконувала роль інструмента політичного контролю, який здійснювала армія цієї країни, при потребі вдаючись до силового втручання в політичні процеси. Відповідні функції було останнім часом значно послаблено, якщо не демонтовано у зв'язку з намірами Туреччини набути статусу члена Європейського Союзу [13, с. 338, 360].



**Максим Паламарчук**

**Висновки**

Захист від посягань на національні інтереси як пов'язаних з застосуванням сили чи загрози її застосування, так і засобів „несилового” характеру, подолання наслідків природних і техногенних катастроф є історично першим і донині основним обов'язком держави. Водночас забезпечення безпеки соціуму у ширшому розумінні потребує консолідованих зусиль не лише державних органів, але й інституцій громадянського суспільства, міжнародних організацій, бізнесу, територіальних громад, окремих осіб. Гармонізація конкуруючих, але легітимних інтересів потребує функціонування і подальшого вдосконалення демократичних процедур.

У цьому контексті доцільно суттєво оновити Закон України „Про основи національної безпеки України”. Для усунення дублювання положень Закону „Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України” необхідно вилучити перелік загроз національній безпеці України та заходів щодо їх нейтралізації, уточнивши та конкретизувавши повноваження суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Актуальні загрози національній безпеці України, пов'язані з діями інших держав, їх органів, організацій та груп, напрями реагування уповноважених державних органів України мають бути закріплені на рівні підзаконного акта – Стратегії національної безпеки, що затверджується Указом Президента України. Це дозволить оперативно реагувати на зміни у безпековому середовищі.

У науковій діяльності, поряд з дослідженнями, присвяченими спеціальним питанням національної безпеки та її забезпечення, перспективними є і дослідження безпекових питань у широкому аспекті, зокрема – ризиків для національних інтересів України, викликаних різного роду суспільними процесами.

***Література:***

1. A Strong Britain in Age of Uncertainty. The National Security Strategy. - London: The Stationery Office Limited, 2010 – 37 p.
2. Див., наприклад, Rand Corporation. Congressional Recourses: National Security Newsletter. – September 2010 Highlights – [електронний ресурс] / Режим доступу: [http://www.rand.org/congress/newsletters/national\\_security/2010/09/](http://www.rand.org/congress/newsletters/national_security/2010/09/).
3. **Горбулін В. П., Бєлов О. Ф., Литвиненко О. В.** Національна безпека. Порядок денний для України / В. П. Горбулін, О. Ф. Бєлов, О. В. Литвиненко. – К.: В. Д. Стилос, 2009. – 126 с.
3. **Новицький Г. В.** Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України: Монографія / Г. В. Новицький. – К.: Інтертехнологія, 2008. – 496 с.

4. **Ліпкан В. А.** Національна безпека України: навчальний посібник / В. А. Ліпкан. – К.: Кондор, 2008. – 552 с.

5. Закон України „Про основи національної безпеки України” // Сайт Верховної Ради України [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=964-15>

6. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Сайт Совета национальной безопасности Российской Федерации [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>

7. **Розумний М., Андрусів В.** Формування національної ідентичності як пріоритет політики держави / Максим Розумний, Віктор Андрусів // Політичний менеджмент. – 2010. - №3 – С. 116 – 123.

8. Указ Президента України „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2006 року „Про стан житлово-комунального господарства України та основні напрями його реформування” // Сайт Верховної Ради України [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1093%2F2006>

9. **Андрєєва О. М.** Національна безпека України в контексті національної ідентичності і взаємовідносин з Росією / О. М. Андрєєва. – К.: Парламентське вид-во, 2009. – 360 с.

10. Конституція України / Сайт Верховної Ради України [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/konst/CONST1.HTM>

11. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. Second edition // OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights – Warsaw: Sungraf, 2010. – 161 p.

12. **Кирєєв Н. Г.** История Турции, XX век / Н. Г. Кирєєв. – М.: ИВ РАН: Крафт+, 2007. – 608 с.