

### ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті досліджено зарубіжний досвід, зокрема досвід США, щодо організації правоохоронної діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки держави. Охарактеризовані структура та особливості організації діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки США, визначено можливості його використання в Україні.

**Ключові слова:** суб'єкт, національна безпека, забезпечення, держава, система.

В статье исследован зарубежный опыт, в частности опыт США, относительно организации правоохранительной деятельности субъектов обеспечения национальной безопасности государства. Охарактеризованы структура и особенности организации деятельности субъектов обеспечения национальной безопасности США, определены возможности его использования в Украине.

**Ключевые слова:** субъект, национальная безопасность, обеспечение, государство, система.

This article explores international experience, including experience in the United States on the organization of law enforcement activities of the national security state. Described the structure and characteristics of the organization activities of US national security, defined possibilities for its use in Ukraine.

**Key words:** subject, national security, maintenance of the state system.

**Вступ.** У сучасних умовах для вдосконалення ефективності забезпечення національної безпеки України важливе значення має дослідження зарубіжного досвіду забезпечення національної безпеки, функціонування усієї системи забезпечення національної безпеки в інших країнах. При цьому не варто забувати, що Україна є унікальною країною зі своїми характерними рисами й особливостями.

Загалом зарубіжний досвід правоохоронної діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки держави досліджувала низка науковців, зокрема: О.Ф. Белов, Т.Г. Жовтенко, І.І. Завидняк, О.С. Клітченко, В.В. Конах, А.О. Мішин, І.М. Петрів, В.Г. Пилипчук, Л.М. Шипілова. Проте можливості адаптації в Україні зарубіжного досвіду правоохоронної діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки держави залишаються малодослідженими, що зумовлює актуальність подальшого розвитку цієї наукової проблематики.

**Постановка завдання.** Метою статті є характеристика зарубіжного досвіду, зокрема досвіду США, щодо організації правоохоронної діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки держави. У статті планується визначити структуру та особливості організації діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки США, запропонувати можливі шляхи використання цього досвіду в Україні.

**Результати дослідження.** Перш за все, варто зазначити, що загалом процес створення системи забезпечення національної безпеки почався в багатьох країнах після закінчення Другої світової війни (1939–1945). Інтерес для нас становить досвід США, оскільки, по-перше, процес найбільш активно відбувався в США, а більшість країн Заходу за основу взяли американські погляди на проблему безпеки; по-друге, США є тією державою, яка впливає нині на геополітичну обстановку в світі. Наприклад, у Німеччині та Франції відсутні власні концепції національної безпеки в тому загальноприйнятому вигляді, як у США існує власна «Концепція національної безпеки США».

Водночас треба зауважити, що система забезпечення національної безпеки США, створена в 1947 р. на основі Закону «Про національну безпеку», за своєю суттю не була системою, що забезпечує безпеку країни, а виступала головним чином як інструмент для відстоювання американських інтересів в світі. Вона вирішувала завдання наступального, а не оборонного характеру. При цьому в контексті її трансформації на зміну звичній «радянській загрози» прийшли трансграничні загрози (міжнародний тероризм, організована злочинність, наркобізнес, незаконна міграція, техногенні катастрофи тощо), які враховуються нині в стратегії національної безпеки США. У грудні 2000 р. у доповіді «International Crime Threat» описані реальні і потенційні загрози національній безпеці США з боку міжнародних організованих злочинних груп і синдикатів, зокрема українських, а діяльність української організованої злочинності тричі обговорювалася на слуханнях у Конгресі США [1].

У цьому контексті необхідно зауважити, що початок створення сучасної системи забезпечення національної безпеки США безпосередньо пов'язаний зі змінами у світі, що стали наслідком розпаду світової соціалістичної системи. Однак з інертністю і неквапливістю, властивими американській державній машині, США не поспішали після закінчення холодної війни проводити кардинальну реформу системи й адаптувати її до нових геополітичних реалій. Найбільш значущими кроками, зробленими США на світовій арені з початку 1990-х р., були приділення великої уваги іншим країнам (Китаю, Індії) і міжнародним організаціям, посилення впливу в Європі шляхом розширення НАТО.

Сучасна система забезпечення національної безпеки США має дуже складну і дорожку структуру. У неї входять: Президент США, радники Президента США, виконавчий апарат, міністерства і відомства, Конгрес. Неформальними учасниками системи забезпечення національної безпеки США є засоби масової інформації. Колишній керівник управління по боротьбі з організованою злочинністю ФБР Дж. Мууді в 2000 р. в інтерв'ю сказав: «На щастя, міжнародний тероризм на території США нині не становить особливої проблеми». Після терористичного акту в м. Нью-Йорк 9 вересня 2001 р. Дж. Буш видав виконавчий наказ № 13228, який поклав початок формуванню нової організаційної структури, покликаної забезпечувати безпеку країни і суспільства додатково до чинної системи забезпечення національної безпеки США.

