
Б.А. Кормич

**ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА:
організаційно-правові основи**

Навчальний посібник

Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів



ББК 65.240
К 66

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів
(Лист МОНУ № 14/18.2 від 17.09.2003 р.)*

Рецензенти:

В. О. Глушков – доктор юридичних наук, професор, начальник координаційного центру навчальних закладів МВС України;

Є. В. Додін – доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідуючий кафедрою морського та митного права Одеської національної юридичної академії;

О. О. Погрібний – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрН України, перший проректор Одеського юридичного інституту Національного університету внутрішніх справ МВС України

Кормич Б. А.

К66 Інформаційна безпека: організаційно-правові основи: Навч. посібник. – К.: Кондор, 2004. – 384 с.

ISBN 966-7982-51-3

Рекомендовано студентам, аспірантам юридичних вищих навчальних закладів, а також закладів підготовки кадрів з державного управління, фахівцям-політологам, науковцям, які займаються проблемами інформаційної безпеки.

The tutorial is recommended to the students and aspirants of the law and political science departments and the institutions training the government administration personnel; to the specialists and scientists concerned with the problems of informational security.

ББК 65.240

ISBN 966-7982-51-3

© Кормич Б. А., 2003
© «Кондор», 2003

Зміст

ВСТУП	6
Тема I. ПОНЯТТЯ ТА КАТЕГОРІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	8
§ 1. <i>Історія формування категорії «національна безпека»</i>	8
§ 2. <i>Правове регулювання питань національної безпеки</i>	16
§ 3. <i>Національна безпека та національні інтереси</i>	31
Тема II. ПРАВОВА ТА СОЦІАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНФОРМАЦІЇ	40
§ 1. <i>Інформація в житті держави та суспільства</i>	40
§ 2. <i>Класифікація інформації в українському законодавстві</i>	58
Тема III. ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ	71
§ 1. <i>Інформаційна безпека і державний суверенітет</i>	71
§ 2. <i>Компетенція держави в сфері інформаційної безпеки</i>	83
Тема IV. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ПОЛІТИКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	94
§ 1. <i>Класифікація видів інформаційної безпеки</i>	94
§ 2. <i>Принципи правового регулювання напрямків інформаційної безпеки</i>	106
§ 3. <i>Поняття державно-правового механізму інформаційної безпеки</i>	118
Тема V. ПРАВОВА БАЗА ПОЛІТИКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ	122
§ 1. <i>Інформаційне право: поняття і сутність</i>	122
§ 2. <i>Правові аспекти реалізації політики інформаційної безпеки</i> ...	128
Тема VI. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ПОЛІТИКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ	138
§ 1. <i>Структура інституціонального механізму інформаційної безпеки</i>	138
§ 2. <i>Функції Верховної Ради України в галузі інформаційної безпеки</i>	154
§ 3. <i>Повноваження Президента України як гаранта інформаційної безпеки</i>	158

§ 4. Питання інформаційної безпеки в діяльності системи органів державної виконавчої влади	165
Тема VII. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ПОЛІТИКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ	181
§ 1. Основні форми політики інформаційної безпеки	181
§ 2. Особливості застосування методів державного управління в сфері інформаційної безпеки	185
Тема VIII. ДОДЕРЖАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ЯК ОСНОВА ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ	191
§ 1. Конституційні засади прав і свобод людини в інформаційній сфері	191
§ 2. Міжнародно-правові стандарти інформаційної безпеки людини	201
Тема IX. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ЛЮДИНИ ТА СУСПІЛЬСТВА	214
§ 1. Захист персональних даних	214
§ 2. Інформаційна безпека людини та діяльність правоохоронних органів	219
§ 3. Доступ до правової інформації	225
§ 4. Доступ до екологічної інформації	227
§ 5. Захист від негативного інформаційного впливу	230
§ 6. Інформаційна безпека громадян як суб'єктів політичного процесу	240
Тема X. БЕЗПЕКА ІНФОРМАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ	246
§ 1. Безпека за умов інформатизації суспільства	246
§ 2. Захист національного інформаційного ринку	255
§ 3. Інформаційна війна та інформаційний тероризм	262
§ 4. Хартія глобального інформаційного суспільства	269
Тема XI. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАХИСТУ ТА ОБМЕЖЕННЯ ОБІГУ ІНФОРМАЦІЇ В ЦІЛЯХ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ	272
§ 1. Правове регулювання обігу інформації в суспільстві	272
§ 2. Режими доступу до інформації	279
§ 3. Державна таємниця	282
§ 4. Таємниця приватного життя	294
§ 5. Обмеження доступу до інформації в інтересах слідства та судочинства	300
§ 6. Службова таємниця	306
§ 7. Комерційна таємниця	315
§ 8. Професійна таємниця	320
§ 9. Обмеження щодо виробництва та ввезення в Україну інформаційної продукції	329

Тема XII. ПРАВОВІ ЗАСАДИ БЕЗПЕКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ	333
<i>§ 1. Поняття на напрями безпеки інформаційної інфраструктури</i>	<i>333</i>
<i>§ 2. Інформаційна безпека та мережа Інтернет</i>	<i>338</i>
<i>§ 3. Захист інформації в інформаційних системах</i>	<i>346</i>
<i>§ 4. Технічний захист інформації</i>	<i>352</i>
<i>§ 5. Криптографічний захист інформації</i>	<i>356</i>
<i>§ 6. Система захисту інформаційної інфраструктури</i>	<i>360</i>
ПРОГРАМА КУРСУ «ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ» .	364
КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ	368
РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА	373
НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ	376

ВСТУП

Виступаючи, відповідно до Конституції України, однією з найважливіших функцій держави і справою всього українського народу, захист інформаційної безпеки є надзвичайно складним і динамічним процесом з погляду теорії управління.

Адже йдеться про вдосконалення механізмів регулювання інформаційних правовідносин, підвищення ефективності інформаційної діяльності в цілому. До уваги береться залежність стану інформаційної безпеки від розв'язання питань управління процесами створення цивілізованого ринку інформаційних продуктів і послуг, репродукції інформаційних ресурсів та створення умов доступу до них, розвитку суспільної свідомості і реалізації прав громадян на інформацію чи на її захист. Суттєвим є також з'ясування впливу інформаційного середовища, з одного боку, на збереження єдності і самобутності суспільного простору, з другого — на певну руйнацію ідентичності в умовах глобалізаційних процесів.

Правова регламентація в сфері інформаційної безпеки пов'язана з соціальним, економічним, політичним, культурним розвитком суспільства і держави. Гарантії інформаційної безпеки попереджають виникнення загрози негативної інформаційної експансії, підвищують ефективність функціонування цілісної системи інформаційної безпеки, забезпечують дієвість принципу правової рівності всіх суб'єктів інформаційних правовідносин тощо.

Разом з тим йдеться про створення правового поля, в якому реалізуються не лише права окремих суб'єктів інформаційної сфери, а й закріплюються обов'язки і відповідальність держави, органів влади і управління за рівень інформаційної діяльності в цілому, інформаційної безпеки зокрема. Мають бути узгоджені принципи безперешкодного доступу до інформації і захисту інформації, тенденції захисту національних інтересів і досягнення міжнародної безпеки. Інформаційна діяльність та інформаційна інфраструктура повинні бути підпорядковані механізму правового регулювання інформаційною сферою.

Саме такі міркування покладено в основу даного підручника, який має за мету комплексний аналіз всього арсеналу організаційно-правових засобів формування і реалізації державної політики інформаційної безпеки.

ПОНЯТТЯ ТА КАТЕГОРІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

§ 1 Історія формування категорії «національна безпека»

Сучасний стан суспільного розвитку нерідко характеризують як етап формування інформаційного суспільства. Стало звичним називати XXI століття, що настало, століттям інформації, підкреслюючи, що саме інформація володіє сучасним світом. Молода за історичними мірками Українська держава, яка ще проходить один з найскладніших етапів своєї розбудови та зміцнення, не може залишатися осторонь процесів загальної інформатизації суспільства і формування єдиного світового інформаційного простору. Значною мірою сам процес міжнародно-правового визнання нашої держави став інформаційним проривом або інформаційною експансією у загальносвітові інформаційні потоки. Бо саме доведення до відома в першу чергу державних діячів, а потім і населення інших країн відомостей про існування України, створення певного іміджу нашої держави, з одного боку, та проведення власної інформаційної політики всередині держави, з другого, обумовило і міжнародне визнання України як геополітичної реальності, і підтримку власним населенням ідей незалежності, його активну участь у створенні державних інститутів.

Тобто інформаційний фактор виступив як надзвичайно важливий чинник у загальному державотворчому процесі, і передусім у представленні та відстоюванні інтересів держави. Адже поява власної держави обумовила вияв конкретних інтересів, носієм яких є ця держава та її народ як джерело державної влади. З'явилась можливість говорити не просто про інтереси населення певної території, а про національні інтереси, тобто інтереси, носієм яких є українська нація та Українська держава. Категорія національних інтересів мала узгоджуватись з іншою –

національною безпекою. І взаємопов'язаність цих дефініцій надає нового змісту їхньому інформаційному спектру. Ці поняття носять передусім політичний характер, а вже потім, набувши конкретного суспільного і державно-політичного змісту та значення, знаходять своє формальне вираження у конкретних нормативно-правових актах різних органів публічної влади.

