

DOI 10.33099/2618-1614-2018-5-4-03-07

УДК 355.4

С. В. Свешніков,

кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського, підполковник запасу,

В. П. Бочарніков,

доктор технічних наук, професор, головний науковий співробітник центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського, полковник запасу,

В. І. Пеньковський,

кандидат військових наук, заступник начальника науково-дослідного управління – начальник науково-дослідного відділу центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського, полковник

Закон України «Про національну безпеку України» і потреби нормативно-правового забезпечення воєнної політики

У статті автори аналізують нещодавно прийнятий Закон України «Про національну безпеку України» з погляду задоволення потреб нормативно-правового забезпечення у сфері воєнної політики України. Для аналізу використовуються критерії повноти і несуперечливості правових норм цього Закону.

Ключові слова: закон, воєнна політика, нормативно-правове забезпечення, правові норми, національна безпека, воєнна безпека.

© С. В. Свешніков, В. П. Бочарніков, В. І. Пеньковський, 2018

21 червня 2018 р. Президент України підписав новий Закон України «Про національну безпеку України» (далі – Закон), який можна розглядати як основоположний законодавчий акт у сфері національної безпеки України та, відповідно, у сфері воєнної політики, оскільки остання є однією з головних складових політики забезпечення національної безпеки. Прийняття цього Закону було продиктоване умовами принципово нової воєнно-політичної та соціально-політичної обстановки, новими підходами в забезпеченні національної безпеки та вимогами міжнародних партнерів України, зокрема ЄС і НАТО [1]. Під час розробки текст Закону мав багато версій і зазнав багатьох змін. Доповнення та зміни, внесені до законопроекту після ухвалення його в першому читанні, принципово змінювали його ідею. Тому в останній момент практично всі запропоновані зміни було відкинуто, й Закон був ухвалений майже в початковому вигляді.

Оскільки будь-який закон можна розглядати як цілісну сукупність інформаційних суджень (правових норм), то буде логічним висунути до нього вимоги повноти й несуперечливості [2]. Повноту можна характеризувати ступенем покриття практичних потреб правового регулювання правовими нормами Закону. В нашому випадку потреби правового регулювання аналізуються з погляду потреб нормативно-правового забезпечення у сфері воєнної політики України. Несуперечливість відображає внутрішню логіку як окремих інформаційних суджень, так і логіку їхніх взаємозв'язків. Спробуймо розглянути новий Закон, виходячи із зазначених вимог.

Повнота правових норм Закону із зазначених потреб нормативно-правового забезпечення у сфері воєнної політики України

Головна ідея Закону полягає в заміні Законів України «Про основи національної безпеки України», «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами» та «Про організацію оборонного планування» єдиним Законом, який, судячи зі складу його розділів, регулює загальні засади національної безпеки України, питання поєднання силових структур держави в єдиний сектор безпеки та оборони (СБО), питання демократичного цивільного контролю над ним, а також питання планування у сферах національної безпеки та оборони.

Слід одразу зазначити, що головна ідея Закону значно звужує поняття «національної безпеки» та, відповідно, обмежує сферу політики з її формування та реалізації. Закон де-факто зводить державну політику із забезпечення національної безпеки до діяльності суб'єктів зі складу СБО України, тобто до діяльності переважно силових структур держави. Такі складові національної безпеки, як економічна безпека, фінансова безпека та інші в новому Законі не розглядаються зовсім. Це прямо суперечить результатам наукових досліджень [3, 4], видається

не зовсім виправданим і таким, що не враховує навіть гібридний характер сучасних воєнних конфліктів. Коротко пояснимо це твердження.

У [5] автори показали, що державна політика загалом спрямована на соціально-економічний розвиток держави, а політика забезпечення національної безпеки має на меті забезпечення сталості цього розвитку. Виходячи із цього, уникати проблемних питань забезпечення безпеки в соціальній, фінансовій, економічній та інших сферах є помилковим, а зазначене звуження – неприпустимим. У [6] автори також показали, що пріоритетними сферами протиборства в гібридних війнах є економічна, політична та інформаційна сфери, оскільки економічні, фінансові та інформаційні інструменти протиборства почали набувати спроможності спричиняти збитки, сумірні зі збитками від застосування воєнної сили. Із цієї причини акцентування СБО безпеки і оборони України представляється однобічним і неповним.

