

МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ГАРАНТІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

Завидняк І. І.,

здобувач ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Основною метою функціонування системи забезпечення національної безпеки України є виявлення і належна реалізація національних інтересів, а також попередження та усунення реальних і потенційних загроз конституційному ладові. Тому з функціональної точки зору елементами системи національної безпеки України виступають наступні сфери суспільного життя: політична сфера (як внутрішньополітична, так і зовнішньополітична); соціальна сфера; військова сфера; науково-технічна; сфера інформаційної безпеки; екологічна сфера. Між цими сферами існує тісний взаємозв'язок, які обумовлені цілісним характером діяльності органів НБ.

Надійність захисту життєво важливих інтересів України залежить насамперед від утворення ефективної системи гарантування НБ та механізму її реалізації. Саме тому, для підтримання моніторингу, формування збалансованої державної політики та ефективного проведення комплексу узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах у державі створюється цілісна система забезпечення НБ України.

На нашу думку, система забезпечення НБ – це сукупність державних органів та їх посадових осіб, громадських організацій та окремих громадян, які взаємодіють з метою забезпечення національних інтересів у межах Конституції і законів України. Таким чином, механізм НБ втілюється через функціонування та взаємодію органів НБ, громадських організацій, окремих громадян з приводу захисту національних інтересів та попередження і усунення можливих загроз конституційному ладу України.

Механізм забезпечення НБ України складає цілісна система органів державної влади, які у відповідності до чинного законо-

давства України здійснюють функції по забезпеченню сталого розвитку країни, належної діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, взаємовигідного співробітництва України на міжнародній арені з метою захисту її національних інтересів, попередження та усунення потенційних і реальних загроз безпечному існуванню України. У даній системі кожен суб'єкт безпеки вирішує завдання і виконує функції захисту життєво важливих інтересів індивіда, суспільства і держави в межах повноважень, визначених чинним законодавством України.

Дана система зорієнтована на практичну координацію всіх видів державних та громадських інститутів з метою забезпечення функціонування демократичної соціальної правової держави та громадянського суспільства. Діяльність органів НБ має будуватися на основі громадського контролю за їх діяльністю.

У механізмі забезпечення НБ України можна виділити наступні рівні: а) конституційний, який складають органи НБ, статус яких визначено Основним Законом; б) адміністративний, який носить відомчий характер, а також здійснюється органами виконавчої влади на місцях; в) громадський, який втілюється у діяльності громадських структур, які забезпечують захист своїх членів та беруть участь у вирішенні соціальних конфліктів. У механізмі державної влади така діяльність реалізується через систему органів влади, які формуються народом або у визначеному Конституцією порядку, а також посадових осіб, які володіють статусом державного службовця.

На конституційному рівні механізму забезпечення НБ України основними його суб'єктами виступають Президент України та Рада національної безпеки і оборони, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Конституційний Суд України. У даній системі домінуючою фігурою виступає Президент України, який сфері забезпечення НБ спирається на Раду національної безпеки і оборони України (РНБО). Зважаючи на дуалістичну природу Кабінету Міністрів в Україні, РНБО є механізмом забезпечення цілісної державної політики НБ через центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Верховна Рада здійснює законодавче регулювання в галузі НБ та здійснює парламентський контроль за діяльністю сил за-

безпечення НБ України. З метою ефективного забезпечення НБ парламент: визначає засади зовнішньої і внутрішньої політики; оголошує за поданням Президента стан війни, схвалює рішення глави держави про використання Збройних сил та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; затверджує загальну структуру, чисельність, визначає функції Збройних сил, Служби безпеки, інших утворених відповідно до законів військових формувань; затверджує на протязі двох днів з моменту звернення Президента указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; здійснює парламентський контроль (ст. 85 Конституції).

У сфері парламентського контролю за діяльністю органів НБ парламент заслуховує щорічні доповіді Президента про стан зовнішньої і внутрішньої політики. Засоби парламентського контролю є різноманітними: депутатські звернення і запити з питань державної політики у галузі НБ), контрольна діяльність постійних комітетів; діяльність тимчасових слідчих комісій.

