

УДК 342:351.746

І.Г. Андрущенко,
кандидат юридичних наук, доцент

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ (ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ)

Розглянуто особливості створення та функціонування колегіальних органів, що покликані здійснювати координацію і контроль діяльності виконавчої та представницької влади у сфері забезпечення національної безпеки держави.

Ключові слова: оборона, національна безпека, державні органи, координація, контроль.

Рассмотрены особенности создания и функционирования коллегиальных органов, которые призваны осуществлять координацию и контроль деятельности исполнительной и представительской власти в сфере обеспечения национальной безопасности государства.

Ключевые слова: оборона, национальная безопасность, государственные органы, координация, контроль.

Features of the establishment and functioning of the collegial bodies, coordinating and controlling the activities of an executive and legislative power in the national security maintenance, are defined.

Keywords: defense, national security, public authorities, coordination and control.

Двадцять сторіччя у своєму історичному розвитку характеризується виникненням глобальних конфліктів, наслідками яких стали дві світові війни, цілий ряд громадянських і локальних війн, що, у свою чергу, змінило не лише соціально-політичні системи багатьох країн, а й створило новий геополітичний світовий устрій. Прагненням будь-якої держави з моменту її створення і у процесі розвитку завжди було забезпечення власних національних інтересів, захист від зовнішніх негативних впливів та внутрішніх руйнівних факторів. Реалізуючи ці завдання, політична влада країни створює відповідні державні інституції, на які покладаються функції із забезпечення національної безпеки і оборони. Одним з таких інститутів у багатьох країнах світу є колегіальний орган, до складу якого входять найвищі посадові й політичні особи, і покликаний здійснювати координацію і контроль діяльності органів виконавчої та представницької влади у сфері забезпечення національної безпеки держави. Такі колегіальні органи, як правило, мають схожі назви на кшталт комітетів оборони, рад національної безпеки тощо.

На початку минулого сторіччя такий орган був створений у Російській імперії. 5 травня 1905 року рескриптом Миколи II “Про необхідність приступити до перетворень вищого управління військовим відомством”, за ініціативи дядька імператора, професійного військового, генерала від кавалерії і генерал-інспектора кавалерії російської армії великого князя Миколи Миколайовича, була утворена Рада державної оборони (далі – РДО). РДО створилась як орган, що стояв над усім урядовим апаратом самодержавства, його голова входив до кабінету, а потім до ради міністрів, всі відомства були зобов’язані представляти в РДО проекти всіх припущень, міністр закордонних справ був зобов’язаний узгоджувати з РДО

будь-який дипломатичний крок уряду. Таким чином, в РДО вирішувалися як оборонні питання (локального та технічного рівня, а також стратегічного масштабу), так і питання зовнішньої і внутрішньої політики держави. РДО мала права надвідомчої організації. При ній була заснована Вища атестаційна комісія, що розглядала кандидатів на посади командуючих арміями, корпусами, дивізіями та окремими бригадами [1].

За час існування СРСР неодноразово утворювались найвищі державні колегіальні органи для координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Так в умовах громадянської війни 1918–1920 років, постановою Всеросійського центрального виконавчого комітету (далі – ВЦВК) від 30 листопада 1918 року на виконання постанови ВЦВК від 2 вересня 1918 року “Радянська республіка – військовий табір” [2], був утворений надзвичайний орган Радянської держави – Рада робітничої і селянської оборони (далі – РРСО). Вона стала головним військово-господарським центром з усією повнотою влади у справах мобілізації сил та засобів на військові потреби для захисту радянської республіки. У квітні 1920 року РРСО була реорганізована у Раду праці і оборони (далі – РПО), її головним завданням стала координація зусиль із відновлення народного господарства країни та її оборони.

