

Дорошенко Денис Сергійович

студент 3 курсу

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна

Шатохін Віталій Олександрович

студент 3 курсу

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна

АНАЛІЗ ДОСВІДУ США ІЗ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ГАЛУЗІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

***Анотація.** В статті розглянуто історичну еволюцію підходів до розробки політики і концептуальних документів у сфері національної безпеки США. Проаналізовано принципи формування базового концептуального документу державної політики «Стратегія національної безпеки» в історичній ретроспективі.*

***Ключові слова:** Стратегія, національна безпека, США, Україна*

14 вересня 2020 року Президентом України було затверджено Рішення «Про Стратегію національної безпеки України», яке визначає основні напрями, пріоритети і засади політики уряду в секторі забезпечення національної безпеки та оборони в нашій країні. Також в процесі розгляду знаходиться проект Стратегії воєнної безпеки України, який базується на основних положеннях Стратегії національної безпеки. Тому, приймаючи до уваги активні законотворчі ініціативи в галузі забезпечення безпеки та оборони інтересів України, актуальним сьогодні є аналіз досвіду прийняття концептуальних документів в галузі національної безпеки провідних країн світу, зокрема в США. Такий аналіз дозволить використовувати позитивні аспекти законотворчого процесу, та допоможе запобіганню прийняття рішень, що можуть мати негативні та непередбачувані наслідки в секторі національної безпеки України.

Поняття «національна безпека» широко увійшло в міжнародну практику з 1947 р., коли в США був прийнятий Закон № 257 від 26 липня 1947 р. «Про

національну безпеку».

У період Холодної війни жорстка конфронтація у військовій та ідеологічній сферах визначила пріоритет зовнішньополітичного і військово-політичного підходу до проблем національної безпеки в США, тому стратегія національної безпеки США (і, відповідно, концептуальних документів в цій сфері) в усі ці роки стосувалася виключно зовнішньої безпеки, практично не зачіпаючи внутрішніх проблем. В період після закінчення Другої світової війни і аж до закінчення Холодної війни концептуальні документи з національної безпеки США визначалися такими принципами [1]:

– При розробці політики і стратегії національної безпеки основна увага приділялася відображенню військових загроз США і їх союзникам;

– Залякування і стримування противника в концептуальних документах США базувалося на розробці найбільш смертоносних видів зброї та їх застосуванні;

– При реалізації політики і стратегії національної безпеки перевага віддавалася застосуванню жорстких військових заходів, а не використанню більш «м'яких» політичних, економічних та інших дій;

– У концептуальних документах забезпечення національної безпеки США погоджувалося, перш за все, із захистом їх зовнішньополітичних і військово-політичних позицій, і при проведенні конкретних заходів з вироблення таких документів урядові структури США спиралися на думки практично виключно експертів із зовнішньої політики і оборони.

Після розпаду СРСР і ліквідації біполярної системи США стали єдиною наддержавою. Разом з тим, концепції національної безпеки в провідних країнах світу почали зазнавати серйозних змін. На перший план до початку 1990-х рр. стали висуватися такі види безпеки, як економічна, екологічна і т.д. Це також сприяло появі нових підходів до розробки політики і концептуальних документів у сфері національної безпеки США. Це стало проявлятися вже в останній доповіді президента Дж. Буша-старшого Конгресу, а остаточно відмова від доктринальних установок періоду Холодної

війни (наприклад, стратегії «стримування комунізму», що бере початок ще з кінця 1940-х рр.), що визначають політику національної безпеки США, сталася вже при адміністрації Б. Клінтона.

В даний час в американських підходах до проблем національної безпеки намічаються певні зміни, внутрішнім проблемам приділяється більше уваги, проте і зараз в концептуальних документах США вони визначаються лише як загальні імперативи, без конкретної деталізації. Починаючи з адміністрації Б. Клінтона, в концептуальних документах, наприклад, в «Стратегії національної безпеки США», з'являються розділи з проблем економічної і енергетичної безпеки, а події 11 вересня 2001 р. змусили приділяти більшу увагу в цих документах проблемам тероризму, розповсюдження зброї масового знищення, техногенних катастроф тощо. Це позначається і на еволюції американських підходів щодо прийняття рішень і концептуальних документів у сфері національної безпеки [2].

Прийняттю рішень у сфері національної безпеки в США передують підготовка відповідними органами (військовими відомством, розвідувальними організаціями, держдепартаментом і т.д.) аналітичних матеріалів згідно ситуації і перелік рекомендованих заходів, а також їх обґрунтування. Ці заходи і рекомендації надаються членам Ради національної безпеки США (РНБ) (іноді в список розсилки включаються керівники урядових відомств, члени Конгресу і ін.) у вигляді розгорнутих наукових або аналітичних доповідей, до яких зазвичай додаються супровідні короткі огляди їх змісту з основними висновками. У той же час, в США періодично створюються групи експертів або органи, які займаються дослідженням варіантів і типології основних концептуальних документів у цій сфері на довгострокову перспективу.