Сьогодні існує необхідність удосконалення парламентського контролю з боку постійних комісій у галузі НБ, що забезпечить належну процедуру громадського контролю за органами НБ. Оскільки діяльність багатьох відомств НБ пов'язана із об'єктом охорони державної таємниці, парламентські слухання з питань їх діяльності повинні носити закритий характер. На нашу думку, висновки парламентського комітету з питань фінансування спецслужб, військових формувань держави повинні зобов'язувати парламент, оскільки видаткові статті на асигнування діяльності цих органів влади є, як правило, об'єктом охорони державної таємниці. Таким уявляється механізм громадського контролю через парламентські установи за діяльністю органів НБ України.

Тимчасові слідчі комісії утворюються парламентом з мотивів суспільного інтересу на вимогу не менш як однієї третини від конституційного складу Верховної Ради (ч. 4 ст. 89 Конституції). Рішення про утворення комісії повинно передбачати мету її діяльності, предмет та строки та форми звітування про результати її роботи на пленарному засіданні Верховної Ради. Тимчасові слідчі

комісії у сфері НБ приймають висновки на закритих засіданнях, які підлягають розглядові на пленарному засіданні Верховної Ради.

Конституційний Суд України виступає конституційним інститутом громадського контролю у сфері НБ. За своїм статусом цей орган влади вирішує спори конституційно-правового характеру. Згідно зі ст. 2 Закону³⁶ Конституційний Суд забезпечує верховенство Конституції як Основного Закону на всій території держави. Конституційний Суд відіграє роль арбітра у політико-правових конфліктах, яка проявляється, зокрема, у розгляді спорів про компетенцію конституційних органів влади. З формально-правової точки зору діяльність органу конституційної юрисдикції в якості арбітра між іншими органами втілюється в остаточному визначенні змісту їх конституційних обов'язків та перевірки конституційності їх рішень³⁷.

Конституційний механізм управління сферою НБ передбачає домінування Президента України, тобто глава держави посідає найважливіше місце у механізмі забезпечення НБ України. Глава держави є Головнокомандувачем Збройних сил та Головою Ради національної безпеки і оборони. Президент України здійснює арбітражні функції у конституційному механізмі стримувань і противаг. Глава держави забезпечує державну незалежність, НБ і правонаступництво держави та здійснює інші функції, деякі з яких потребують узгодження з парламентом (ст. 106 Конституції). Здійснюючи загальне керівництво у сферах НБ і оборони, Президент зобов'язаний узгоджувати з парламентом свої рішення про оголошення стану війни і використання Збройних сил у випадку агресії проти України, про оголошення мобілізації та воєнного стану в Україні чи її окремих місцевостях, надзвичайного стану (пп. 19-20 ст. 106 Конституції).

В Україні спостерігається дуалізм виконавчої влади, що проявляється у відповідальності уряду перед главою держави (ч. 2 ст. 113 Конституції) та його підзвітності і підконтрольністю

³⁶ Закон України “Про Конституційний Суд України” від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. - № 49. – Ст. 272

³⁷ Юридическая конфликтология/ Отв. ред. В. Н. Кудрявцев. – М.: ИГП РАН, 1995. – С. 247.

перед парламентом. Таким чином, Основний Закон залишає за Президентом прерогативу владного втручання у діяльність виконавчої влади, однак таке повноваження за своєю природою є дискреційним³⁸. З контексту Основного Закону випливає, що Президент надає широку самостійність у діяльності виконавчої влади, залишаючи за собою функції контролю за ефективністю урядових рішень. З іншого боку глава держави володіє правом врегулювати діяльність органів виконавчої влади.

Згідно зі ст. 107 Конституції Рада національної безпеки і оборони України (РНБО) є координаційним органом з питань НБ і оборони при Президентові України. Згідно Закону³⁹ на РНБО покладено такі функції (ст. 3): а) внесення пропозицій Президентові щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері НБ і оборони; б) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері НБ і оборони у мирний час; в) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері НБ і оборони в умовах воєнного і надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують НБ України.