Наш акцент саме на понятті «національна безпека» в цій частині дослідження ґрунтується на принциповому положенні про те, що інформаційна безпека, організаційно-правовий захист якої є предметом нашого дослідження, співвідноситься з національною безпекою за схемою «частина та ціле». Причому інформаційний аспект національної безпеки є її невід'ємним компонентом. Отже, так само як інформаційна безпека не може існувати поза межами загальної національної безпеки, національна безпека не буде всеохоплюючою в разі позбавлення своїх інформаційних векторів.

Взагалі поняття «національна безпека» має велику кількість вимірів та аспектів, різниця між якими полягає, зокрема, у відповідних позиціях, з яких розглядається це питання. Навіть за наявності певних принципових узгоджень щодо методології та системи світогляду відразу будуть помітні розбіжності в баченні сутності та змісту національної безпеки у фахівців – правників, на відміну від військових, економістів, політологів тощо. Оскільки метою даного дослідження є аналіз різних аспектів інформаційної складової національної безпеки саме з позицій юридичної науки, причому під адміністративно-управлінським кутом зору, то і наш підхід до цієї проблеми буде певною мірою обмеженим наявними організаційно-правовими засадами.

Навіть у рамках окресленого нами організаційно-правового підходу ми можемо виділити дві досить самостійні сфери існування понять національної безпеки та її інформаційного компонента.

По-перше, це теоретична сфера національної безпеки, яка розглядає названу проблему в площині розуміння змісту та сутності, визначення її місця в системі державної діяльності тощо.

По-друге, це практична сфера національної безпеки, до якої ми відносимо нормативно-правові основи діяльності держави, спрямованої на захист національної безпеки та створення відповідних дієвих механізмів цього захисту.

У першій частині нашого дослідження ми акцентуємо увагу саме на теоретичних аспектах інформаційної безпеки як складової національної безпеки України.

Сама категорія «національна безпека» виникла як зовнішньополітична і є цілком американським винаходом. Вперше на державному рівні поняття «національна безпека» було використане у 1904 р. в посланні тодішнього президента США Теодора Рузвельта Конгресу США, в якому він обґрунтовував приєднання зони Панамського каналу інтересами національної безпеки.¹

Саме відтоді національна безпека стала об'єктом досліджень у сфері спочатку політичної науки, а трохи згодом, коли цей термін з політичного лексикону перекочував у нормативно-правові акти, і юридичної науки. Ще одним, певною мірою відокремленим напрямком розробки проблем національної безпеки можна вважати так звані «стратегічні дослідження», тобто відповідний аналіз зовнішньополітичної та внутрішньополітичної ситуації з урахуванням широкого спектра об'єктивних та суб'єктивних факторів, що здійснюється спеціальними установами на замовлення центральних органів державної влади і результати якого використовуються останніми для прийняття політичних рішень.

Повертаючись до «чистої» американської концепції національної безпеки, слід зазначити, що вона ґрунтується на теорії національних інтересів і саме звідси бере початок відповідна модель співвідношення, в якій національна безпека розглядається як частина національних інтересів. Саме така модель на сьогоднішній день отримала широке визнання. Вперше названа модель була запропонована американцем У. Ліппманом. Серед дослідників цієї проблеми також варто назвати такі особистості, як Б. Броді, М. Гальперін, Г. Кан, Г. Кіссенджер, Г. Ласвел, Г. Моргентау, Дж. Шлессінджер. Ще однією особливістю американської школи слід назвати розробку двох принципових підходів, один з яких пов'язує національну безпеку з могутністю держави, що і створює *ресурс* захисту безпеки, а інший ставить на перше місце міжнародне співробітництво як створення *умов* забезпечення національної безпеки.

Розглядаючи історію введення в науковий обіг термінів «національна безпека» та «національні інтереси», не можна оминати певний негативний аспект їх застосування. Від самого початку, як це видно з наведеного нами прикладу, ці поняття стали використовуватися для обґрунтування принципово протиправних та антидемократичних дій. Тобто йдеться про певні неузгодженості правотворчого та правозасто-

¹ Политология: энциклопедический словарь /Общ. ред. и сост.: Ю.И. Аверьянов. – М.: Изд. Моск. коммерч. ун-та, 1993. – С. 197 – 198.

совного аспектів щодо даних категорій. Ці категорії, що несуть певний відбиток найвищості та харизматичності, перетворилися на зручний інструмент спочатку міжнародної, а згодом і внутрішньої політики. Виникнення їх саме в міжнародній сфері також має своє пояснення. На початок ХХ ст. міжнародне право вже склалося в чітку систему, яка значною мірою обмежувала дії держав, і, таким чином, потрібно було знайти виправдання порушенню цих обмежень. Обґрунтування ж зневаги до норм міжнародного права необхідністю захисту національної безпеки виявилось цілком дієздатним. На жаль, така сама доля спіткала і застосування категорії національної безпеки у внутрішній сфері, яка, знову-таки, почала використовуватися в США як привід для обмеження громадянських свобод, прикладом чого став *Communist Control Act* або Закон про контроль за комуністами 1950 р., згідно з яким будь-яка організація, яка визнавалася комуністичною, відразу оголошувалася незаконною і втрачала будь-які права.

З другого боку, в СРСР подібна термінологія не використовувалася, а перші розробки в цій сфері з'явилися в 1990 р. зі створенням Фонду національної та міжнародної безпеки. Можливо, таку ситуацію можна пояснити тим, що СРСР мав власні, засновані на комуністичній ідеології методи обґрунтування своїх, часто протиправних, дій.

Процес захисту державою своїх інтересів та безпеки безпосередньо пов'язаний з проведенням державної політики, в рамках якої і здійснюються конкретні заходи їхньої реалізації. Зокрема, існує думка про те, що «національна безпека — це державна політика, скерована на створення внутрішніх і міжнародних умов, сприятливих для збереження чи зміцнення життєво важливих національних цінностей; це стан, що забезпечує захищеність інтересів народу і держави, суспільства та кожного його члена»¹.

Але все ж таки з останнім висловлюванням погодитися важко. У будь-якій інтерпретації поняття «безпека» та «небезпека» пов'язані з умовами існування певного об'єкта, що характеризується, відповідно, відсутністю або наявністю реальної чи потенційної загрози. А політика, тобто певна система заходів відповідної спрямованості, виступає як інструмент, що змінює або намагається змінити в той чи інший бік умови існування об'єкта, повертаючи вектори розвитку в бік зменшення або збільшення загрози.

¹ Політологія / За редакцією О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка. — Київ: Академія, 1998. — С. 316.

У наш час ми можемо говорити про наявність конкретних елементів, що складають систему безпеки, до яких зазвичай відносять: наукову теорію (норми і принципи), доктрину (концепцію), політику, стратегію і тактику забезпечення безпеки; сукупність міжнародних державних і громадських (недержавних) інститутів і організацій, які забезпечують безпеку особистості і суспільства; засоби, способи і методи забезпечення безпеки.¹

Безпосередній зв'язок поняття «безпека» з конкретним об'єктом і його умовами існування робить цей об'єкт головним критерієм класифікації.

Залежно від об'єктного складу (особи, суспільства або держави, що є об'єктом загрози) ми можемо визначити: міжнародну безпеку (безпеку багатьох держав), безпеку окремої держави, особисту безпеку (безпеку конкретної особи) та суспільну безпеку (безпеку невизначеного кола осіб). Залежно від сфери суспільних відносин, що є об'єктом загрози, ми можемо виділити: інформаційну, військову, економічну, політичну, екологічну, санітарно-епідеміологічну, культурну, технологічну, ядерну, пожежну, безпеку дорожнього, залізничного та повітряного руху, безпеку мореплавства та деякі інші види безпеки. Хоча на сьогоднішній день буває дуже важко відділити один вид безпеки від іншого або безпеку одного суб'єкта від безпеки інших суб'єктів.

Взагалі, якщо звернутися до проблеми просторового буття держави, то сучасні процеси глобалізації призводять до певного стирання меж між внутрішньодержавними та міжнародними проблемами. Будь-які критичні ситуації в одній окремій державі, чито порушення прав людини, екологічна або економічна криза, соціальні, національні або військові конфлікти, миттєво позначаються на стабільності та розвитку цілих регіонів і здатні перетворитися на міжнародні.

Реалії сьогодення не минули і таку досить консервативну сферу, як національна безпека. Причому ця трансформація торкнулася не загальних цілей, які є певного роду догмою для будь-якої держави, а насамперед засобів, якими ці цілі досягаються.

Домінуючими в цій трансформації стали два фактори. По-перше, у зв'язку із зникненням СРСР та закінченням «холодної війни» зникла або значно зменшилась загроза глобального воєнного конфлікту. По-друге, сьогоднішній світ, принаймні його розвинута частина, охоплений процесами глобалізації та інтеграції. Все це обумовило певне

¹ Політологічний енциклопедичний словник. – Київ: Генеза, 1997. – С. 34.

зміщення векторів у національних системах, а саме включення в них елементів глобалізації. Згідно з рядом сучасних концепцій, «національна безпека» до деякої міри втрачає свій державний або блоковий характер, перетворюючись на глобальне явище, що значною мірою залежить не від потужності держави чи блоку або угруповання держав, а від процесів міждержавного та міжнародного співробітництва.

