



**institute
of world
policy**

**Аналітична записка
«Переваги і недоліки законопроекту
№8068 про нацбезпеку»**

Внесений Президентом України до
Верховної Ради 28 лютого 2018 року
законопроект «Про національну безпеку»

викликає гострі дискусії в українському політичному і експертному середовищі. Оцінки даного законопроекту варіюються від найбільш позитивних до відкрито негативних, які заперечують будь-яку прогресивність законопроекту №8068. Нижче проведено аналіз законопроекту, визначено його сильні і слабкі сторони. На основі проведеного аналізу сформовані рекомендації для посилення законопроекту під час другого читання.

Вступ

Законопроект №8068 «Про національну безпеку» складається із чотирьох розділів: «Засади національної безпеки України», «Демократичний цивільний контроль», «Сектор безпеки і оборони», «Планування в сферах національної безпеки і оборони». Попри те, що законопроект містить чотири розділи, по суті він стосується двох принципових моментів – посилення системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України та створення нової вертикалі командування і розподілу обов'язків між органами сектору безпеки і оборони. Планування із питань національної безпеки і оборони є також елементом і засобом демократичного і цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Аналіз законопроекту №8068 здійснений на основі дослідження «Civil-Military Relations and Democratic Control of the Security Sector» (2005). Дане дослідження вважається одним із основних по питанням демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

1. Проблематика демократичного цивільного контролю (Розділ III) У чому важливість і необхідність демократичного цивільного контролю?

Сили безпеки і оборони наділені значними повноваженнями, реалізація яких пов'язана із ризиками зловживання ними. Це може призвести до порушення основних прав і свобод громадянина, економічних зловживань, і навіть поставити під загрозу демократичний лад у державі.

Тому сили оборони і безпеки повинні перебувати під контролем, а також бути підзвітними державним цивільним органам, які прямо або опосередковано

сформовані на основі волевиявлення народу. Мова йде про Президента України, Верховну Раду, Кабінет Міністрів, та профільні міністерства і відомства.

Розподіл повноважень з питань демократичного цивільного контролю

В основі розподілу повноважень у питаннях демократичного цивільного контролю лежить Конституція. Відповідно до Конституції України (ст.106) Президент:

- забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;
- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

Як наслідок, саме тому **Президент України несе основну відповідальність за питання організації оборони країни і гарантування безпеки.** Саме **навколо інституту президенства вибудовується вертикаль управління силами безпеки і оборони.**

Роль Верховної Ради України (Ст.6)

- Нормотворча діяльність. Ухвалення ключових актів, які регулюють питання функціонування сектору безпеки і оборони, а також повноваження відповідних органів.
- Ухвалення бюджету в частині, яка стосується видатків органів сектору безпеки і оборони. «Влада гаманця» як основа повноважень парламенту у сфері цивільного контролю.
- Щорічне звітування у парламенті керівників МОУ, СБУ, УДО.
- Схвалення кандидатур на посаду керівників МОУ і СБУ.
- Функціонування комітету із національної безпеки і оборони, а також створення комітету, який би займався питаннями функціонування розвідки (і СБУ).
- Створення тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій.
- Функціонування інституту Уповноваженого ВРУ із прав людини.
- Проведення парламентських слухань.
- Участь представників сектору безпеки і оборони у пленарних засіданнях ВРУ на вимогу чи прохання народних депутатів.

Фактично **законопроект №8068 надає українському парламенту всі необхідні інструменти для гарантування демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони за зразком, прийнятим у країнах-членах НАТО.**

Проблемні питання щодо ролі ВРУ в демократичному цивільному контролі над сектором безпеки і оборони

- Висновок Головного науково-експертного управління Апарату ВРУ вказує на те, що запропоновані положення законопроекту 8068 щодо частини повноважень ВРУ, комітетів і окремих депутатів не настільки детально прописані як положення чинного закону «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (2003).
- Проблема ролі і значення профільних комітетів. Відповідно до висновку Конституційного Суду від 10 червня 2010 року Конституція України не наділяє профільні комітети самостійними контрольними повноваженнями. Комітети лише сприяють ВРУ в роботі. В іншому висновку 2001 року КС заявив, що профільні комітети не є самостійними суб'єктами парламентського контролю.
- **ВРУ відповідно до практики НАТО не може здійснювати прямий і безпосередній контроль над застосуванням збройних сил!** Безпосереднє планування і проведення операцій належить до відання органів безпеки і оборони під керівництвом безпосередньо відповідального за безпеку країни у відповідності з Конституцією України. В українських реаліях це Президент України. Контроль ВРУ над процесом планування і проведення операцій є опосередкованим – безпосередньо задіяні і відповідальні за цей процес повинні розуміти те, що у разі порушення норм законодавства під час планування і проведення операцій, парламент має всі необхідні інструменти для встановлення факту порушення і таким чином для постановки питання щодо відповідальності.