Формою прийняття рішень є засідання РНБО, на яких може бути присутнім Голова Верховної Ради, а також можуть бути запрошеними голови комітетів парламенту, народні депутати, керівники центральних органів виконавчої влади. Рішення РНБО приймаються не менш як двома третинами голосів її членів (ст. 10 Закону), які вводяться указами Президента України. Для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та програмного супроводження діяльності РНБО можуть утворюватися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи (ст. 14 Закону).

Кабінет Міністрів України як найвищий колегіальний орган виконавчої влади здійснює загальне керівництво відомствами, які

³⁸Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі щодо утворення Національного бюро розслідування України від 6 липня 1998 року № 10-рп/98 // Конституційне законодавство України (законодавчі акти, коментарі, офіційне тлумачення). – К.: Атіка, 2000. – С. 764.

³⁹Див.: Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України” // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 35. – Ст. 237.

володіють повноваженнями у галузі НБ і оборони. Уряд забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України; вживає заходів щодо забезпечення основних прав і свобод; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і НБ України, звітує перед парламентом про виконання цих функцій (ст. 116 Конституції).

Адміністративний рівень механізму НБ України характеризується відомчістю і реалізується в ході діяльності відповідних органів виконавчої влади. Функції по забезпеченню НБ здійснюють міністерства зовнішніх справ, внутрішніх справ, оборони, Служба безпеки, а також інші органи виконавчої влади, які можуть частково виконують такого роду функції. Міністерства та відомства у відповідності до загальнонаціональних програм, Програми діяльності уряду у межах своїх повноважень та на основі бюджетних асигнувань забезпечують галузеве управління у сфері НБ України.

До сил забезпечення НБ окрім загаданих міністерств та відомств належать Збройні сили, Служба безпеки, Внутрішні війська, органи та підрозділи МВС, Прикордонні війська, військові підрозділи Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків чорнобильської катастрофи та інші військові формування утворенні на основі закону. Також НБ забезпечується через державний контроль по безпечному веденню робіт у промисловості, енергетиці, на транспорті та в сільському господарстві, служби забезпечення безпеки засобів зв'язку та інформації, митні служби, природоохоронні служби, органи охорони здоров'я населення та інші органи забезпечення безпеки.

Організаційно-правовою основою для функціонування системи забезпечення НБ служить нормативно-правове регулювання діяльності Збройних сил України, Служби безпеки України та розвідувальних спецслужб. Взаємодія спеціалізованих органів забезпечення НБ, її ступінь та характер визначається Законом № 2241-VI «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»⁴⁰, Зако-

⁴⁰Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12069.html>

ном № про основи національної безпеки України⁴¹, Воєнною доктриною України⁴² та законами, які регулюють діяльність окремих органів держави у галузі НБ. Спеціалістами та науковцями розглядається як негативний фактор відсутність єдиної Концепції національної безпеки⁴³. Відсутність такого роду правового акта знижує рівень ефективності СНБ України, знижує рівень координації та їх взаємодії. Розглянемо адміністративний рівень компонентів сил забезпечення НБ України більш докладно.

Міжвідомчий характер має діяльність розвідувальних органів в Україні, які складаються із відповідних спецслужб Служби безпеки, Міністерства оборони та спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань захисту державного кордону України.

Особливу роль у системі забезпечення НБ України посідає Служба безпеки. Згідно Закону⁴⁴ Служба безпеки України (СБУ) є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України і є підзвітним і підконтрольним Президентові та Верховній Раді. Дискусійним є визначення статусу СБУ як правоохоронного органу, оскільки вона за своїм призначенням є спецслужбою у галузі НБ, покликаною виявляти, попереджати та усувати потенційні та реальні загрози НБ.

Таким чином, механізм забезпечення національної безпеки України складає цілісну, комплексну систему функціонування публічно-владних та громадських інститутів, діяльність яких спрямована на актуалізацію національних інтересів, створення умов безпечного існування особи, суспільства і держави.

⁴¹ Відомості Верховної Ради України – 2003. – №39. – Ст. 351.

⁴² Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 43. – Ст. 409

⁴³ Ліпкан В.А. Національна безпека України: Навч. посібн. 2-ге вид. – К.: КНТ, 2009. – С. 152-153.

⁴⁴ Закон України “Про Службу безпеки України” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 27. – Ст. 382.