Подібними міркуваннями продиктована і поява специфічного терміна «кооперативна безпека». Згідно з думкою Д. Дьюїта, основою цієї нової системи кооперативної безпеки стають три елементи:

- спрямованість не на залякування агресора, а на створення твердих гарантій попередження агресії;
- альтернативність політиці союзів або, в крайньому разі, співіснування поруч з ними;
- просування в галузі не лише воєнної, а й невоєнної безпеки.¹

Характерними її рисами стає зменшення воєнних зовнішніх загроз на тлі розвитку ряду негативних процесів як глобального, так і регіонального характеру, що негативно впливають на внутрішню безпеку. Серед таких чинників: нові громадянські та міжнаціональні, міжконфесійні конфлікти та масові порушення прав людини, зростання насильства, розповсюдження наркотиків, тероризму, епідемії та екологічні проблеми. Саме просування векторів небезпеки від воєнних до невоєнних і зумовлює необхідність для кожної держави приділяти увагу поліпшенню своєї внутрішньої безпеки.

Зі зміщенням основних загроз у невоєнну площину безпосередньо пов'язане деяке протиставлення індивідуальної безпеки та безпеки держави. Цікавою в цьому аспекті є думка колишнього міністра закордонних справ Канади Ллойда Ексвордсі, який вважає, що, попри підсилення міжнародної безпеки, безпека людей стає менш гарантованою через зростаючу кількість внутрішніх конфліктів. Автор вважає, що саме ці внутрішні конфлікти та вже згадані нами негативні чинники, з якими держава або не може, або не хоче боротися, спростовують гіпотезу, згідно з якою безпека особи залежить від безпеки держави. Л. Ексвордсі пов'язує зміцнення безпеки, особливо безпеки людини, в сучасному світі із впровадженням принципово нової наднаціональної стратегії кооперативної безпеки, яка включає шість складових:

- система індивідуальної безпеки потребує енергійного втручання для захисту людського життя, зокрема застосування примусових за-

¹ Dewitt D. Common, Comprehensive and Cooperative Security. – The Pacific Review, 1994. – V.

ходів, в тому числі санкції та воєнне втручання, як це мало місце в Боснії та Косові;

- важливо оцінити людські «витрати» стратегій безпеки – як міжнародних, так і пов'язаних з безпекою окремої держави;

- політика безпеки повинна бути тісно інтегрована у стратегію підтримки прав особистості, демократії та розвитку;

- зважаючи на складний характер сучасних викликів безпеці індивідів, ініціативи в цій сфері повинні бути звернуті до суб'єктів світової спільноти, включаючи держави, багатосторонні організації та групи громадянського суспільства, а оскільки проблеми безпеки особистості мають транснаціональну природу, лише багатостороннє співробітництво дасть змогу знайти ефективні рішення;

- результативність цих рішень залежатиме від посилення операційної координації, тобто чітко погоджених дій різних суб'єктів, включаючи учасників політичних переговорів, «блакитні шоломи», спостерігачів за правами особи та відповідальних за гуманітарну допомогу;

- зростаючу роль у концепції безпеки відіграють неурядові організації – органи громадянського суспільства, які в багатьох випадках були вищою мірою ефективними партнерами в зусиллях по захисту безпеки людей.¹

У цілому політика національної безпеки держави спрямована на зменшення та уникнення наявних та можливих загроз нормальному розвитку держави у відповідності з її цілями і є частиною національних інтересів держави. Характеризуючи поняття національних інтересів, потрібно усвідомлювати, що інтерес взагалі – це «об'єктивно зумовлений мотив діяльності окремої людини, соціальної спільноти, суспільства в цілому, спрямований на досягнення мети»². Ми маємо можливість визначити таку структуру інтересу: конкретні об'єктивні умови існування суб'єкта цього інтересу, суб'єктивна система цінностей, яка обумовлює конкретні завдання та необхідність їх досягнення, і, нарешті, конкретна ціль (завдання), що стоїть перед суб'єктом. Таким чином, у той час як поняття національної безпеки виражається у стані захищеності держави, її громадян від різного роду загроз, поняття національних інтересів відбиває зміст головних цінностей, цілей і прагнень суспільства і держави на конкретно-історичному етапі роз-

¹ Axworthy L. La securite humaine: la securite des individus dans un monde en monde. – Politique étrangere. – 1999, N. 2. – P. 333.

² Гелей С. Рутар С. Політологія. – Київ: Знання, 1999. – С. 13

вितку. Національні інтереси можна визначити як «інтегральне вираження інтересів усіх членів суспільства, що реалізуються через політичну систему відповідної держави, як компроміс у поєднанні запитів кожної людини і суспільства в цілому»¹.

Державна політика завжди виражає і представляє певний суспільний інтерес². У формуванні державної політики виражаються інтереси держави і суспільства в цілому (національні інтереси) та інтереси окремих фізичних і юридичних осіб.

Категорія національних інтересів носить системний характер у тому розумінні, що, з одного боку, вона є основою для визначення цілей і напрямків державної політики та діяльності органів публічної влади і політичної системи в цілому, а з другого – в тому, що сам зміст національних інтересів формується у процесі розвитку держави і суспільства під впливом зовнішніх і внутрішніх об'єктивних факторів; у формуванні змісту національних інтересів беруть участь усі інститути держави, суспільства, окремі громадяни. Подібна ситуація вимагає комплексного підходу до формування національних інтересів та характеризує його як досить складний процес, оскільки при визначенні єдиної загальнонаціональної системи потреб (інтересів) потрібно враховувати інтереси і потреби різних за характером суб'єктів (держави в цілому, її органів та інститутів, суспільства, суспільних груп, індивідів). Нерідко подібні інтереси можуть бути радикально протилежні і вступати в конфлікт. Для уникнення таких конфліктів і потрібне існування базових національних та державних цінностей, які, як правило, формалізуються в нормах головних законодавчих актів держави.

Ми вже відзначали політичне походження категорій національної безпеки та національних інтересів, які, набуваючи конкретного суспільного і державно-політичного змісту і значення, знаходять своє формальне вираження у нормах законодавства.

Слід сказати, що таке політичне походження призвело до того, що національні інтереси та національна безпека перетворилися на такі собі «гумові» категорії, якими можна пояснити будь-які дії держави, що в

¹ Політологія / За редакцією О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка. – Київ: Академія. – 1998. – С. 322

² Кормич Б.А. Національна безпека як категорія аналізу законодавчого забезпечення державної політики / Парламентаризм в Україні: теорія і практика. Матеріали міжнар. науково-практ. конф., присвяченої 10-й річниці з дня проголошення незалежності та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України 26 червня 2001 р. – Київ, 2001. – С. 229.

принципі саме по собі створює потенційну небезпеку. Така ситуація надає важливого значення розвитку правового регулювання сфери національної безпеки. На нашу думку, основне завдання права в цьому аспекті чітко визначити сферу застосування таких категорій, як національні інтереси та національна безпека, і встановити дієві і контрольовані механізми їхнього захисту, щоб, з одного боку, забезпечити демократичний розвиток держави та суспільства, а з другого – створити справді безпечні умови цього розвитку.

§ 2 Правове регулювання питань національної безпеки

Вперше в законодавчій практиці України питанню національної безпеки та національних інтересів було приділено увагу в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року¹. Ця декларація містить у собі: Розділ VII. Екологічна безпека та Розділ IX. Зовнішня і внутрішня безпека. Визначення самого поняття «безпека» в декларації немає, але принциповою є позиція щодо виділення питань екології в окрему, відмінну від питань державної безпеки категорію. Крім того, виходячи зі змісту розділу IX декларації можна зрозуміти, що сфера внутрішньої та зовнішньої безпеки обмежується питаннями діяльності силових структур: Збройних сил, внутрішніх військ та органів державної безпеки.

Крім того, цей розділ містить норму, що визначила основні напрямки розбудови системи національної безпеки України після здобуття незалежності, а саме те, що Україна урочисто проголошує про свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї. Встановивши ці орієнтири, українські законодавці тим самим визначили основні напрямки розвитку зовнішньополітичної доктрини нашої країни – позаблоковість, нейтралітет.

Таким чином, можна зробити висновок, що в поняття національної безпеки авторами концепції включалися проблеми оборони держави, забезпечення громадського порядку та основи зовнішніх зносин. Сама безпека поділялася за вектором своєї спрямованості на внутріш-

¹ Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. – Відомості Верховної Ради України, 1990. – № 31. – Ст. 429.

ню і зовнішню. Питання екологічної безпеки виносилися за межі національної безпеки і розглядалися як окрема специфічна категорія.

Наступний нормативно-правовий акт, який буде згадано, є в сучасній українській історії найяскравішим та доленосним прикладом реалізації національних інтересів за допомогою правових методів. Йдеться, безумовно, про Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р.¹ Цей документ оперує такими поняттями, як безпека, інтереси українського народу, право нації на самовизначення тощо. На нашу думку, варто проаналізувати першу частину цього акта, яка являє собою обґрунтування прийнятого рішення, щоб зіставити вагу цих мотивів. Незалежність України та створення самостійної Української держави проголошується:

- виходячи зі смертельної небезпеки, яка нависла була над Україною в зв'язку з державним переворотом в СРСР 19 серпня 1991 року,
- продовжуючи тисячолітню традицію державотворення в Україні,
- виходячи з права на самовизначення, передбаченого статутом ООН та іншими міжнародно-правовими документами,
- здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України.