Наприклад, в липні 1998 р. Конгресом США з ініціативи міністерства оборони була створена двопартійна Комісія з національної безпеки в XXI столітті, під співголюванням відставних senatorів - демократа Гері Харта і республіканця Уоррена Радмена, в складі 14 представників академічних, аналітичних, ділових і військових кіл країни. Вона готувала доповіді як з

національної стратегії США на майбутні 25 років, так і структуру апарату національної безпеки США на цей термін. Комісія Харта-Радмена в 1999-2001 рр. опублікувала три доповіді. Комісія полемізувала зі «стратегією Клінтона», пропонуючи перенести акцент з військового протистояння на терористичну загрозу (зокрема, відмовившись від принципу готовності збройних сил США до ведення одночасно двох воєн на двох віддалених один від одного театрах військових дій). Уже в першій доповіді, опублікованій в серпні 1999 р., Комісія Харта-Радмена в числі головних небезпек виділяла можливість великомасштабних терористичних актів на території США. Ці доповіді деякі оглядачі розглядали як базу для стратегії національної безпеки нової адміністрації [3].

Вищий консультативний орган при президенті - РНБ, забезпечує як прийняття стратегічних концептуальних рішень у сфері національної безпеки, так і готує рекомендації для вирішення поточних проблем і проблем, які потребують оперативного втручання, у зовнішній і оборонній політиці. Тим самим, на рівні РНБ формуються основні напрямки зовнішньої, внутрішньої і оборонної політики держави як поточного характеру, так і розраховані на довготривалий характер, розглядаються конкретні позиції і підходи, готуються документи і рішення стратегічного, концептуального характеру.

У штаті Білого дому забезпеченням роботи РНБ на рівні керівного складу займаються: помічник президента з національної безпеки, виконавчий секретар РНБ (йому підпорядковані чотири члени директорату РНБ, що мають статус помічників міністра, що відповідають за окремі напрямки роботи і призначаються президентом) і директор групи «ситуаційного аналізу».

Група ситуаційного аналізу включає приблизно 30-70 співробітників, відряджених на 2 роки розвідувальними відомствами. Вона призначена для:

– моніторингу та результуючої оцінки обстановки в різних зонах і сферах інтересів США, підготовки оціночно-прогнозної документації для президента і членів РНБ;

– підготовки проекту можливих варіантів комплексної стратегічної (спеціальної, економічної, пропагандистської, інформаційної, дипломатичної, військової та ін.) реакції США на розвиток ситуації, що загрожує інтересам і безпеці країни;

– селекції всіх матеріалів, доповідей президенту і РНБ.

Адміністративне управління діяльністю групи здійснюють директор, а оперативне - помічник президента США з національної безпеки. Базовий елемент групи - «Ситуаційна кімната», створена в 1962 р. президентом США Д. Кеннеді, коли Карибська криза виявила відсутність єдиного органу екстреного аналітико-прогнозного узагальнення поточної інформації і оперативної координації дій різних відомств США в надзвичайних ситуаціях.

З початку 1980-х рр. з приходом до влади адміністрації Р.Рейгана в підземних поверхах Білого дому цілодобово працюють чергові зміни оперативного стеження за обстановкою, а в надземних приміщеннях - групи комплексного аналізу інформації та технічного забезпечення. У надзвичайних ситуаціях на базі «ситуативної кімнати» під керівництвом віце-президента США розгортається Центр по діям в кризових ситуаціях, до роботи якого оперативно підключаються, в тому числі по телекомунікаційних каналах, фахівці та інформаційні ресурси інших підрозділів органів виконавчої влади. Група готує «ранкову доповідь» з національній безпеки для президента (йому також вручається доповідь ЦРУ), інших членів РНБ, що містить узагальнену інформацію про стан справ в кризових точках, ефективності роботи відомств, що відповідають за безпеку країни, реакцію ЗМІ і громадськості на цю діяльність і т.п.

Разом з тим, апаратом РНБ для президента готуються конкретні доповіді або концептуальні підходи з окремих проблем (або, навпаки, за сукупністю проблем) національної безпеки, зовнішньої і оборонної політики. Після обговорення доповідей і рекомендацій на засіданнях РНБ (а іноді і до цього, якщо є необхідність) нова концепція чи позиція адміністрації з окремих ключових проблем в загальних рисах представляється широкій громадськості у вигляді статей провідних експертів в сфері безпеки в академічних виданнях,

провідних ЗМІ і т.д., причому упор робиться на слабкості колишньої позиції, переваги нової, нових тенденціях в сфері національної безпеки і т.д.