У зв'язку з утворенням СРСР і союзного уряду – Раднаркому за Постановою РНК СРСР від 17 липня 1923 року РПО РРФСР була ліквідована і відповідно до рішення 2-ї сесії ЦВК СРСР першого скликання (16 липня 1923 року) утворена РПО СРСР. Постановою РНК СРСР від 21 серпня 1923 року затверджено Положення про РПО СРСР. У коло повноважень РПО входило:

- розгляд і практичне проведення через відповідні органи в життя господарського та фінансового планів СРСР;
- розгляд питань оборони країни і прийняття заходів, що стосуються поліпшення військової справи;
- затвердження статутів трестів та акціонерних товариств;
- керівництво економічними нарадами союзних республік;
- вирішення питань розподілу майна між окремими державними органами і республіками, що входять до СРСР.

РПО СРСР розглядала питання управління і фінансування різних галузей народного господарства. Діяла на правах комісії РНК СРСР, для забезпечення поточної роботи користувалася робочим апаратом РНК СРСР. Постановою ЦВК СРСР від 28 квітня 1937 року РПО при РНК СРСР була ліквідована. Її загальногосподарські функції були передані Економічній раді при РНК СРСР (ліквідована 21 березня 1941 року), а оборонні – Комітету оборони при РНК СРСР (ліквідований 29 травня 1941 року) [3].

На період німецько-радянської війни, 30 червня 1941 року спільною постановою Президії Верховної Ради СРСР, Ради народних комісарів СРСР і Центрального комітету ВКП(б) був утворений Державний комітет оборони (далі – ДКО), який володів усією повнотою влади в СРСР. Необхідність створення ДКО, як найвищого органу керівництва, мотивувалася важким становищем на фронті, що вимагало, щоб керівництво країною було централізоване в максимальній мірі. У згаданій постанові йдеться, що всі розпорядження ДКО повинні беззаперечно виконуватися громадянами і будь-якими органами влади. ДКО керував діяльністю всіх державних установ і відомств, спрямовував їх зусилля на всебічне використання матеріальних, духовних і військових можливостей країни для досягнення перемоги над ворогом, вирішував питання переведення економіки країни на забезпечення потреб війни, мобілізації людських ресурсів країни для потреб

фронту і народного господарства, підготовки резервів і кадрів для Збройних Сил і промисловості, евакуації промисловості із загрозованих районів, переведення промислових підприємств у звільнені Червоною Армією райони і відновлення зруйнованого війною народного господарства в західних областях країни, встановлював обсяги та терміни поставок промисловою військовою продукцією тощо [4].

7 лютого 1955 року Постановою Президії ЦК КПРС “Про створення Ради оборони СРСР” було затверджено проект постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР “Про створення Ради оборони СРСР”. Рада, як вищий постійно діючий дорадчий орган із керівництва обороною СРСР, військового будівництва, питань оборонної політики, діяла у період з 1955 року до 1991 року. Положення Ради оборони в системі органів державної влади було закріплено у ст. 121 Конституції СРСР 1977 року, згідно з якою Президія Верховної Ради СРСР утворювала Раду оборони та затверджувала її склад. Після запровадження у 1990 році посади Президента СРСР і Ради безпеки СРСР діяла як дорадчий орган при главі держави. Рада оборони була ліквідована одночасно з іншими вищими органами СРСР указом Президента СРСР від 25 грудня 1991 року “Про складання Президентом СРСР повноважень Верховного Головнокомандувача Збройними Силами СРСР і скасування Ради оборони при Президентові СРСР” [5].