Неважко побачити, що першим згадується такий фактор, як «смертельна небезпека, що нависла була над Україною», тобто, інакше кажучи, загроза національній безпеці, що мала критичний для нашої держави характер. Згадана «тисячолітня традиція державотворення в Україні» відтворює історичне прагнення українського народу, тобто є посиланням на один з найважливіших національних інтересів українського суспільства, який став об'єктом загрози і який захищається прийняттям цього документа. Наступні два пункти стосуються «права на самовизначення, передбаченого статутом ООН та іншими міжнародно-правовими документами» та Декларації про державний суверенітет України і в даному разі являють собою посилання на конкретні норми міжнародного та національного права, які надають право на здійснення відповідних дій щодо реалізації національних інтересів та захисту національної безпеки.

Саме виконання таких умов, як відповідність прийнятого акта інтересам українського суспільства, що було підтверджено Всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 р., та дія в межах відповідних міжнародно-правових і національних правових норм, і стали підставою для легітим-

¹ Постанова Верховної Ради України «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 р. //Відомості Верховної Ради України, 1991. – № 38. – Ст. 502.

ності Акта проголошення незалежності України та забезпечили її міжнародне визнання. Крім того, прийняття цього акта та його підтвердження на Всеукраїнському референдумі можна розглядати як приклад роботи загальнонаціонального механізму захисту національних інтересів і національної безпеки, що складається з органів публічної влади та всього українського народу як єдиного джерела влади і носія суверенітету.

Названі правові акти – Декларацію про державний суверенітет України та Акт проголошення незалежності України ми можемо вважати максимально успішними прикладами забезпечення національних інтересів та національної безпеки, оскільки вони стали переломними і рішучими кроками до реалізації основного завдання будь-якої нації – створення та утвердження власної держави. Ще одним аспектом, на якому ми б хотіли загострити увагу, є те, що ці два правові акти є продуктом діяльності законодавчої влади і народилися за часів існування на теренах України суто парламентської республіки. А виходячи з того, що ідеї державного суверенітету України були підтримані на референдумі 17 березня 1990 р., а наступний крок – проголошення незалежності було затверджене на Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р., ми можемо пояснити успішність та легітимність цих правових актів їхньою повною відповідністю інтересам українського народу. В цих випадках Верховна Рада справді довела свій представницький характер і підтвердила значення парламентаризму як основи демократії.

Спеціального нормативно-правового акта, присвяченого питанню національної безпеки України, довелося чекати цілих сім років, протягом яких відбулися докорінні трансформаційні процеси практично в усіх сферах суспільного життя. Ним стала прийнята Верховною Радою 16 січня 1997 р. постанова Верховної Ради «Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» (далі – Концепція національної безпеки), яку було розроблено вже на основі нової Конституції України. У цьому документі вперше в законодавчій практиці України було встановлено визначення самих понять «національна безпека» та «національні інтереси», а також окреслені основні сфери, завдання, напрямки та механізми їхнього захисту. Характерною, на нашу думку, є сама назва цього документа – Концепція (*основи державної політики*) (виділено нами. – Б.К.) національної безпеки. Тобто від самого початку питання національної безпеки безпосередньо пов'язується з державною політикою, з певними політичними процесами, що відбуваються в державі.

Але далі починаються запитання. Так, згідно з цією концепцією, «національна безпека України як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз є необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей»¹. Ця принципова позиція стала основою формування подальшого бачення основних напрямків і загроз національній безпеці, і не тільки в межах цієї концепції.

При аналізі цієї норми виникають певні зауваження. По-перше, говорячи про життєво важливі інтереси, не можна оминати такий аспект, що ці життєво важливі інтереси повинні бути *законними*. Та й сам по собі захист інтересів особи, суспільства, держави, іншими словами, національних інтересів не завжди веде до зміцнення національної безпеки. Так, наприклад, життєво важливим інтересом Німеччини в 1930 – 1940 рр. вважалося захоплення життєвого простору на Сході. Але реалізація цього інтересу призвела до початку Другої світової війни, результатом якої стали мільйони людських жертв і повна поразка Німеччини.

По-друге, на нашу думку, національна безпека повинна насамперед розглядатися як доконечна умова *збереження української державності та української нації*, а вже потім як умова збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей, до того ж без визначення суб'єкта, якому ці цінності належать.

Подібні зауваження, на нашу думку, виникають через те, що в даній концепції не була врахована складна система взаємодії категорій національна безпека – національний інтерес. Зміст національної безпеки полягає не в захисті національних інтересів, а в «захисті держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, стійкості до несприятливих впливів ззовні, в забезпеченні такого існування держави, яке гарантує нормальні умови для розвитку суспільства, життєдіяльності його громадян».²

Тобто національна безпека полягає не в захисті інтересів, а в захисті нормальних, сприятливих умов існування держави, суспільства та особи. Безпечні умови існування є тією базою, на основі якої можливий розвиток держави, суспільства і окремої особистості, спрямова-

¹ Постанова Верховної Ради України «Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» від 16 січня 1997 р. № 3/97-ВР // Голос України – 1997 – 4 лютого – С.5

² Оборотов Ю.Н. Современное государство: основы теории. – Одесса: Астропринт, 1998. – С. 63.

ний на досягнення їхніх цілей і задоволення потреб, які не суперечать законам як внутрішньодержавним, так і міжнародним. Забезпечення системою національної безпеки сприятливих умов існування є необхідною умовою реалізації національних інтересів.

Національна безпека співвідноситься з національним інтересом як частина і ціле і являє собою «важливу складову національного інтересу держави, поряд з внутрішньою стабільністю, економічною успішністю, моральним здоров'ям суспільства, сприятливим зовнішнім оточенням, позитивним міжнародним іміджем».¹ Безпечні умови існування являють собою одну з базових потреб як окремого індивіда, так і суспільства в цілому, а звідси і держави як територіальної організації суспільства.

Для визначення місця і ролі такого фактора, як безпека в житті особи та суспільства, і його впливу на легітимність державної влади дуже корисною є ієрархічна теорія потреб американського психолога А. Маслоу. У рамках цієї теорії виділяють два типи потреб – базисні (постійні) та похідні (мета потреби). Базисні потреби перебувають у чіткій ієрархії, яка складає перехід від нижчих до вищих, що включає п'ять рівнів: фізіологічний, безпека, любов, самоствердження та самоактуалізація (творчість). Водночас похідні (мета потреби) є рівнозначними, наприклад, потреби в справедливості, добробуті, порядку тощо.

Як ми бачимо, потреба у безпеці як такої входить до найнижчих, тваринних потреб людини і перебуває у цій ієрархії лише на сходінку вище після фізіологічної потреби в їжі та воді. То чи справедливо оголошувати потребу в безпеці практично найвищою метою і завданням держави і суспільства?

Легітимність влади обумовлюється її відповідністю певним потребам переважної частини суспільства. Сукупність потреб мотивує політичну поведінку, формуючи на рівні свідомості індивіда визнання або невизнання політичної влади. Тобто потреби виступають як система координат, стосовно якої визначається легітимність влади або шляхи її досягнення. Таким чином, легітимність влади залежить від результату задоволення нею потреб суспільства та окремих громадян.

Але легітимність традиційного типу, яка поширена у більшості демократичних країн світу, ґрунтується на цінностях повсякденного жит-

¹ Оборотов Ю.Н. Современное государство: основы теории. – Одесса: Астропринт, 1998. – С. 64.

тя при домінуванні мети-потреби. Тобто головним завданням влади і держави вважається досягнення певної мети, яка відповідає інтересам суспільства. Саме досягнення мети, а не захист національної безпеки, що виступає лише однією із соціальних потреб, причому найнижчого рівня.

На нашу думку, сказаного цілком достатньо, аби зробити висновок, що забезпечення національної безпеки є одним з багатьох інтересів держави і аж ніяк не може розглядатися як стан захищеності тих самих національних інтересів. Безпека за певних обставин: війна, революція, боротьба за незалежність, може виходити на перший план в діяльності держави, але це лише один з аспектів, якщо говорити про розвиток держави в цілому. І намагання деяких українських авторів звести всі напрямки діяльності Української держави: політику, економіку, екологію, науку, інформацію, соціальну сферу – до питання захисту національної безпеки виглядає абсолютно хибним і нераціональним.

Так, автори Концепції національної безпеки України пропонують у рамках національної безпеки поєднати безпеку всіх трьох можливих національних суб'єктів (Української держави, українського суспільства та окремих його членів). Саме такий підхід розвивається в розділі І Концепції, нормами якого встановлюється, що головними об'єктами національної безпеки є:

- громадянин – його права і свободи;
- суспільство – його духовні та матеріальні цінності;
- державна – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність кордонів.

Захист національної безпеки, на думку авторів концепції, повинен відбуватися в таких сферах, як політична, економічна, соціальна, воєнна, екологічна, науково-технологічна, інформаційна тощо.

Тобто чітко простежується намагання охопити поняттям «національна безпека» практично всі сфери державного і суспільного життя. Ця ідея всеохопності не є чимось принципово новим у практиці державно-правового будівництва. Більше того, у випадку зі створенням Концепції національної безпеки України відбулося пряме запозичення досвіду сусідньої з нами Російської Федерації.

Так, ч. 1 ст. 1 Закону Російської Федерації «Про безпеку» визначає, що: «Безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз», а згідно з ч. 2 тієї ж статті 1 основними об'єктами безпеки є: «особа – її права і

свободи; суспільство – його матеріальні та духовні цінності; держава – її конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність».¹

При зіставленні українського та російського законодавчих актів відразу впадає у вічі практична ідентичність підходів їхніх авторів до розуміння проблем безпеки. Сам же факт запозичення Україною російського досвіду доводиться простим зіставленням часу прийняття цих двох документів – 1992 та 1997 рр. відповідно. Це означає що українська концепція була прийнята на п'ять років пізніше за російський закон.