У жовтні 2001 р. прийнято Закон «Про боротьбу з тероризмом», в якому розширено повноваження спецслужб, спрощено процедуру отримання правоохоронними органами санкції суду на прослуховування розмов потенційних екстремістів і пов'язаних із ними осіб, на проведення обшуків. На підставі Указу Президента від 13 листопада 2001 р. «Про затримання, обіг і розгляд справ щодо негромадян у ході війни з тероризмом» справи про міжнародний тероризм розглядають спеціальні комісії (військові комісії), а рішення приймає Президент або міністр оборони. Нова організаційна структура, відповідно до поставлених завдань, отримала назву системи внутрішньої безпеки (Homeland Security System) [2]. Вже 8 жовтня 2001 р. було засновано нову посаду помічника Президента з внутрішньої безпеки з Управлінням внутрішньої безпеки, завданнями якого є розроблення і реалізація стратегії внутрішньої безпеки та координації діяльності спецслужб.

Рішення в області національної безпеки приймає Президент США, повноваження якого визначені в Конституції США. Президент є главою держави, головнокомандувачем збройних сил, головою виконавчої влади, основним дипломатом, який відповідає за стан відносин США з іншими країнами. Виконавчий апарат Президента здійснює реалізацію поставлених завдань, до складу його входить Бюро Білого дому в складі близько 400 осіб. Президент має радників із питань національної безпеки, а також помічників у вигляді неофіційних радників, тимчасові комісії для дослідження і вироблення рекомендацій з конкретних питань. Особливий статус у здійсненні політики національної безпеки має помічник Президента з питань національної безпеки, який виступає як політичний аналітик, координатор і основний радник Президента.

Виконавчий апарат Президента США складається з 14–16 структур, що включають певні бюро і ради, зокрема Раду національної безпеки США і Центральне розвідувальне управління. До складу системи забезпечення національної безпеки США входить також Державний департамент США, який здійснює керівництво зовнішньою політикою країни. Контроль над діяльністю Державного департаменту здійснює державний секретар, який як головний радник Президента з питань зовнішньої політики також координує діяльність уряду США за кордоном.

Найчисленнішою установою в структурі служби забезпечення національної безпеки США є Міністерство оборони, створене спочатку в 1947 р. як національне військове відомство, потім в 1949 р. – як Міністерство оборони США. Міністр оборони, будучи головним помічником

Президента з усіх питань оборони країни, здійснює контроль над апаратом міністра, Комітетом начальників штабів і Міністерством видів збройних сил.

Важливим підрозділом у розвідувальному співтоваристві є Центральне розвідувальне управління, створене в 1947 р., основним завданням якого є негласний збір інформації про діяльність іноземних розвідок і проведення контррозвідувальних заходів за кордоном. Центральне розвідувальне управління має досить складну організаційну структуру: 1) оперативний директорат, який вирішує завдання з добування інформації силами агентурної розвідки і складається з Управління зовнішньої розвідки, Управління зовнішньої контррозвідки, Управління таємних операцій, Управління технічних служб, Фінансово-планового Управління, Центру по боротьбі з тероризмом, Центру по боротьбі з наркотиками; 2) науково-технічний директорат, що складається з Управління досліджень і розробок технічних систем, Управління перехоплення, Управління технічного забезпечення, Інформаційної служби по зарубіжному радіомовленню; 3) інформаційно-аналітичний директорат – головний підрозділ з обробки та аналізу розвідувальної інформації і підготовки її для Президента, РНБ та Конгресу. Основними структурними підрозділами директорату є п'ять регіональних управлінь – Управління аналізу інформації по СНД, по європейських країнах, Близькому Сходу і Південній Азії, Східній Азії, по країнах Африки та Латинської Америки. При директорі ЦРУ функціонує Рада національної розвідки і Головне управління національної розвідувальної інформації, в яких працюють аналітики з різних питань (із регіональних проблем, по боротьбі з тероризмом, боротьбі з наркотиками, зі стратегічних, економічних та науково-технічних напрямів). Вони готують документи, що становлять інформаційну основу для розробки і прийняття оперативних рішень керівництвом США («Національна розвідувальна оцінка», «Розвідувальне зведення для Президента», «Щоденне зведення національної розвідки», «Тижневий огляд», «Доповідь національної розвідки про оперативну обстановку», «Спеціальна національна розвідувальна оцінка», «Аналітичний меморандум національної розвідки» і «Міжвідомчий розвідувальний меморандум»).

Варто зазначити, що при директорі Центрального розвідувального управління створено також групу стратегічного попередження, одним із завдань якої є визначення рівня загроз безпеці у разі виникнення кризової обстановки в будь-якій частині світу, зміна відповідно до загрози режиму оперативних органів, а також розробка спільно з аналітичними органами «Меморандуму попередження» для Ради національної безпеки і Президента. Інформаційно-аналітичні органи розвідувального співтовариства надають як оперативну, так і аналітичну інформацію вищому і відомчому рівню керівництва країни. Споживачами інформації вищого рівня є Президент США, його найближчі радники, Рада національної безпеки, група планування національної безпеки, група по врегулюванню кризових ситуацій, а також тимчасові органи, що створюються Президентом. Споживачами на відомчому рівні є аналітичні і плануючі органи міністерств та відомств, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки.