Аналогічні органи були створені та діють і в інших країнах світу. Свого часу, у 1943 році, Прем'єр-міністр Великої Британії У. Черчілль запропонував начальнику штабу армії США Дж. Маршаллу створити в американській системі орган за зразком Британського військового кабінету, а з часом і надав опис механізму його дії. Ознайомившись з отриманим документом, Дж. Маршалл почав обстоювати ідею створення подібного органу перед президентом США Рузвельтом і військовими міністрами. У грудні 1945 року Г. Трумен в спеціальному посланні конгресу висловив свої міркування з приводу організації системи національної безпеки. Ключовими питаннями доповіді були: об'єднання збройних сил і створення Ради національної безпеки. А 26 липня 1947 року Трумен підписав Закон “Про національну безпеку”. Відповідно до цього закону були створені Міністерство оборони, Рада національної безпеки, Центральне розвідувальне управління, що підпорядковувалось Раді національної безпеки, Управління ресурсів національної оборони. Рада національної безпеки повинна була консультувати Президента стосовно всіх аспектів внутрішньої, зовнішньої та військової політики, що стосується питань національної безпеки, з метою більш ефективної координації діяльності військових відомств та інших урядових департаментів і установ. Значне місце в роботі Ради було приділено оцінці фактичної та потенційної військової потужності країни, виявленню кризових ситуацій для США, економічним і психологічним аспектам національної безпеки. Аналізуючи зовнішню політику і координуючи дії міністерств і урядових установ, що займаються питаннями національної безпеки, Рада національної безпеки США повинна була надавати Президентові рекомендації, які йому видавалися необхідними, або ж ті, які він вимагав. На сьогодні США мають достатньо розгалужений механізм координації діяльності численних урядових установ, що діють у сфері політики. Особливістю американської системи є: по-перше, незначна роль кабінету міністрів; по-друге, зосередження центру ухвалення рішень, в першу чергу, у Раді національної безпеки.

У Франції у 2007 році, після обрання на пост Президента республіки Ніколя Саркозі, останній запропонував створити Раду національної безпеки на зразок американської моделі. На сьогодні Рада встановлює основоположні принципи

військового планування, стримування, проведення зовнішніх операцій, планування реагування на серйозні кризи, розвідувальної, економічної та енергетичної безпеки, внутрішнього програмування безпеки, сприяє національній безпеці та боротьбі з тероризмом. Рада розробляє та координує боротьбу із злочинністю. Також має право для оцінки ефективності заходів, прийнятих в рамках Національної безпеки і повинна таким же чином забезпечувати адекватні ресурси, що виділяються на сучасні питання та узгоджені в рамках терміну “безпека”. До складу Ради національної безпеки входять глава держави, прем’єр-міністр, міністр оборони, міністр внутрішніх справ, міністр економіки, міністр бюджету, міністр закордонних справ і, за необхідності та за призначенням Президента, інші міністри з питань, що знаходяться в їх компетенції [6].

Стаття 135 розділу V Конституції Польщі проголошує, що дорадчим органом Президента республіки у сфері внутрішньої і зовнішньої безпеки держави є Рада національної безпеки [7].

У конституціях деяких інших європейських держав також передбачено створення найвищого дорадчого органу з питань забезпечення безпеки і оборони, зокрема: Конституції Литви – ст. 140; Португалії – ст. 274; Франції – ст. 15; Естонії – ст. 127 [8].

Подібні найвищі державні органи з питань забезпечення національної безпеки були створені й у країнах пострадянського простору. У Росії – Рада безпеки Російській Федерації, що є дорадчим органом та здійснює підготовку рішень Президента з питань забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх та зовнішніх загроз, проведення єдиної державної політики із забезпечення національної безпеки. Рада безпеки забезпечує умови для реалізації Президентом Російській Федерації його конституційних повноважень із захисту прав і свобод людини й громадянина, охорони суверенітету Російській Федерації, її незалежності та державної цілісності [9].

У свою чергу, Україна, як суверенна та незалежна держава, взявши курс на євроінтеграцію, нині докладає значних зусиль для забезпечення власної національної безпеки. Питання забезпечення національної безпеки держави у своїх працях досліджували такі відомі науковці як: Беляков К.І., Білорус О.Т., Бодрук О.С., Голубев В.О., Гавловський В.Д., Зозуля І.В., Калюжний Р.А., Косевцов В.О., Костенко Г.Ф., Ліпкан В.А., Нижник Н.Р., Шлемко В.Т. та ін.