У російському нормативно-правовому акті фігурує термін «безпека», тоді як в українському «національна безпека». При формальному аналізі безпека сама по собі є просто відповідним станом діяльності об'єкта і залежно від цього об'єкта поділяється на кілька *окремих категорій*. У той час як термін «національна безпека» вже являє собою певну *надкатегорію*, що об'єднує всі інші в єдину систему. Але, виходячи зі змісту російського Закону «Про безпеку», ми бачимо намагання створити таку ж саму всеохоплюючу систему безпеки. Так, зокрема, ч. 1 ст. 4 названого закону встановлює, що: «Безпека досягається проведенням *єдиної* (виділено нами. – Б.К.) державної політики в галузі забезпечення безпеки системою заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, адекватних загрозам життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави».

Різницю в термінології, на нашу думку, можна пояснити розбіжностями в державному устрої, бо Україна є унітарною державою, тоді як Росія федеративна держава з різко вираженою багатонаціональністю.

Побудову системи безпеки Росії на принципах федералізму підкреслює і Д.Н. Бахрах, який, зокрема, зазначає, що «...пункт «м» ст. 71 Конституції Російської Федерації відніс оборону та безпеку до предмета відання федеральних органів державної влади. Однак це не так. Є всі підстави вважати, що в контексті вказаної норми йдеться перш за все про зовнішню, міжнародну, державну безпеку Росії.»² Доводячи це твердження, автор посилається на ч. 1 ст. 72 Конституції РФ, яка визначає предмет спільного відання, зі змісту чого «... безспірно впли-

¹ Закон Российской Федерации «О безопасности» от 25 декабря 1992 г. № 4235-1 / Верховности Верховного Совета РФ. – 1992. – №15. – С. 770.

² Административное право России. Особенная часть/ Отв. ред. Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1997. – С. 3.

ває право органів державної влади суб'єктів Російської Федерації приймати правові акти, що не суперечать федеральним законам, з питань забезпечення регіональної безпеки, яким названі суб'єкти, до речі, користуються вже достатньо широко».¹

Ще одним аспектом, на який варто звернути увагу, є те, що проблеми економічної безпеки в російському законодавстві також розглядаються окремо, за межами згаданого нами закону про безпеку. Підтвердженням цього є наявність окремого нормативно-правового акта з питань економічної безпеки – указу Президента РФ «Про державну стратегію економічної безпеки Російської Федерації (основні засади)».²

Таким чином, з формальної точки зору, ми можемо говорити про те, що в російському варіанті аспекти безпеки, що входять до виключної компетенції центральних органів державної влади і можуть бути кваліфіковані як національна безпека, обмежені обороною, державною безпекою та зовнішніми зносинами.

Такий розклад повноважень відповідає вже не Концепції національної безпеки України, а тому варіанту, який було закріплено Декларацією про державний суверенітет. То який з варіантів «широкого» або «вужького» трактування терміна «національна безпека» є більш прийнятним в українських умовах?

Якщо, як ми вже зазначали, сам термін «національна безпека» було вперше застосовано в державно-політичному житті Сполучених Штатів, то варто сказати, що саме розуміє під ним законодавство США.

Правовою основою забезпечення національної безпеки США є Закон про національну безпеку 1947 р. – *The National Security Act of 1947*. На жаль, він безпосередньо не визначає терміна «національна безпека». Але згідно з указом президента США «Про класифіковану інформацію з національної безпеки» – *Classified National Security Information* (частина I, секція I.1.) «національна безпека» означає національну оборону або зовнішні відносини Сполучених Штатів.³ Подібний підхід можна простежити практично в усіх нормативно-правових актах США

¹ Административное право России. Особенная часть/ Отв. ред. Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1997. – С. 3.

² Указ Президента Российской Федерации «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (основных положениях)» от 29 апреля 1996 года, № 608

³ Ex. Ord. No. 12958. Classified National Security Information (Source Ex. Ord. No. 12958, Apr. 17, 1995, 60 F.R. 19825, as amended by Ex. Ord. No. 12972, Sept. 18, 1995, 60 F.R. 48863; Ex. Ord. No. 13142, Nov. 19, 1999, 64 F.R. 66089)

з питань національної безпеки. Крім того, так би мовити, зовнішня спрямованість національної безпеки в її американському розумінні підкреслюється існуванням двох специфічних нормативно-правових актів – вже згаданого нами закону «Про національну безпеку» 1947 р. та закону «Про внутрішню безпеку» 1951 р. – *The internal security act of 1951*.

Події 11 вересня 2001 р., звісно, справили величезний вплив на розуміння питань національної безпеки в Сполучених Штатах. Це проявилось і у виникненні нового терміна «*homeland security*», який фактично є варіацією на тему внутрішньої безпеки і стосується насамперед попередження терористичних атак на території США. Цей термін запроваджено Законом «Про безпеку вітчизни» 2002 р. – *Homeland Security Act of 2002*, який трактує терміни «*American homeland*» та «*homeland*» як Сполучені Штати або територія Сполучених Штатів. Але навіть у цьому випадку такі питання, як, наприклад, екологія та соціальна сфера, до питань національної безпеки не включаються, на відміну від того, що пропонують автори Концепції національної безпеки України.

Власне кажучи, як широке, так і вузьке трактування терміна «національна безпека» має свої переваги і недоліки. І за своєю суттю вибір між цими двома трактуваннями можна розглядати в контексті дискусії щодо кількості і обсягу функцій, що їх повинна виконувати держава, інакше кажучи, питання щодо меж втручання держави в життя суспільства. Тут також існують два діаметрально протилежні підходи – це ідеї мінімальної та максимальної держав. У варіанті мінімальної держави держава бере на себе лише обмежене коло завдань, передовсім правоохоронного характеру та захисту суверенітету і незалежності, і їй відводиться роль так званого «нічного сторожа». Такий підхід є характерним насамперед для англосаксонської правової традиції, так би мовити, в її «чистому» вигляді, і його головною ідеєю є захист особистості від зайвого втручання з боку держави і її органів, головним критерієм є забезпечення політичних прав та права власності, невтручання в особисте життя та економіку.

Іншим варіантом є ідея максимальної держави з великою кількістю функцій та широкою сферою діяльності. В рамках цієї ідеї виникають два протилежні типи держав – це соціальна та тоталітарна (поліцейська) держави. У першому випадку держава бере на себе вирішення багатьох соціальних завдань: соціальний захист, розвиток та підтримка культури, освіти, науки, охорони здоров'я, і саме для реалізації таких

програм держава відіграє підвищену роль в економіці у вигляді економічного регулювання, підвищення податків, прийняття заходів щодо забезпечення зайнятості населення, існування державних підприємств тощо. З другого боку, завданням тоталітарної або поліцейської держави є підвищений адміністративний контроль за всіма сферами життя суспільства, але це робиться лише для самозростання та самоцентралізації державної влади, і існування держави в незмінній формі є в даному разі самоціллю.

Власне кажучи, в будь-якому з цих випадків роль грають не межі державного втручання в життя суспільства, а його зміст і методи, тобто важливо не що робиться для захисту національної безпеки, а як це робиться.

Взагалі, на нашу думку, аналізуючи проблеми національної безпеки конкретної держави, слід дуже обережно підходити до використання зарубіжного досвіду, виходячи з суто індивідуального щодо кожної держави змісту та характеру її безпеки. Маючи на меті однакові функціональні завдання щодо захисту власної безпеки, різні держави, виходячи передусім з наявних геополітичних реалій, ставлять перед собою принципово різні завдання та обирають різні способи і методи їх реалізації.

Конкретний зміст національної безпеки має діалектичну природу і визначається характером наявної чи можливої загрози чи загроз, тим самим актуалізуючи певні її складові: військові, екологічні, політичні тощо. Проблема національної безпеки конкретної держави має індивідуальний характер і безпосередньо залежить не лише від нинішнього геополітичного становища країни, а й від історичних, політичних та правових аспектів виникнення і розвитку її протягом усього існування. Подібні аспекти включають у себе характер і зміст основної національної ідеї, наявність історичних загроз та противників у вигляді сусідніх країн тощо. Для прикладу можна навести Францію, частина ядерних «сил стримування» якої була націлена на територію Федеративної Республіки Німеччини, що вважалась одним з найбільш вірогідних противників до початку 90-х рр., і це незважаючи на те, що з середини 50-х рр. обидві країни були членами НАТО, Європейського економічного союзу і не мали територіальних претензій. Або якщо звернутися до вітчизняного досвіду, то важливим аспектом діяльності Української держави є боротьба з наслідками Чорнобильської катастрофи, що стало одним з факторів, які спричинили включення до вже згаданої нами Декларації про державний суверенітет України окремого розділу «Екологічна безпека».

Але саме виходячи з особливостей державно-політичного розвитку та положення України, є цілком очевидною непридатність ані російської ані американської концепцій національної безпеки для України, оскільки ці дві країни володіють значно вищим як економічним, природно-ресурсним, так і військовим потенціалом, включаючи ядерну зброю, тож відіграють принципово відмінну роль у міжнародних відносинах.