Питання підзвітності СБУ українському парламенту

- В статті 6 законопроекту 8068 йде мова про створення парламентського комітету для контрольних функцій **щодо правоохоронних органів із спеціальними повноваженнями і розвідки.**
- Висновок Головного науково-експертного управління Апарату ВРУ вказує, що не можна зрозуміти, про які саме **«правоохоронні органи із спеціальними повноваженнями»** іде мова. Чинне законодавство передбачає існування **«правоохоронних органів спеціального призначення»** (УДО, ДПСУ, СБУ).
- Стаття 19 законопроекту 8068 визначає СБУ як **«державний орган спеціального призначення із правоохоронними функціями»**. Це формулювання в законопроекті 8068 щодо СБУ не відображене в чинному законодавстві України.
- На травень 2017 року проект закону «Про національну безпеку» містив окреме згадування про СБУ в статті 6.

- Після голосування законопроекту 8068 про нацбезпеку секретар РНБО Олександр Турчинов пообіцяв, що окреме згадування про СБУ буде знову повернуто до статті 6.

Роль громадського контролю в демократичному цивільному контролі (Ст.10)

- Громадським об'єднанням, зареєстрованим у встановленому законом порядку, гарантується відповідно до Конституції і законів України, а також статутних положень можливість:
 - отримувати в установленому порядку від державних органів, зокрема від керівників складових сектору безпеки і оборони, інформацію з питань діяльності складових сектору безпеки і оборони, крім інформації з обмеженим доступом;
 - здійснювати дослідження з питань національної безпеки і оборони, публічно презентувати їх результати, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;
 - проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам;
 - брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності і розвитку сектору безпеки і оборони, питань правового і соціального захисту військовослужбовців та працівників розвідувальних та правоохоронних органів, зокрема звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей.

Можна говорити про те, що законопроект №8068 дає громадським організаціям всі необхідні інструменти задля виконання ролі щодо гарантування демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Прописані в статті 10 можливості відповідають практиці, яка встановлена в країнах-членах НАТО.

Ефективне забезпечення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони

Україна має прагнути до об'єктивного цивільного демократичного контролю над сектором безпеки і оборони. В його основі разом із відповідними нормативними рамками (суб'єктивний контроль) є професіоналізація сектору безпеки і оборони – в тому числі визнання людиною в мундирі примату політичного керівництва і невтручання в політику. У іншому випадку навіть формального існування відповідних норм може виявитися недостатньо. Саме таку ідею вперше висловив американський політолог Семюель Гантінгтон в книзі «The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations» (1957).

2. Сектор безпеки і оборони: створення нової вертикалі військового командування (Розділ IV)

Зобов'язання України відповідно з Стратегічним оборонним бюлетенем (2016)

- Міністр оборони обійматиме найвищу цивільну посаду в Міністерстві оборони України та відповідатиме за формування політики держави у сфері оборони, оборонне планування, програмний та ресурсний менеджмент, у тому числі контроль за ефективним та належним використанням оборонних ресурсів, всебічним забезпеченням життєдіяльності, функціонуванням, розвитком та застосуванням Збройних Сил України.
- Планується до 2020 року ввести окремі посади "Головнокомандувач Збройних Сил України" та "Начальник Генерального штабу Збройних Сил України", які на цей час об'єднані.
- Головнокомандувач Збройних Сил України буде найвищою військовою посадовою особою, підпорядкованою Президенту України та Міністру оборони України. На нього покладатиметься вся повнота повноважень щодо управління Збройними Силами України. Він відповідатиме за готовність до виконання покладених завдань, управління застосуванням Збройних Сил України та переданих в його підпорядкування сил і засобів інших складових сил оборони.
- Начальник Генерального штабу Збройних Сил України підпорядковуватиметься Головнокомандувачу Збройних Сил України та відповідатиме за виконання завдань і функцій, покладених на Генеральний штаб Збройних Сил України, у тому числі щодо визначення вимог до спроможностей сил оборони, потреб у ресурсах, необхідних для належного виконання завдань Збройними Силами України та іншими складовими сил оборони, стратегічного планування застосування та розвитку Збройних Сил України, їх технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення.
- Командувач об'єднаних сил підпорядковуватиметься Головнокомандувачу Збройних Сил України та здійснюватиме через Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України планування застосування та безпосереднє управління об'єднаними силами і засобами Збройних Сил України, які передані у його підпорядкування, та інших складових сил оборони, а також українськими національними контингентами і персоналом, які беруть участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки.