Особлива увага приділяється поданням широкій громадськості і експертним колам таких найважливіших концептуальних документів, як «Стратегія національної безпеки США» (вона викладається в США щорічно, в посланнях президента Конгресу) і «Національна військова стратегія» (розробляється кожні 2-3 роки і є, фактично, американської військовою доктриною).

Важливо відзначити, що «Стратегія національної безпеки США» є найважливішою концептуальною базою для створення документів, що регулюють військову політику США і весь блок стратегічних питань, пов'язаних безпосередньо з обороною країни. Американська військова стратегія формується як складова частина «Стратегії національної безпеки США», розробка якої супроводжується формуванням або коректуванням її військового компонента - «Національної військової стратегії».

В системі забезпечення керівництва національної безпеки США важливу роль відіграє радник президента з національної безпеки. Радник президента з національної безпеки є центральною фігурою всього механізму розробки, прийняття і реалізації ключових зовнішньополітичних рішень, включаючи рішення з питань забезпечення зовнішньої безпеки.

Представники Конгресу не входять до РНБ. Взагалі, законодавча гілка влади в США безпосередньо не бере участі в механізмі вироблення, прийняття і реалізації зовнішньополітичних рішень. Однак Конгрес серйозно впливає на цей процес непрямым чином: через бюджетну політику; організацію різних слухань «в порядку нагляду» за участю представників виконавчої влади; запитів в органи цієї влади; ратифікацію міжнародних угод і договорів; консультації з президентом, держсекретарем, міністром оборони, радником президента з національної безпеки; твердження призначень на посади послів та інших високопосадовців зовнішньополітичного відомства і т.д. Відносини обох гілок влади будуються на основі взаємної поваги і взаємодопомоги.

Органи виконавчої влади незмінно орієнтовані на те, щоб інформувати Конгрес про свою роботу, дізнатися думки конгресменів і своєчасно врахувати їх в подальшому.

Особливість механізму прийняття рішень і концептуальних документів в сфері національної безпеки в США визначається: поєднанням повноважень глави держави і глави уряду в одній вищій посадовій особі - президенті; принципом поділу влади, який передбачає тісну взаємодію виконавчої і законодавчої влади при прийнятті найважливіших державних рішень; широкими повноваженнями президента в питаннях забезпечення стратегічних національних інтересів і в прийнятті найважливіших державних рішень в загальному законодавчому процесі. У цьому контексті рішення глави виконавчої влади США (президента) в сфері національної безпеки, пройшовши багатоступеневу попередню експертизу фахівців, оформлюються у вигляді президентських директив, фактично мають силу закону.

Разом з тим, Конгрес США зберігає важливі і досить ефективні важелі впливу на виконавчу владу і коригування рішень адміністрації. Найважливішою формою впливу Конгресу на рішення і політику адміністрації у сфері національної безпеки є процедура регулярних слухань, під час яких члени Конгресу можуть обговорювати і запитувати детальні обґрунтування прийнятих рішень або положень концептуальних документів, що вимагає від адміністрації постійного залучення на засідання представників міністерств, відомств, експертних і академічних кіл та підготовки відповідних доповідей, звітів, пояснювальних записок та інших матеріалів по всьому спектру зовнішньої і оборонної політики і проблем національної безпеки держави [1].

Існуюча в США система прийняття рішень на вищому рівні в сфері національної безпеки є досить гнучкою і одночасно стабільною, проте з приходом до влади нової адміністрації в цю систему вносяться певні зміни, що обумовлюються політичною обстановкою.

В останні роки в США в процесі прийняття рішень у сфері національної безпеки все ширше реалізується концепція конкуруючих стратегій, що передбачає розробку альтернативних шляхів рішень найважливіших проблем,

їх детальне експертне опрацювання, обґрунтування прийнятих рішень і т.д. Цьому сприяє те, що органи виконавчої (президент) і законодавчої (Конгрес) влади США при прийнятті рішень або концептуальних документів у сфері національної безпеки спираються на розвинену систему інформаційно-аналітичного та експертного забезпечення. При цьому в США активно використовуються не тільки розвідувальні або інші урядові відомства, що володіють потужними інформаційно-аналітичними можливостями, а й незалежні (або частково незалежні) численні науково-дослідні інститути («мозкові трести»). В результаті керівництво країни отримує кінцевий інформаційно-аналітичний продукт, що містить як узагальнені відомості та оцінки по ситуації, так і рекомендації і заходи по конкретному реагуванню, тобто який поєднує в собі функції інформування та консультування.