Така ситуація не нова, адже протягом усіх років незалежності, та й навіть під час визвольних змагань 1917 – 1921 рр. перед Україною завжди стояли три варіанти розвитку: орієнтація на Захід, орієнтація на Схід або пошук власного українського шляху. Таким чином, якщо подивитись на існуючу Концепцію національної безпеки України, то можна говорити саме про намагання знайти свій «третій» шлях. Але одночасно впадає у вічі намагання авторів Концепції національної безпеки України охопити терміном «національна безпека» практично всі аспекти діяльності Української держави і суспільства. Питання в тому, наскільки оптимальним є цей шлях. Адже він, наприклад, суперечить ідеям, що були закладені в Декларації про державний суверенітет України.

Крім того, виникає одна, здавалося б, теоретична колізія, яка насправді може мати далекосяжні практичні наслідки. Справа ось у чому.

Автори концепції, трактуючи національну безпеку в широкому розумінні і визначаючи її як стан захищеності такої досить аморфної категорії, як «національні інтереси», охоплюють нею практично всі аспекти діяльності держави.

Так, в розділі II концепції національні інтереси визначаються як «фундаментальні цінності та прагнення українського народу, його потреби в гідних умовах життєдіяльності» і одночасно зазначається, що пріоритетність цих *фундаментальних цінностей* (підкреслено нами – Б.К.) «обумовлюється конкретною ситуацією, що складається в країні та за її межами». Доволі дивна позиція. Якщо йдеться про «фундаментальні цінності», то вони є пріоритетними завжди, а не залежно від «конкретної ситуації». Крім того, постає запитання щодо суб'єкта визначення цієї пріоритетності, а саме – в чийй компетенції визначати ці «фундаментальні цінності і прагнення українського народу», якими повинні бути механізм і форми їх визначення.

Це спробували зробити автори концепції, які віднесли до пріоритетних національних інтересів України:

«створення громадянського суспільства, підвищення ефективності органів державної влади та місцевого самоврядування, розвиток демократичних інститутів для забезпечення прав і свобод людини;

досягнення національної злагоди, політичної і соціальної стабільності, гарантування прав української нації та національних меншин України;

забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів;

створення самодостатньої соціально орієнтованої ринкової економіки;

забезпечення екологічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності суспільства;

збереження та підвищення науково-технологічного потенціалу;

зміцнення генофонду українського народу, його фізичного і морального здоров'я та інтелектуального потенціалу;

розвиток української нації, історичної свідомості та національної гідності українців; розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності громадян усіх національностей, що складають український народ;

налагодження рівноправних та взаємовигідних відносин з усіма державами, інтегрування в європейську та світову спільноту.¹

Виникає питання, наскільки об'єктивним і відповідним є такий підхід. Якщо підходити до визначення національних інтересів з тих позицій, які були окреслені в Концепції національної безпеки України, то чи повинні ми вважати, наприклад, «підвищення ефективності органів державної влади та місцевого самоврядування» фундаментальною цінністю або прагненням українського народу? Здається, що протягом своєї 2000-річної історії український народ тільки й мріяв про підвищення ефективності органів державної влади.

Таке широке трактування категорій «національні інтереси» та «національна безпека» фактично призводить до підміни ними такої визначеної категорії, як «функція держави». Адже саме функції держави розглядаються як «головні соціально значущі напрямки її діяльності на конкретно-історичному етапі розвитку суспільства».² Відповідні напрямки діяльності держави або коло завдань, що їх виконує держава, відповідають певним обов'язкам держави. Це можуть бути обов'язки, що прямо встановлюються правовими нормами, які містяться в законодавчих актах, або обов'язки, які бере на себе держава згідно з угодою.

¹ Постанова Верховної Ради України «Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» від 16 січня 1997 р. № 3/97-ВР // Голос України. — 1997. — 4 лютого. — С.5

² Теория государства и права /под ред. В. К. Бабаева. — Москва, Юристъ, 1999. — С. 68.

Подібне дублювання напрямків національної безпеки і функцій держави ставить ряд запитань. Наприклад, держава реалізує свої функції в рамках діяльності органів публічної влади, тоді як Концепція національної безпеки (розділ V) передбачає існування певної системи забезпечення національної безпеки, до якої включено ті самі органи публічної влади. Тобто, по суті, створюється певна структура, паралельна конституційній системі розподілу влад, до компетенції якої входять практично всі сфери державного життя. Віднесення широкого кола питань до сфери національної безпеки порушує саме по собі принцип розподілу влад, оскільки зміщує акценти у бік виконавчої гілки влади.

Так, наприклад, Рада національної безпеки і оборони України згідно із ст. 107 Конституції України є «координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України», який «координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони».¹

А от Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» ці повноваження значно розширює. Детальний аналіз повноважень цього органу буде зроблено в наступних розділах, спеціально для цього призначених, але ми зупинимось лише на одному аспекті, який є актуальним саме в контексті питань, що розглядаються. Так, згідно зі ст. 4 Закону «Про Раду національної безпеки і оборони України», Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБ) «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 визначення стратегічних національних інтересів України (виділено нами – Б.К.)...»² Враховуючи визначення національних інтересів, наведене в Концепції (основах державної політики) національної безпеки України, на яку є пряме посилання в цитованому нами законодавчому акті, можна сказати, що до компетенції РНБ віднесено розробку та розгляд питань і подання пропозицій Президентові України щодо фундаментальних цінностей та прагнень українського народу.

¹ Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – С. 141.

² Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР.

Навіть відкидаючи аргументацію на зразок здорового глузду або демократичних принципів, жодному з яких така правова норма не відповідає, потрібно згадати норми ч. 2 ст. 6 Конституції України, згідно з якими органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Але ст. 107 Конституції ніяким чином не передбачає права РНБ, яка, до речі, не є представницьким або виборним органом, ані визначати національні інтереси, ані виступати від імені українського народу. В даному разі ми маємо справу з не відповідним Конституції розширенням повноважень одного з підзвітних Президента органів.

Не можна не сказати, що на сьогоднішній день цілий ряд фахівців з відповідних структур, покликаних займатися проблемами національної безпеки України, не тільки виправдують такий протиправний підхід, а й намагаються в своїх рекомендаціях піти ще далі. Так, у резюме збірки матеріалів міжнародної науково-практичної конференції «Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти», яка проводилася Радою національної безпеки України та Національним інститутом стратегічних досліджень, є одна дуже цікава в контексті даного питання пропозиція. Її автори, розглядаючи перспективи національної безпеки, зазначають:

«Стратегія національної безпеки на перспективу має задати базові орієнтири в усіх сферах зовнішньої політики, окреслити шляхи і механізми імплементації в життя базових національних інтересів. За визначенням, така стратегія повинна мати активний характер. У ній мають бути задіяні механізми цілеспрямованої побудови у масовій свідомості, а через неї і в реальному житті бажаної моделі майбутнього, тобто того, що сьогодні називають соціальною інженерією або плануванням майбутнього.»¹

На наш погляд, наведена цитата повинна поставити багато запитань щодо того, куди ж прагнуть привести Україну автори подібних пропозицій. Причому ці пропозиції є не просто думками тієї чи іншої особи, а рекомендаціями органів, безпосередньо покликаних розробляти питання, що виникають у зв'язку із захистом національної безпеки України. Що, наприклад, повинна означати фраза щодо «цілеспрямованої побудови у масовій свідомості, а через неї і в реальному житті

¹ Резюме. / Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти: Зб. ст. за матер. міжнар. конф. — К.: Сатсанга, 2001. — С.187.

бажаної моделі майбутнього»? Бажану ким модель майбутнього пропонується будувати у масовій свідомості? Наскільки така пропозиція відповідає нормам ст. 15 Конституції України, які, зокрема, встановлюють, що «суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності», а «жодна ідеологія на може визнаватися державою як обов'язкова»? Слід зазначити, що дуже дивно виглядає, крім того, теза щодо «механізмів цілеспрямованої побудови у масовій свідомості» та «соціальної інженерії». Тобто йдеться не про пропаганду, а про певні механізми впливу або маніпулювання масовою свідомістю. Ми зосереджуємось на цьому аспекті, тому що питання впливу на масову свідомість є одним з ключових елементів інформаційної безпеки будь-якої нації. Вже досить давно було викладено цілий ряд теорій щодо можливості створення нового типу авторитарного правління – *інфократії*, яка саме і побудована на інформаційних інструментах впливу на масову свідомість. Одним з аспектів конституційних гарантій ідеологічної багатоманітності, що містяться в ст. 15 Конституції України, є те, що «кожен громадянин, кожне об'єднання свідомо і добровільно обирають ті ідеологічні та інші настанови, які вони вважають правильними». ¹ Тож наскільки «соціальна інженерія» з метою «побудови в суспільній свідомості бажаної моделі майбутнього» гарантує можливості свідомого вибору ідеологічних та моральних настанов?

На жаль, це питання залишається риторичним, оскільки пропозиції щодо захисту суспільної свідомості та свідомості окремої людини від різних технологій маніпулювання на зразок «чорного PR» і тому подібного все ще залишаються на рівні окремих теорій. Але аналіз цього питання повертає нас до того, про що вже йшлося раніше, – до певної антидемократичності такої категорії, як національна безпека. Значне розширення сфери її застосування може привести до перебирання владних функцій органами виконавчої влади або президентськими структурами, надає цим органам потенційні можливості щодо втручання практично в усі сфери державного життя, мотивуючи свої дії питаннями національної безпеки, що, в свою чергу, може мати негативні наслідки для демократичного розвитку України.

Така ситуація вимагає негайного пошуку відповідей на ряд запитань, а саме:

- В чому полягає зміст національних інтересів України?