Крім того, ці твердження випливають із перехресного аналізу окремих правових норм Закону. Так, стаття 1 Закону визначає, що «національна безпека – захищеність державного суверенітету ... та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз», а пункт 2 частини 3 статті 3 визначає, що фундаментальними національними інтересами є «сталій розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення». Але, як зазначалося, Закон не регулює питання економічної та соціально-політичної безпеки. Таким чином, Закон не відображає питання забезпечення національної безпеки повною мірою.

Визначення термінів. Закон залишає невизначеними кілька важливих для розуміння його правових норм термінів: «кризова ситуація» (стаття 14), «стратегічні документи у сферах національної безпеки і оборони» (пункт 1 частини 5 статті 33), «перспективна модель організації оборони» (пункт 6 частини 2 статті 28). На відміну від надання визначення термінів «оборонний огляд», «огляд оборонно-промислового комплексу України», визначень інших видів оглядів у Законі не надається. Зокрема, це стосується термінів, зазначених у частині 1 статті 27: «огляд громадської безпеки та цивільного захисту», «огляд розвідувальних органів», «огляд загальнодержавної системи боротьби з тероризмом», «огляд стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури». Було б також доцільно надати визначення термінам «потенційна загроза» й «реальна загроза», оскільки від них залежатиме характер заходів, які органи державної влади мають здійснювати для протидії їм.

Засади національної безпеки України. Відповідно до Закону, засади національної безпеки України формують правову основу державної політики у сферах національної безпеки і оборони та її принципи. Не зупиняючись на аналізі очевидних невідповідностей (наприклад, частина 5 статті 3 визначає, що загрози національній безпеці

України визначаються у Стратегії воєнної безпеки України, але в частині 2 статті 28 зміст цієї Стратегії визначення загроз не передбачає), зазначимо, що в Законі, порівняно із Законом України «Про основи національної безпеки України», відсутні деякі важливі для повноти правових норм положення, зокрема об'єкти національної безпеки і суб'єкти її забезпечення.

Як свідчить практика підготовки правових актів у сфері національної безпеки, великою помилкою є відмова від визначення напрямів державної політики з питань забезпечення національної безпеки, а також функцій щодо забезпечення національної безпеки, спільних для всіх суб'єктів, які формують і реалізують державну політику у сфері національної безпеки. У результаті в Законі зникли правові норми, які зобов'язують державні органи оцінювати, аналізувати і прогнозувати стан безпеки у своїх сферах відповідальності. На практиці це призведе до неможливості зобов'язати державні органи це робити. Також стане неможливим обґрунтування прийняття відповідних правових актів, таких як «Положення про систему індикаторів (показників) стану національної безпеки України». Під час узгодження згаданого Положення авторам часто ставилося запитання: «На якій підставі мій державний орган має оцінювати стан безпеки у сфері відповідальності?». Відсутність цієї норми тепер не дасть змоги ствердно відповісти на це запитання. Більше того, зникають правові підстави для створення мережі ситуаційних центрів, що визначено одним з головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», введеної в дію Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 р.

Положення щодо демократичного цивільного контролю. Слід зазначити, що питання демократичного цивільного контролю в державі почали вирішуватися нещодавно: Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» був ухвалений лише у 2003 р., а у 2018 р. був заміненений відповідним розділом Закону України «Про національну безпеку України». Але, як і у випадку із Законом «Про основи національної безпеки України», заміна звелася лише до скорочення правових норм. Не зупиняючись на деталях, зазначимо, що це скорочення теж призвело до втрати повноти і стрункості правових норм щодо демократичного цивільного контролю. Зокрема, були виключені або відчутно скорочені положення, які забезпечували зрозумілість Закону і прозорість його застосування на практиці: основні завдання цивільного контролю, детальне роз'яснення його принципів і предмета правового регулювання.

Діяльність складових СБО. Положення щодо діяльності складових СБО законодавчо закріплюють принципово нові норми щодо спільних дій державних органів, які раніше діяли окремо. Основною причиною необхідності поєднання й координації дій різних державних органів є невідповідність основ їхньої діяльності умовам

сучасних воєнних конфліктів. Це протиріччя детально розкрито авторами в [6]. Зокрема зазначалося, що сучасна держава не має єдиного органа, який мав би повний спектр інструментів, достатніх для протидії в сучасних воєнних конфліктах, коли протилежна сторона використовує в боротьбі всі інструменти в комплексі: політичні, економічні, інформаційні, військові тощо. Цей висновок був підтверджений у [7], де описане протиріччя між змістом завдань воєнної політики (потребами збільшення обсягу воєнно-політичного аналізу, прийняття та реалізації рішень насамперед стосовно управління воєнно-політичною обстановкою й урахування внутрішніх соціально-політичних факторів та обставин) і завдань Міноборони: «Воєнна політика – це політика держави загалом, а не політика одного з державних органів. Хоча на Міноборони покладене завдання формування й реалізації воєнної політики, виконати це завдання повністю воно не в змозі».