В Україні, відповідно до ст. 107 Основного Закону, Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБОУ) є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Вона координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Головою РНБОУ є Президент України.

Персональний склад РНБОУ формує Президент України. До складу РНБОУ за посадою входять Прем’єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

У засіданнях РНБОУ може брати участь Голова Верховної Ради України. Рішення РНБОУ вводяться в дію указами Президента України. Компетенція та функції РНБОУ визначаються Законом України “Про Раду національної безпеки і оборони України” [10].

Даний законодавчий акт визначає вичерпний перелік правових засад організації та діяльності РНБОУ, її склад, структуру, компетенцію і функції. Цим Законом проголошено, що РНБОУ керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, міжнародними договорами України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, актами Президента України.

Функціями РНБОУ є:

1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;

2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;

3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Відповідно до функцій, визначених цим Законом, РНБОУ:

– розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України щодо:

а) визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони;

б) вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері;

в) проекту Закону України про Державний бюджет України за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки і оборони України;

г) матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки і оборони;

г) заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України;

д) доручень, пов'язаних з вивченням конкретних питань та здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки і оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України;

е) залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих РНБОУ рішень, введених в дію указами Президента України;

є) забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні і в світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України;

ж) питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації:

– здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції;

– залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності;

– ініціює розроблення нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання;

– координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

– координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

– координує та контролює діяльність органів виконавчої влади з протисювання збройній агресії, організації захисту населення та забезпечення його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [11].

Ґрунтуючись на викладеному вище, слід констатувати, що РНБОУ є стратегічно важливим органом для держави, який, у разі необхідності, може (враховуючи надані йому повноваження) скоординувати діяльність інших державних органів для підготовки заходів, направлених на подолання викликів сучасності. Це є особливо актуальним, враховуючи циклічність світових фінансових криз, наявність цілої низки локальних військових конфліктів (включаючи заморожені), а також досить непростий шлях України до асоційованого членства в Європейському Союзі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кузин В.В. Совет Государственной Обороны (1908–1909 гг.). / В.В. Кузин. – М., 1950. – С. 11.
2. От Великой Октябрьской Социалистической революции до наших дней. Часть вторая // Краткая история СССР / отв. ред. академик А.М. Самсонов. – М. : Наука, 1983. – С. 80.
3. Совет труда и обороны (СТО) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http : // www.orgmoney.ru/6-630-sovet-truda-i-oborony-sto.htm](http://www.orgmoney.ru/6-630-sovet-truda-i-oborony-sto.htm).
4. Медведев Р.В. И.В. Сталин в первые дни Великой Отечественной войны. Новая и новейшая история. / Р.В. Медведев. – 2002. – № 2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http : //vivovoco.astronet.ru/VV/PAPERS](http://vivovoco.astronet.ru/VV/PAPERS).
5. “О создании Совета Обороны Союза ССР” от 7 февраля 1955 года № 106/III. Постановление Президиума ЦК КПСС [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http : // www.alexanderyakovlev.org/fond](http://www.alexanderyakovlev.org/fond).
6. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http : //fr.wikipedia.org/wiki/Conseil_de_d%C3%A9fense_et_de_s%C3%99curit%C3%A9_nationale](http://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil_de_d%C3%A9fense_et_de_s%C3%99curit%C3%A9_nationale).
7. Конституція Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // constitutions.ru/archives/182](http://constitutions.ru/archives/182).
8. Конституции стран мира (конституции и основные законы стран мира) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http : // www.uznal.org/constitution.php](http://www.uznal.org/constitution.php).
9. Положение о Совете безопасности Российской Федерации (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http : // www.scrf.gov.ru/documents/11/3.html](http://www.scrf.gov.ru/documents/11/3.html).
10. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5.03.1998 № 183/98-ВР (зі змінами і доп.) / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 35. – Ст. 237.

Отримано 6.09.2013