¹ Коментар до Конституції України. – К., 1996. – С. 55.

- В чий компетенції визначати ці інтереси?
- Які аспекти державного і суспільного життя повинні належати до питань національної безпеки?

До певної міри відповіді на ці запитання мав би дати Закон України «Про основи національної безпеки України»¹, що набув чинності 22 липня 2003 року, який насправді є розвитком «Концепції (основ державної політики) національної безпеки України» 1997 року. Головні засади цього закону ґрунтуються на положеннях Концепції національної безпеки, яка пройшла апробацію часом, виступаючи протягом останніх шести років основним нормативно-правовим актом, на основі якого відбувався розвиток системи забезпечення національної безпеки нашої держави.

§ 3 Національна безпека та національні інтереси

Безперечно, суб'єктом національних інтересів повинен виступати саме український народ, який складають громадяни України всіх національностей. Таке твердження, зокрема, ґрунтується на нормі ст. 5 Конституції України, яка встановлює, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ». Український народ реалізує свої інтереси у відповідності зі встановленими Конституцією та законами України правами та обов'язками.

Для формування певного національного інтересу необхідний пошук балансу між інтересами народу або нації та інтересами окремої людини. Оскільки легальність цього національного інтересу обумовлюється його відповідністю нормам міжнародного та національного законодавства та його реалізації за допомогою законних методів, то баланс між інтересами нації та окремої людини так само обумовлюється балансом між правами нації та правами людини. Між цими категоріями існує діалектичний зв'язок, який обумовлюється тим, що «забезпечення... права кожному члену певної національної спільності є водночас і забезпеченням відповідних прав всієї цієї спільності. І навпаки, забезпечення прав нації в цілому дозволяє, ясна річ, кожному її представникові здійснювати... права.»² Подібна конструкція висуває

¹ Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. // Голос України. – 22 липня 2003 р. – № 134.

² Рабинович П.М. Основи загальної теорії права та держави. – Київ, 1994. – С. 20

вимогу наявності комплексного підходу та досягнення консенсусу щодо визначення конкретних національних інтересів, передбачає врахування багатьох політико-правових, економічних, історичних, моральних факторів. Основою національних інтересів, як вже говорилося вище, є триєдина система, що включає в себе національну ідею, головні цілі та прагнення (потреби) суспільства.

Важливим фактором, що впливає на визначення того органу публічної влади, який повинен відображати зміст національних інтересів, є той факт, що будь-яка держава є «організацією політичної влади домінуючої частини населення у соціальнонеоднорідному суспільстві».¹ Таким чином, державна влада перебуває в руках певної найвпливовішої соціальної групи – партії, блоку, угруповання, олігархічного клану тощо, яка і реалізує свої інтереси за допомогою механізму держави. Але наявність домінуючої частини населення передбачає і наявність відповідної меншості, яка також має свої власні інтереси і яка за умов демократії також повинна мати право та можливість їх реалізувати. Визначення національного інтересу як інтегрального вираження інтересів всього суспільства, окремих його членів якраз і передбачає наявність рівних можливостей для вираження та захисту цих інтересів шляхом досягнення певного консенсусу. Формальним вираженням цього суспільного консенсусу виступає насамперед право. Право в даному разі являє собою «результат погодження суспільних інтересів політичних суб'єктів через механізм державної влади з метою досягнення певного стану рівноваги, з одного боку, з другого – умова розв'язання суспільних проблем у межах принципу права, а не принципу сили».²

Таким чином, зміст національних інтересів повинен відбиватися в правових нормах. Але компетенцією створювати акти, що є джерелами права, наділений широкий спектр органів держави як законодавчих, так і виконавчих і навіть залежно від типу правової системи – судових. Однак у цьому аспекті потрібно виділити роль законодавчої влади, парламенту, який можна назвати «владою прямого загальнонародного представництва».³ В механізмі держави лише органи законодавчої гілки влади завдяки своїй представницькій сутності

¹ Рабинович П.М. Основи загальної теорії права та держави. – Київ, 1994. – С. 30

² Гелей С., Рутар С. Політологія. – К.: Знання, 1999. – С. 13.

³ Скакун О.Ф. Теория государства и права. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – С. 106.

здатні виступати як інститут, що створює безпосередні умови для досягнення консенсусу інтересів різних соціальних груп.

Враховуючи вищесказане, ми можемо відзначити, що існуючі в українському національному законодавстві визначення національної безпеки і національних інтересів не відповідають їхній справжній сутності і значенню для українського народу та держави. На нашу думку, **національний інтерес являє собою інтегральне вираження законних інтересів усіх членів українського народу, яке реалізується законним шляхом у рамках політичної системи України. Конкретний зміст національних інтересів України повинен відбиватися та закріплюватися насамперед у Конституції та законах України, що обумовлює легітимність цих законодавчих актів.**

Взагалі, проблема механізму визначення національних інтересів будь-якої держави неодмінно тягне за собою іншу, більш глобальну проблему легітимності самої влади. Україна, на жаль, в цьому аспекті виступає одним з негативних прикладів. «На всьому пострадянському просторі ми бачимо це досить сумне явище: ...еліти, що сформувалися в наш час, фактично існують самі для себе, тобто вони не продукують нових ідей, вони існують як структури, що самозберігаються. За великим рахунком, вони вже навіть не репрезентують інтереси народу, який ці еліти створив. Якщо ми будимо говорити саме про характеристики цього явища, то можна зазначити посилення ролі держави у житті суспільства.

Це гіпертрофоване посилення позицій силових структур, це незрозвиненість громадянського суспільства, це ігнорування громадянського суспільства. Тільки Прибалтика уникла цього, а всі інші наші держави поки що переживають такі процеси»¹

В цьому аспекті лише легітимні законодавчі акти виступають як нормативно-правове вираження цілей і прагнень українського народу. Основним, базовим документом тут, безперечно, є Конституція України, яка в даному разі виступатиме як суспільний договір. В преамбулі Конституції, зокрема, сказано, що Верховна Рада України приймає цю Конституцію – Основний Закон України «від імені українського народу, громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, спираючись на багатовікову історію українського

¹ Семиволос І. Вузол політичних проблем на Кавказі. / Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти: 36. ст. за матер. міжнар. конф. – К.: Сатсанга, 2001 – С. 84 –85.

державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім українським народом права на самовизначення, дбаючи про *забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя* (виділено нами. — Б.К.), піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями». Цю заяву ми можемо розглядати як визначення головних державних і суспільних цінностей, які також знайшли своє закріплення в інших правових нормах Основного Закону.

Окремо слід виділити тезу про «забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя». В даному разі названі гідні умови життя можна розглядати як ті самі необхідні умови існування, забезпечення яких для своїх громадян і є функцією держави по забезпеченню національної безпеки. Але разом з тим характерним є відокремлення таких категорій, як права і свободи, від умов існування, що зайвий раз показує обмеженість сфери національної безпеки і помилковість включення до неї відповідних інтересів, цілей тощо.

Так, наприклад, до базових національних цінностей ми можемо віднести збереження суверенітету та незалежності, демократичний розвиток, соціальну спрямованість держави, додержання принципу верховенства права (ст. ст. 1 та 8 Конституції), забезпечення унітарного державного устрою, цілісності та недоторканності державної території (ст. 2 Конституції), республіканської форми правління та принципу розподілу влад (ст. ст. 5 та 6 Конституції), захист людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки як найвищої соціальної цінності (ст. 3 Конституції). Додержання подібних базових принципів при визначенні головних національних інтересів та напрямків державної політики є конче потрібним саме для молодій держави, якою є Україна, оскільки вона ще не має сталої політичної та правової системи, яка забезпечувала б стабільність і спадкоємність її розвитку.

Захист суверенітету і територіальної цілісності, державної безпеки, економічної безпеки та інформаційної безпеки (ст. 18 Конституції) також визначаються як одні з найважливіших функцій держави і таким чином можуть розглядатися як частина національного інтересу українського народу. Характерним є також винесення в окрему категорію питань екологічної безпеки та рівноваги (ст. 17 Конституції), так само як і згадування про планетарний масштаб наслідків Чорнобильсь-

кої катастрофи. На нашу думку, це свідчить про те, що проблемі екологічної безпеки надається глобальний, наднаціональний характер, і вона повинна розглядатися за межами питань національної безпеки, оскільки в цьому випадку загальним джерелом небезпеки виступають не дії інших держав або внутрішніх сил, а загальнолюдські проблеми планетарного масштабу. Крім того, екологічні проблеми не знають державних кордонів та юрисдикцій.

Разом з тим потрібно поставити питання, чи потрібні взагалі різного роду концепції, стратегії, тактики національної безпеки, національних інтересів та окремих їх елементів, про необхідність визначення і розробки яких можна почути від великої кількості фахівців та політиків. Національні інтереси України, основні напрямки її національної безпеки вже давно визначені в Декларації про державний суверенітет, в Акті проголошення незалежності України, підтверджені Всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 року, детально розроблені в нормах Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року. То навіщо вигадувати велосипед? І навіщо займатися таким вигадуванням тим, хто не має компетенції цього робити?

На жаль, в українській системі національної безпеки має місце певне пониження ролі законодавства. Наприклад, при розгляді функцій парламенту в захисті національної безпеки нерідко йдеться про «законодавче забезпечення» або в крайньому разі «законодавче регулювання та контроль за діяльністю органів державної влади та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки», як це записано в розділі V Концепції національної безпеки України.