Зазначені суперечності стали у 2014 р. очевидними, для їх усунення і був сформований СБО України, спочатку відповідно до Концепції розвитку, затвердженої Указом Президента України № 92/2016 від 14 березня 2016 р. Основні положення цієї Концепції були перенесені до розглядуваного Закону, але перенесені зі значною втратою якості правових норм.

По-перше, за новим Законом Президент України й Рада національної безпеки і оборони України (РНБОУ) винесені за межі СБО. На наш погляд, це призводить до системного протиріччя. Згідно із частиною 16 статті 1 Закону, СБО є системою державних органів, громадян та громадських об'єднань, діяльність яких спрямована на забезпечення національної безпеки. Тобто СБО без Президента України і РНБОУ є складною системою, управління якою винесене за її межі. Але в такому разі відповідати за системний результат функціонування елементи системи не можуть, оскільки управляються ззовні. З наукового погляду це – головне системне протиріччя розділу 4 нового Закону.

По-друге, СБО, на наш погляд, створений арифметичним складанням кількох державних органів без елементів, які могли би дати синергетичний ефект. Це впливає з того, що переважна більшість положень розділу 4 Закону утворена шляхом перелічування правових норм, запозичених із законодавчих і нормативно-правових актів, що унормовують діяльність державних органів – складових СБО. Єдиними об'єднувальними елементами, які можуть дати синергетичний ефект, є командувач об'єднаних сил та об'єднаний оперативний штаб ЗСУ. Але ці елементи мають локальний масштаб – вони обмежені лише часом і конкретною територією проведення операцій військ (сил), тобто не можуть розглядатися для воєнної політики загалом як системне рішення або його прототип. Координація з боку РНБОУ не розв'яже проблеми, оскільки підготовка рішень РНБОУ є досить тривалим бюрократичним процесом.

По-третє, залишаються незрозумілими законодавчі межі діяльності громадян та громадських об'єднань. Закон, з одного боку, включає їх до СБО, а з другого – жодна стаття розділу 4 не присвячена їхній діяльності. Слід зазначити, що аналіз досвіду антитерористичної операції з погляду відповідності практики чинному законодавству також свідчить про наявність потреби унормування дій громадян та громадських об'єднань.

Планування у сферах національної безпеки і оборони. Положення щодо планування у сферах національної безпеки та оборони зроблені шляхом скорочення і перероблення правових норм Закону України «Про організацію оборонного планування».

Як свідчить аналіз, основною метою планування у сферах національної безпеки та оборони є розробка певного переліку документів планування. Фактично мета планування сформульована як самоціль. Тобто якщо розроблені всі документи планування, планування має завершитися. Але залишаються унормованими питання контролю, умов внесення змін, показників виконання документів тощо. Останнє питання є дуже важливим з огляду на катастрофічно низький рівень виконання документів планування на практиці. Крім того, сам перелік документів планування не є повним. Якщо до складу СБО внесені громадяни та громадські об'єднання (частина 1 статті 12), то планування має охоплювати їх також. Але Закон залишає це питання без унормування. Також викликає сумнів доцільність виключення з переліку документів планування Воєнної доктрини України і використання замість неї Стратегії воєнної безпеки України, оскільки доктринальний документ за визначенням принципово відрізняється від стратегії. Доктрина має визначати головну ідею та принципи, а стратегія – напрями та підхід до реалізації цієї ідеї. На відміну від Стратегії воєнної безпеки, термін дії якої – каденція Президента України, саме Воєнна доктрина є документом довгострокового планування, тому що ідея та принципи забезпечення воєнної безпеки є більш сталими.

Крім того, Закон зводить участь Президента України в плануванні у сферах національної безпеки та оборони лише до підписання документів планування. Активна роль Президента України як посадової особи, яка має формувати основні положення державної політики в зазначених сферах, надавати потрібні для планування стратегічні вказівки, не передбачена. Цей недолік притаманний і іншим законам, але, на наш погляд, Президент України має брати активнішу участь в управлінні у сферах національної безпеки та оборони. Із цього погляду було би доцільно, щоб Закон визначив зміст повноважень Президента України саме як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України.