Тим самим на основі даних зобов'язань до 2020 року Україна має повністю перейти до практики країн НАТО, у відповідності з якою:

- Міністерство оборони України і безпосередньо Міністр оборони відповідальні за ресурсне забезпечення ЗСУ всім необхідним.
- Генеральний Штаб і керівництво родів військ відповідальні за підготовку персоналу і техніки до ведення бойових дій на основі ресурсів, які передає МОУ.
- Головнокомандувач і командувач об'єднаних сил відповідальні за планування і проведення операцій за допомогою підрозділів, які передані в їх розпорядження Генеральним штабом і керівництвом родів військ.

На сьогодні ж Генеральний Штаб і його очільник виконують подвійну функцію щодо підготовки і застосування ЗСУ. Виконання СОБ дасть можливість розвантажити Генеральний Штаб і зосередити даний орган виключно на ресурсному забезпеченні ЗСУ.

У відповідності з законопроектом №8068 «Про національну безпеку»

- Міністр оборони України за посадою входить до складу Ради національної безпеки і оборони України і **відповідає за формування державної політики у сфері оборони, оборонне планування, програмний та ресурсний менеджмент, військову кадрову політику, ефективне та належне використання оборонних ресурсів, всебічне забезпечення життєдіяльності, функціонування, розвиток та застосування Збройних Сил України.** (Ст. 15, п.6).
- Головнокомандувач Збройних Сил України є найвищою військовою посадовою особою у Збройних Силах України. Головнокомандувач Збройних Сил України **відповідає за готовність до виконання покладених завдань і за безпосереднє військове керівництво та управління застосуванням Збройних Сил України, а також переданих в його підпорядкування сил і засобів інших складових сил оборони.** Головнокомандувач Збройних Сил України підзвітний Президенту України та Міністру оборони України з питань досягнення воєнно-стратегічних цілей у сфері оборони військовими силами і засобами, а також підтримання спроможностей цих сил і засобів до застосування. (Ст. 16, п.3)
- Генеральний штаб Збройних Сил України з урахуванням пропозицій Командувача об'єднаних сил **здійснює планування, координацію та контроль за підготовкою всіх складових сил оборони з метою набуття ними необхідних об'єднаних спроможностей.** Начальник Генерального штабу Збройних Сил України підпорядковується Головнокомандувачу Збройних Сил України та **відповідає за виконання завдань і функцій, покладених на Генеральний штаб Збройних Сил України, зокрема,**

щодо визначення вимог до спроможностей сил оборони, потреб у ресурсах, необхідних для належного виконання завдань Збройними Силами України та іншими складовими сил оборони, стратегічного планування застосування та розвитку Збройних Сил України, їх технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення. (Ст.16, п.4)

- Командувач об'єднаних сил підпорядковується Головнокомандувачу Збройних Сил України та здійснює через Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України **оперативний контроль за набуттям ними оперативних (бойових) спроможностей, планування застосування та безпосереднє управління об'єднаними силами і засобами Збройних Сил України, інших складових сил оборони, які передані у його підпорядкування, а також національним контингентом і національним персоналом, які беруть участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки.** (Ст. 16, п.6)

Тим самим положення статей 15 і 16 законопроекту №8068 дають можливість Україні реалізувати взяті на себе відповідно до СОБ зобов'язання і створити якісно нову модель командування на основі практики країн НАТО.