Така постановка питання означає, що парламент лише встановлює певні правила діяльності органів державної влади щодо захисту національної безпеки, а напрямки та зміст цієї діяльності віддано цим органам (в нашому випадку органам виконавчої влади). Але ж це не відповідає нормам українського законодавства.

Так, пункт 17 ст. 92. Конституції України однозначно встановлює, що: «Виключно законами України визначаються... основи національної безпеки, організації Збройних сил України і забезпечення громадського порядку». Тож правильніше говорити про Верховну Раду як про орган, що визначає основні завдання та напрямки діяльності держави щодо захисту національної безпеки. Згадана конституційна норма цілком підтверджує вже висловлену нами тезу про те, що лише український народ, громадяни України всіх національностей, який є єди-

ним джерелом влади, через відповідні політичні механізми і має визначатися зі змістом своїх інтересів і своєї безпеки, що вже було зроблено у вищезгаданих нормативно-правових актах. Звісно, така теза має більше формально-теоретичний характер. На практиці цю функцію реалізує політична еліта держави. Та все-таки у більшості розвинutih країн політична еліта певною мірою представляє інтереси суспільства чи декларує таке представництво через виборчі механізми. В Україні ж така функція не лише на практичному, а навіть на концептуально-декларативному рівні віддана еліті бюрократичній, що не лише фіксує статус-кво, а й закриває шляхи для відповідних інституціональних змін.

Негативні думки щодо доцільності створення різного роду програм і стратегій національної безпеки є досить поширеними як в теорії, так і на практиці. Так, наприклад, за словами Джеймса Шера, дослідника Королівської військової академії, «...в період після холодної війни Великобританія не має стратегії національної безпеки. Те, що ми маємо, є бачення того, яку Європу ми хочемо побачити, і міркування щодо певної політики, яка може допомогти реалізувати це бачення. ...Але ми часто повертаємось із враженням, що в Україні переважаюче бачення безпеки є перевернутим з ніг на голову: що безпека є продуктом «програм», «стратегій», членства у міжнародних органах і, врешті, аналізів міжурядових договорів. Ми часто залишаємось із враженням, що Україна більше зацікавлена в інтеграції з Європейськими структурами, чим в запровадженні конкретних інституціональних змін, які нададуть Україні змогу інтегруватися в Європу».¹ Знову ж таки ми бачимо посилення на такі негативні характеристики української влади, як виняткова декларативність вирішення тих чи інших проблем та небажання проведення інституціональної реформи владної системи.

У сфері національної безпеки така аморфність і невизначеність може дуже дорого коштувати в разі виникнення перед нашою державою реальної загрози, на яку треба відповідати діями, а не деклараціями. Тому одним з базових запитань є що ж саме ми повинні захищати, коли йдеться про національну безпеку. На базі аналізу, проведеного в цьому розділі, ми можемо визначитись зі змістом поняття «національна безпека», який би, на нашу думку, найбільш чітко відображав сутність тих завдань, що стоять перед державою щодо забезпечення безпеки існування суспільства та окремих громадян.

¹ Sherr J. Particularities and priorities of the national security strategy of UK. / Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти: Зб. ст. за матер. міжнар. конф. – К.: Сатсанга, 2001. – С. 12 – 13.

Національна безпека являє собою стан захищеності держави від внутрішніх та зовнішніх загроз, що забезпечує гарантовані Конституцією і законами України умови існування людини, суспільства і держави. Захист національної безпеки є важливою функцією держави.

Ще одним аспектом, який є критичним для визначення основних напрямків політики національної безпеки України, повинна бути адекватність цієї політики реальному місцю і ролі України у світових політичних та економічних процесах. Головною вадою існуючих теоретичних підходів до питання національної безпеки, на наш погляд, є намагання пристосувати виміри національної безпеки «наддержави» до України. Суть цього явища полягає в тому, що і американські, і російські як теоретичні, так і практичні концепції безпеки ґрунтуються насамперед на певному «колективному несвідомому», що змушує масову свідомість народів обох країн ідентифікувати себе з «наддержавністю». Тим самим зумовлюється глобалізація і самозростання всього, що пов'язано з національними інтересами, національною безпекою, створюється тенденція домінування інтересу збереження цієї «наддержавності» порівняно з особистими інтересами. Створюються сприятливі умови для переваги схеми «народ для держави».

Шукаючи свої власні виміри національної безпеки, Україна має орієнтуватися і на інші країни, які можуть бути зіставлені з Україною відповідно до їх місця і ролі у світових процесах. Останнім часом нерідко наголошується на певній схожості геополітичного становища України та Канади. Це передусім виявляється в сусідстві з наддержавою – в одному випадку США, в іншому – Росією. Це сусідство характеризується, крім іншого, відповідною мовною та культурною дифузійною з сусідньою наддержавою, що виступає важливим фактором передусім у сфері інформаційної безпеки. Водночас ми можемо побачити істотні відмінності в концептуальному підході до питань безпеки між США та Канадою.

Так, згідно із Законом «Про розвідувальну службу безпеки Канади» (*Canadian Security Intelligence Service Act*) 1984 року, «під питаннями, що відносяться до безпеки Канади, розуміють:

а) шпionаж або саботаж, спрямовані проти Канади або такі, що є шкідливими для інтересів Канади, чи діяльність, спрямована на підтримку такого шпionажу або саботажу,

б) діяльність, що здійснюється під зовнішнім впливом всередині або по відношенню до Канади, яка є шкідливою для інтересів Канади і є таємною, або оманною, або включає загрозу для будь-якої особи,

в) діяльність всередині або по відношенню до Канади, спрямовану на підтримку загрози або використання актів серйозного насильства проти осіб або майна з метою досягнення політичних цілей всередині Канади або іноземної держави,

г) діяльність, спрямована на підриг шляхом таємних протиправних дій, чи така, що має намір врешті призвести до руйнації чи повалення шляхом насильства конституційно заснованої системи державного управління в Канаді, але не включає законний адвокатський захист, протест або незгоду, якщо це не здійснюється у поєднанні з діяльністю, віднесеною до параграфів від (а) до (г).»¹

Як ми бачимо, порівняно з вже згадуваним нами трактуванням національної безпеки, що його використовує законодавство США – «Національна безпека означає національну оборону або зовнішні відносини Сполучених Штатів»¹, у канадському варіанті сфера питань національної безпеки значно звужена і охоплює лише питання критично необхідні для забезпечення нормальних умов існування держави. Причому обидві концепції є абсолютно актуальними й адекватними для відповідної держави, але ця актуальність та адекватність обумовлюється передусім відповідністю цих концепцій геополітичним, економічним і соціальним реаліям та основним цілям і завданням держав, яким вони належать. Саме цього, на нашу думку, бракує українській концепції, запозиченій з практики сусідньої Росії.

Виходячи з того, що відповідно до базових нормативно-правових актів, які заклали основи розбудови української державності, одними з головних параметрів існування України називаються позаблоковість, нейтральність, без'ядерний статус тощо; українським цілям і українським реаліям найбільше відповідає саме «мінімальний» варіант концепції національної безпеки. Обсяги та сфера заходів, спрямованих на захист національної безпеки, повинні в повному обсязі покривати лише наявні загрози, а щодо загроз потенційних повинен використовуватися принцип розумної достатності, який, на нашу думку, для України полягає передусім в урахуванні економічних можливостей держави та доцільності зосередження ресурсів саме в цій сфері. В цьому аспекті не можна не погодитися з оцінкою такого критерію, як економічність на-

¹ Canadian Security Intelligence Service Act. Chapter C-23, – 1984. – С. 21, Sch.

² Ex. Ord. No. 12958. Classified National Security Information (Source Ex. Ord. No. 12958, Apr. 17, 1995, 60 F.R. 19825, as amended by Ex. Ord. No. 12972, Sept. 18, 1995, 60 F.R. 48863; Ex. Ord. No. 13142, Nov. 19, 1999, 64 F.R. 66089)

ціональної безпеки, що їх дав завідувач відділу загальних проблем національної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень О.М. Гончаренко, який вважає, що це питання є «абсурдним у своїй основі. Яка може бути економічна доцільність у ключового фактора національної безпеки? Національна безпека завжди була і буде найбільш збитковою категорією витрат нації (держави). За національну безпеку, незалежність і волю треба платити, і платити дорого. Якщо потрібно, кров'ю кращих синів і дочок нації. Безкоштовної національної безпеки не буває. Безкоштовним може бути лише ярмо раба на ший.

Розробка й оптимізація шляхів вирішення зовнішніх і внутрішніх проблем є багато в чому критичними для майбутнього України.

Без свідомої та кропіткої діяльності з ліквідації чи демпфірування цих загроз і викликів національній безпеці просування України шляхом розбудови розвиненого демократичного суспільства і досягнення стійкого економічного зростання виглядає щонайменше проблематичним»¹

Інформаційна ж безпека виступає невід'ємною складовою національної безпеки. Але, розглядаючи проблему інформаційної безпеки, необхідно брати до уваги той факт, що вона є досить специфічним видом безпеки.

Ця специфіка пов'язана передусім зі специфічним предметом цього роду безпеки – *інформацією*, субстанцією, сутність і природа якої ще й досі залишається предметом дискусій.

¹ Гончаренко О.М. Стратегія національної безпеки України: геополітичні пріоритети та регіональні реалії. / Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти: Зб. ст. за матер. міжнар. конф. – К.: Сатсанга, 2001. – С. 120.