На жаль, розробники Закону відійшли від класичної побудови законів, яка передбачає визначення: меж дії закону, тобто сфери унормування; завдань у цій сфері; повноважень державних органів з вирішення цих завдань. Виходячи із цього, в Законі слід було поставити на перше

місце виконання завдань планування, а не розробку документів планування.

З погляду загальної теорії управління, будь-яке планування є невід'ємною частиною управління. Це потребує додаткового розкриття в Законі: об'єктів управління, суб'єктів, які здійснюють управління, завдань управління, критеріїв якості управління, часових, просторових та інших меж управління, повноважень суб'єктів, способів реалізації повноважень у різних умовах, системи контролю. Якщо ці теоретичні положення будуть дотримані, правові норми Закону отримають повноту, точність і однозначність викладення, що значно покращить його якість.

Визначений Законом порядок планування у сферах національної безпеки та оборони знову не залишає надію на отримання синергетичного ефекту від поєднання різних складових у єдиному СБО. Логіка підказує, що дії різних складових СБО мають плануватися спільно, оскільки деякі завдання є спільними або вимагають спільного застосування сил. Утім, як свідчить аналіз Закону, цього не відбувається. Наприклад, стаття 29 визначає, що для розробки Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту залучаються «державні органи, які входять до системи Міністерства внутрішніх справ України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, наукові, аналітичні та експертні установи України, інститути громадянського суспільства, а також можуть бути залучені іноземні експерти». Міноборони України опинилося поза межами планування в МВС України, хоча не зрозуміло, як забезпечуватиметься національна безпека, наприклад, у випадку масового переходу через кордон мігрантів, небезпека чого сьогодні підвищується з огляду на протидію нелегальній міграції в ЄС. Реагування в таких ситуаціях однозначно вимагає участі Збройних Сил України.

Несуперечливість правових норм

Розглядаючи Закон з погляду несуперечливості, слід передусім указати на фундаментальну системну помилку, яка пов'язана з тим, що автори Закону намагалися визначити три різні об'єкти унормування: національну безпеку, демократичний контроль та планування у сферах національної безпеки та оборони. Це зробило Закон певним чином екліктичним і породило низку суперечливих правових норм.

Визначення термінів, використаних у Законі, надаються в розділі 1. Має місце невпорядкованість викладення термінів. Наприклад, надаються визначення деяким сферам – складовим національної безпеки, але інші сфери не згадуються. Зокрема, терміни «воєнна безпека», «громадська безпека і порядок», «державна безпека» мають визначення, але терміни «зовнішньополітична безпека», «економічна безпека», «інформаційна безпека», «екологічна безпека», «кібербезпека» визначення не мають. Крім того, термін «екологічна безпека» зустрічається в тексті Закону лише один раз (частина 4 статті 3) – у переліку сфер національної безпеки. Усе це не

додає стрункості комплексу використаних у Законі категорій та відповідних правових норм.

Визначення деяких термінів не відповідає їхній смисловій природі. Насамперед це стосується визначень термінів «воєнна безпека», «державна безпека», «загрози національній безпеці», а також поділу національних інтересів за важливістю.

Закон відрізняє терміни «воєнна безпека» і «державна безпека» лише за характером загроз: воєнна безпека – «захищеність державного суверенітету ... від воєнних загроз» (хоча визначення воєнної загрози не надається), а державна безпека – «захищеність державного суверенітету ... від загроз невоєнного характеру». Такі визначення певним чином суперечать статті 17 Конституції України, яка визначає, що «оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України». Тобто оборона України, захист її суверенітету стосуються воєнної безпеки й не можуть бути віднесені до державної безпеки.

У [8] автори довели, що як загрози національним інтересам України слід розглядати наміри або дії однієї зі сторін зовнішніх, внутрішніх відносин або природні явища, спрямовані безпосередньо проти України як суб'єкта відносин і суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави з метою її знищення або унеможливлення реалізації нею національних інтересів. Тенденції або чинники, як зазначено в пункті 6 частини 1 статті 1 Закону, з погляду семантики мови не можуть бути загрозами. Крім того, в Законі активно використовується термін «безпекове середовище», який потрапив до законодавства України внаслідок прямого нетворчого перекладу англійського терміна «security environment». Категорія «середовище» характеризує сукупність безвідносних, знеособлених умов, антураж. Точнішим за смислом є термін «воєнно-політична обстановка», яка передбачає насамперед аналіз намірів і дій суб'єктів.