3. Планування у сфері національної безпеки як форма демократичного цивільного контролю (Розділ V)

Створення нової системи доктринальних документів

- Стратегія національної безпеки як основа для підготовки всіх інших документів планування у сфері національної безпеки і оборони.
- Комплексний огляд сектору безпеки і оборони (оборонний огляд, огляд громадської безпеки та цивільного захисту, огляд оборонно-промислового комплексу, огляд розвідувальних органів України, огляд загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, огляд стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури.
- Стратегія воєнної безпеки. Формується на основі Стратегії національної безпеки і оборонного огляду.
- Стратегічний оборонний бюлетень. Формується на основі Стратегії воєнної безпеки і оборонного огляду.
- Стратегія громадської безпеки і цивільного захисту.
- Стратегія розвитку ОПК.
- Стратегія кібербезпеки.
- Національна розвідувальна програма.
- Державні програми у сфері національної безпеки і оборони.

Зазначені пропозиції значно перегукуються із практикою США, де Стратегія національної безпеки є головним документом, на основі якого розробляються і імплементуються галузеві доктринальні документи. При цьому також є практика оглядів, які дозволяють зрозуміти реалії і виклики у відповідній сфері, на основі чого потім формуються відповідна політика.

Формування політики національної безпеки є однією із форм демократичного цивільного контролю

- Головне науково-експертне управління Апарату ВРУ в висновках законопроекту вказало, що в пункті 17 частини першої статті 92 Конституції України вказується, що основи національної безпеки визначаються виключно законами України.
- ВРУ фактично за нинішні варіантом законопроекту №8068 не має жодної ролі у формуванні чи щонайменше обговоренні відповідних доктринальних документів. У цьому контексті є доцільною дискусія про відповідну роль законодавчої гілки влади.

Фінансування сектору безпеки і оборони. Державне оборонне замовлення (ДОЗ)

- Закріплення фінансування сектору безпеки і оборони на рівні 5% ВВП, із яких 3% мають отримувати сили оборони. (Ст. 35, п.1)
- У питанні формування і затвердження ДОЗ зовсім не визначена роль ВРУ. (Ст. 34) Хоча саме «влада гаманця» є основою демократичного і цивільного контролю парламенту над сектором безпеки і оборони. При цьому позитивом є перехід до трирічного планування ДОЗ.
- Необхідно почати діалог щодо відмови від секретності у питанні ДОЗ і переходу до відкритості як в США.

Висновки і рекомендації щодо покращення законопроекту «Про національну безпеку» в другому читанні

- Законопроект 8068 має низку сильних сторін, особливо стосовно вибудовування нової вертикалі військового командування, яка повністю відповідає практиці НАТО. Також позитивом є створення нової системи доктринальних документів в сфері безпеки і оборони. Як наслідок, при подальшому розгляді даного законопроекту дані сильні сторони не повинні бути нівельовані.
- Роль ВРУ в демократичному цивільному контролі над сектором безпеки і оборони відповідає практикам НАТО. Але на відміну від закону 2003 року ролі законодавчої гілки влади, комітетів і законодавців прописані не так детально.
- Позитивом є створення окремого комітету, який буде слідкувати за діяльністю СБУ і органів розвідки. Проте позитивний ефект послаблюється на фоні меншої ролі комітетів ВРУ чим Конгресу США.

- Необхідні, щоб під час другого читання згадування про СБУ було повернуто до статті 6.
- Громадські організації в статті 10 отримали всі можливі інструменти впливу на функціонування сектору безпеки і оборони, які існують в країнах НАТО.
- Позитивом є формування нової системи доктринальних документів в сфері національної безпеки. Проте негативом є те, що в відповідних статтях законопроекту не згадана і словом ВРУ, яка потім матиме фінансувати проекти на основі відповідних засадничих документів.
- Відсутність згадування ВРУ в статті, яка стосується ДОЗ, також викликає питання. Необхідно почати діалог щодо щонайменше часткового зняття секретності із ДОЗ.

Як наслідок, можна говорити про те, що законопроект №8068 «Про національну безпеку України» є кроком вперед у питаннях євроатлантичної інтеграції України, прийняття якого дозволить офіційному Києву виконати взяті на себе зобов'язання по Стратегічному оборонному бюлетеню. Законопроект із врахуванням всіх вище зазначених зауважень і рекомендацій повинен бути прийнятий в другому читанні якомога швидше. Прийняття законопроекту про нацбезпеку дасть можливість Україні продемонструвати на Брюссельському саміті НАТО в липні 2018 року відданість офіційного Києва євроатлантичній інтеграції на практиці і дозволить ефективно відстоювати українські національні інтереси. Мова йде і про гарантування проведення Комісії Україна-НАТО на найвищому рівні під час саміту.

**Микола Белєсков,
Заступник виконавчого директора
Інституту світової політики**