Важливу роль у системі розвідки відіграє Агентство національної безпеки, яке здійснює загальну координацію, займається технічним переоснащенням засобів зв'язку уряду США, здійснює захист інформаційних систем і збір інформації про іноземні розвідувальні служби. Національна адміністрація з авіації і космосу (НАСА) відповідає за здійснення контролю за авіаційною і космічною діяльністю.

Однак основною структурою в системі забезпечення національної безпеки США є Рада національної безпеки США, яка, за первісним задумом свого створення, мала стримувати Президента в його зовнішньополітичній діяльності. Досвід США показує, що її вплив залежить від характеру відносин між Президентом і його радниками, між самими радниками. Окремо необхідно підкреслити, що історично проведені раніше реорганізації Ради національної безпеки США не вносили принципової зміни в її діяльність. Однак після терористичного акту в 2001 р. почала формуватися нова організаційна структура – Система внутрішньої безпеки, що складається з Ради внутрішньої безпеки (Homeland Security Council) [3] і Служби внутрішньої безпеки (The Department of Homeland Security) [4].

У листопаді 2002 р. було створено Міністерство внутрішньої безпеки чисельністю близько 170 тис. осіб як найважливіший орган виконавчої влади для вирішення завдань щодо запобігання терористичним акціям у США. Очолює його міністр внутрішньої безпеки, який призначається Президентом із числа цивільних осіб і затверджується сенатом Конгресу США. Міністерство складається з чотирьох директорів: аналізу інформації та захисту інфраструктури, безпеки кордонів і транспорту, надзвичайної готовності і реагування, науки і технології. У Міністерство були переведені підрозділи інших міністерств: із Міністерства фінансів – секретна спецслужба, що

здійснює охорону вищих осіб держави; митна служба; з Міністерства транспорту – Служба берегової охорони; Адміністрація з безпеки на транспорті.

У США існує певний механізм розробки та реалізації рішень щодо забезпечення національної безпеки. Першим кроком є визначення національних інтересів, які розглядаються як «найбільш важливі потреби і бажання нації». Розробка військової стратегії, а також пропозицій щодо визначення національних інтересів і національних цілей США на поточний період є прерогативою Ради національної безпеки США. Остаточне рішення щодо вибору з безлічі альтернатив належить Президенту. З огляду на прийняту Президентом національну стратегію Рада із залученням різних експертів розробляє цілі національної безпеки, які визначають фундаментальні принципи та інтереси. Президент США затверджує Стратегію національної безпеки, на основі якої відбувається формування військової стратегії раз на два роки у вигляді «Доповіді про варіанти військової стратегії США». У ній дається глибока оцінка військових загроз інтересам і цілям США, обґрунтування структури і складу збройних сил. Апарат міністра оборони на підставі доповіді готує «Оцінку варіантів стратегії і складу збройних сил», яка затверджується міністром оборони і представляється Президенту. Завершується розробка військової стратегії підготовкою «Рішення по стратегії і складу збройних сил» апаратом Президента.

**Висновки.** На підставі викладеного можна зробити висновок, що нині США здійснюють створення системи органів, яку умовно можна диференціювати на дві складових частини: по-перше, органи, що спеціалізуються на проведенні наступальної політики, спрямованої на забезпечення національних інтересів США у світі; по-друге, органи, спрямовані на забезпечення внутрішньої безпеки США. У сукупності ці дві складових частини мають утворити єдину систему забезпечення національної безпеки США із загальною метою створення умов для розвитку, зокрема «шляхом ущемлення інтересів і суверенітету інших народів і держав».

У контексті дослідження варто звернути увагу й на те, що адміністративне законодавство США досить детально регламентує повноваження і функції органів державної влади у сфері забезпечення національної безпеки, навіть посадові обов'язки їх керівників і кваліфікаційні вимоги до претендентів на відповідні посади. Водночас адміністративне законодавство США не визначає сфери і загрози національній безпеці, які, натомість, як і пріоритети державної політики національної безпеки, визначаються у Стратегії національної безпеки, що періодично оновлюється залежно від змін у безпековій ситуації і відповідає потребам держави на певному етапі розвитку [5, с. 6]. Цей підхід є доречним і для України, оскільки загрози національній безпеці постійно змінюються, і, перебуваючи на різних етапах розвитку, країна потребує періодичного перегляду своїх пріоритетів у сфері забезпечення національної безпеки. Зокрема, з метою вирішення нових завдань можуть створюватися відповідні державні органи, удосконалюватись діяльність наявних установ, залучатися представники громадянського суспільства, окремі громадяни. Це, на наш погляд, сприятиме підвищенню ефективності адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки в Україні.

#### Список використаних джерел:

1. International Crime Threat Assessment [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://fas.org/irp/threat/pub45270chap1.html>.
2. The Department of Homeland Security [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.dhs.gov/about-dhs>.
3. Establishment and Function of the Homeland Security Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/hsc/>.
4. The Department of Homeland Security has a vital mission [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.dhs.gov/about-dhs>.
5. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О.О. Резнікова, В.Ю. Цюкало, В.О. Паливода, С.В. Дрьомов, С.В. Сьомін. – К. : НІСД, 2015. – 58 с.