У Законі використовуються терміни «життєво важливі національні інтереси» (пункт 2 частини 1 статті 1) і «фундаментальні національні інтереси» (частина 3 статті 3), але відмінні ознаки між цими термінами відсутні, що створює можливість подвійного трактування правових норм. Ці терміни часто використовуються також в інших законодавчих та нормативних документах. Представляється, що цей Закон є найбільш доречним законодавчим актом, у якому згадані терміни мають бути визначені. Тому логічніше як родові ознаки цих термінів використати умови існування і розвитку держави:

- життєво важливі національні інтереси України – національні інтереси України, реалізація яких забезпечує існування України як держави і право Українського народу на самовизначення;

- фундаментальні національні інтереси України – національні інтереси, без реалізації яких неможливо забезпечити сталий розвиток України.

Викликає сумніви логічність віднесення «інтеграції України в європейський політичний, економічний,

безпековий, правовий простір» до фундаментальних національних інтересів. За словником-довідником [9], інтерес є потребою, а за семантикою мови, інтеграція є засобом досягнення і жодним чином не може бути інтересом. Інтеграцію в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір було би доцільно зазначити в основних напрямках політики забезпечення національної безпеки. Але в новому Законі їх не визначено. Є й інші невідповідності, які, на жаль, радикально знижують якість Закону й можливість його імплементації на практиці.

Позитивним моментом можна вважати відмову від перелічування в Законі загроз національним інтересам, оскільки поле загроз постійно змінюється, тож його доцільніше визначати в документах планування.

Висновок

Вище розглянуті лише фундаментальні, на наш погляд, проблеми нового Закону. Автори не зупинялися на окремих незначних протиріччях і недоробках, таких як невизначеність ролі й місця незгаданих у Законі, але чинних документів, котрі також стосуються процесів планування: Доктрини інформаційної безпеки України, Стратегії міжнародної миротворчої діяльності України тощо. Подібних недоліків дуже багато. На жаль, розробники Закону не взяли до уваги пропозиції, які надавалися під час його узгодження.

На наш погляд, склад і характер наведених фундаментальних проблем нового Закону України «Про національну безпеку України» дає підстави говорити про його неповноту і певну суперечливість правових норм. Закон недостатньо враховує потреби практики нормативно-правового забезпечення й воєнної політики держави та

політики забезпечення національної безпеки. Виходячи із цього, Закон потребує перероблення, що підтверджується значною кількістю пропозицій змін, поданих після прийняття законопроекту в першому читанні.

Перелік літератури

1. В НАТО и ЕС раскрыли закон Порошенко о национальной безопасности 03.2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://korrespondent.net/ukraine/3951588-v-nato-y-es-ras-krutykovaly-zakon-poroshenko-o-natsbezopasnosty>.
2. Тиори Т., Фрай Дж. Проектирование структур баз данных / Т. Тиори, Дж. Фрай. – М. : Мир, 1985. – 287 с.
3. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Засади національної безпеки України : підручник / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : Інтертехнологія, 2009. – 272 с.
4. Шкидченко В. П. Елементи теорії воєнної безпеки України : монографія / В. П. Шкидченко, В. Д. Кохно. – К. : БФ «Миротворець», 2001. – 194 с.
5. Бочарніков В. П., Свешніков С. В. Погляди на планування розвитку в секторі безпеки і оборони України / В. П. Бочарніков, С. В. Свешніков // Наука і оборона. – 2016. – № 3. – С. 3–9.
6. Бочарніков В. П., Свешніков С. В. Погляди на характер сучасних воєнних конфліктів / В. П. Бочарніков, С. В. Свешніков // Наука і оборона. – 2017. – № 1. – С. 3–8.
7. Свешніков С. В., Бочарніков В. П. Воєнна політика: сутність та проблеми формування і реалізації / В. П. Бочарніков, С. В. Свешніков // Наука і оборона. – 2018. – № 1. – С. 23–28.
8. Бочарніков В. П., Свешніков С. В., Павленко В. І. Категорії національної безпеки: погляд на сутність і взаємозв'язки для вирішення аналітичних задач підтримки прийняття рішень в області воєнної політики / В. П. Бочарніков, С. В. Свешніков, В. І. Павленко // Наука і оборона. – 2012. – № 3. – С. 21–27.
9. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / состав.: Г. П. Сытник, В. И. Абрамов, В. Ф. Смолянок и др.; под общ. редакцией Г. П. Сытника. – К. : НАДУ, 2012. – 496 с.