Відповідно до Закону «Про реорганізацію оборони» або Закону «Голдвотера-Ніколса» (Goldwater-Nichols Act) 1986 р. президент Сполучених Штатів зобов'язаний щорічно публікувати Декларацію стратегії національної безпеки США, тобто документ з викладом як поточного стану національної безпеки, так і свого концептуального бачення проблеми. Початок цієї традиції поклав підготовлена президентом Гаррі С. Труменом в 1950 р. доповідь «СНБ-68», в якому основна увага приділялася Сполученим Штатам і тодішньому Радянському Союзу, а також висувалася «доктрина стримування», що визначила хід подальшої Холодної війни. З тих пір кожен президент вносив до Конгресу подібний документ в тій чи іншій формі і з різним ступенем конкретизації.

Беручи Закон «Голдвотера-Ніколса», Конгрес прагнув доповнити систему регулярних президентських звернень до законодавців документом з проблем безпеки, однак досяг лише часткового успіху. Тільки адміністрація Б.Клінтона дійсно представляла Конгресу стратегічні документи щорічно. Інтенсивність роботи демократичної адміністрації пояснювалася як необхідністю серйозного переосмислення проблематики після закінчення Холодної війни, так і незадоволеністю Конгресу уявними документами. Адміністрація Дж.Буша-молодшого не відрзнялася такою «плодовитістю»

при підготовці концептуальних документів з питань національної безпеки. Тільки події 11 вересня 2001 р. змусили адміністрацію Буша в максимально короткі терміни переглянути вже підготовлену Стратегію в 2001 р. і представити її вже в 2002 р. Публікацію своєї «Стратегії національної безпеки США» адміністрація Дж.Буша-молодшого приурочила до річниці терористичної атаки і анонсувала більш ніж за місяць.

Аналіз різних редакцій цього основного концептуального документа (як при республіканської, так і при демократичній адміністраціях) в сфері національної безпеки дозволяє характеризувати його як інтелектуальний продукт з наступною структурою: фундаментальні (постійні) інтереси, які полягають в забезпеченні безпеки, процвітання і свободи американського народу і т.д.; місія країни на даному етапі (це і є доктрина, яка відображає національні інтереси в конкретному розумінні чинного президента США); конкретні цільові установки, що розробляються і що досягаються конкретної президентською адміністрацією, державними структурами, групами впливу, комерційними та неурядовими організаціями, тобто суб'єктами національної безпеки країни [2, р.10-14].

Стратегія національної безпеки, опублікована в березні 2006 р., була покликана дати нове бачення стратегічної обстановки адміністрацією Дж.Буша, де основні аспекти загроз, викликів і забезпечення національної безпеки США особливо підкреслюються у вступній частині цього документа [4].

Стратегії національної безпеки 2015 та 2017 року досить радикально окреслюють загрози з боку визначених країн, підкреслюють важливість інформаційного аспекту політичного протистояння і закріплюють можливість силових дій уряду США у разі наявності загрози національній безпеці. В цих документах також майже йде і про Україну, де констатується, що уряд і народ США підтримуватимуть нашу країну в конфлікті зі східним сусідом.

Підсумовуючи, можна сказати, що за останнє десятиріччя відбулися значні зміни в політиці національної безпеки США. Ці зміни стосуються

насамперед більшої конкретизації можливих загроз національній безпеці країни та тенденції встановлення визначених СНБ конкретних дій, які уряд США має право застосовувати при обороні від потенційних загроз.

Таким чином, можна зробити висновок, що «Стратегія національної безпеки США» є, по суті, теоретичною основою американської політики. Ця концепція виробляється спільними зусиллями правлячої політичної еліти США і широким колом вчених (політологів, соціальних філософів та ін.) і відображає в концентрованому вигляді погляди на сутність, зміст і шляхи забезпечення (захисту) національних інтересів держави. Однак процес узгодження думок щодо сутності національної безпеки США (особливо її зовнішньополітичних і військово-стратегічних аспектів), не носить плебісцитарного характеру. Правляча партія розробляє концепцію національної безпеки як доктрину, яка відображає її політичну волю і має конкретну ідеологічну спрямованість. Готовність виконавчої гілки влади в США дотримуватися положень концепції в своїй практичній діяльності передбачає і готовність цього уряду нести відповідальність як за результати її реалізації, так і за виконання в повному обсязі взятих на себе перед нацією зобов'язань в галузі забезпечення безпеки.

Список джерел:

1. Минасян С. Мировой опыт принятия концепции национальной безопасности // 21-й ВЕК. № 2 (4). 2006. С. 78-111.
2. Snider D.S., The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision // Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Carlisle Barracks, March 15, 1995. p. 2-9.
3. Seeking a National Strategy: A Concept for Preserving Security and Promoting Freedom // The Phase II Report on a U.S. National Security Strategy for 21st Century. The United States Commission on National Security / 21st Century. April 2000.
4. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, March, 2006.