

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

МОСЕЙКО А. Г.,
старший викладач кафедри
загально-правових дисциплін
(Дніпровський гуманітарний
університет)

НЕГОДЧЕНКО В. О.,
професор кафедри
кримінально-правових дисциплін
(Дніпровський гуманітарний
університет)

УДК 342.922:351.746

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-48>

**ДОСВІД СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ ЩОДО ПУБЛІЧНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

Стаття присвячена аналізу досвіду США щодо публічного адміністрування в сфері національної безпеки. Розглянуто сутність та особливості публічного адміністрування в сфері національної безпеки США. Окреслено систему суб'єктів публічного адміністрування в сфері національної безпеки США. Проаналізовано роль і значення інститутів громадянського суспільства у забезпеченні національної безпеки США.

Охарактеризовано адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування в сфері національної безпеки США. Обґрунтовано роль і місце суб'єктів публічного адміністрування в сфері національної безпеки США. Виявлено тенденції розвитку публічного адміністрування в сфері національної безпеки США та особливості впливу на вирішення соціальних і гуманітарних проблем в умовах інтенсифікації різномірних впливів на сферу національної безпеки держави.

Визначено критерії ефективності публічного адміністрування в сфері національної безпеки США. Надано пропозиції щодо удосконалення публічного адміністрування в сфері національної безпеки США. Розглянуто питання стосовно можливості використання досвіду США щодо публічного адміністрування в сфері національної безпеки США.

Ключові слова: державна безпека, громадянське суспільство, інститут громадянського суспільства, національна безпека, національні інтереси, публічне адміністрування, суб'єкт публічного адміністрування

The article deals with the analysis of US experience in public administration in the field of national security. The essence and features of public administration in the field of US national security are considered. The system of public administration entities in the field of US national security is outlined.

The role and importance of civil society institutions in ensuring US national security is analyzed. The administrative and legal status of public administration entities



in US national security is described. The role and place of public administration subjects in the field of US national security are substantiated.

The tendencies of development of public administration in the field of national security of the USA are revealed and peculiarities of influence on the solution of social and humanitarian problems in the conditions of intensification of heterogeneous influences on the sphere of national security of the state.

The criteria for the effectiveness of public administration in the field of US national security have been determined. Suggestions have been made to improve public administration in the field of US national security. Consideration is given to the possibility of using the US experience in public administration in the field of US national security.

Key words: *state security, civil society, civil society institute, national security, national interests, public administration, subject of public administration*

Вступ. Під час розробки основ забезпечення національної безпеки України жвавий інтерес становить дослідження закордонного досвіду функціонування системи національної безпеки в інших країнах. Не слід забувати, що Україна є унікальною в своєму роді країною зі своїми характерними рисами та особливостями.

Основним міжнародним органом забезпечення безпеки є Рада Безпеки ООН, до складу якої входять 15 країн. Згідно Статуту ООН, головна відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки залишається за Радою безпеки ООН, а також за самими державами і рядом органів міжнародних організацій (Генеральна Асамблея ООН, регіональні організації). Загалом процес створення системи забезпечення національної безпеки почався в багатьох країнах після закінчення Другої світової війни, але інтерес для нас представляє 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 великою державою, яка впливає в даний час на геополітичну обстановку в світі.

Наприклад, у Німеччині та Франції відсутні власні концепції національної безпеки в тому загальноприйнятому вигляді, як в США існує власна «Концепція національної безпеки США», а в нашій державі – «Стратегія національної безпеки України».

Система забезпечення національної безпеки була створена в 1947 р. і за своєю суттю не виглядала системою, що забезпечувала безпеку країни, а виступала головним чином як інструмент для відстоювання американських інтересів в світі. Вона вирішувала завдання наступального, а не оборонного характеру. Однак, на зміну звичній «радянської загрози» прийшли транскордонні загрози (міжнародний тероризм, організована злочинність, наркобізнес, незаконна міграція, техногенні катастрофи тощо), які враховуються сьогодні в стратегії національної безпеки США.

У грудні 2000 р. в доповіді “International Crime Threat” описані реальні і потенційні загрози національній безпеці США з боку міжнародних організованих злочинних груп і синдикатів, в тому числі й українських, а діяльність української організованої злочинності тричі обговорювалася на слуханнях у Конгресі США.

Постановка завдання. Зарубіжний досвід правоохоронної діяльності суб’єктів забезпечення національної безпеки держави досліджувала низка науковців: Т. Абдуліна, М. Бессонова, О. Вонсович, І. Дудко, М. Єжєв, А. Іщенко, І. Кириченко, А. Корольова, С. Ніколаєнко, А. Пелих, І. Тихоненко, О. Устименко та інші. Водночас, можливості адаптації в Україні зарубіжного досвіду правоохоронної діяльності суб’єктів забезпечення національної безпеки держави залишаються малодослідженими, що обумовлює актуальність подальшого розвитку даної наукової проблематики.

Метою статті є спроба комплексного аналізу досвіду Сполучених Штатів Америки щодо публічного адміністрування в сфері національної безпеки та визначення пріоритетних напрямків застосування цього досвіду.



Результати дослідження. Дослідження слід розпочати з виокремлення характерних етапів розвитку процесу забезпечення національної безпеки США. Перший етап (1950-1960-ті рр.) – в «Основах політики національної безпеки» відсутня понятійна база, а текст документа допускає безліч тлумачень, тобто «означає все для всіх і не вирішує нічого».

У Законі «Про національну безпеку» США особливу увагу було приділено збройним силам і створенню структури національної розвідки. «Національна стратегія» є вторинною по відношенню до «національної безпеки» і виступає як форма здійснення політики національної безпеки.

Другий етап (1970-ті рр.) характеризується прогресом у розробці теоретичних основ формування національної стратегії. Відбувається поділ рівнів стратегій: на вищому рівні – «національна стратегія», на нижньому – стратегія «національної безпеки», підпорядкована національній стратегії.

Національна стратегія стала офіційно визначатися як «мистецтво і наука розвитку і використання для досягнення національних цілей в умовах миру і війни поряд зі збройними силами політичної, економічної та психологічної могутності країни».

З огляду на американський досвід, слід розрізнити, по-перше, «національну стратегію держави» як систему державних стратегічних цілей держави у внутрішньо- і зовнішньополітичних областях і шляхи досягнення на основі раціонального розподілу ресурсів; по-друге, «стратегію національної безпеки», що характеризує частину політики держави і охоплює питання безпеки країни в усіх сферах життєдіяльності. Третій етап (1980-1990 рр.) починається зі значного просування в галузі обґрунтування національної стратегії. Американські вчені пропонують розглядати всі війни і збройні конфлікти в рамках міжнародного конфлікту.

Початок створення сучасної системи забезпечення національної безпеки США безпосереднім чином пов'язаний зі змінами в 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 і адаптувати її до нових геополітичних реалій. Найбільш значущими кроками, зробленими США на світовій арені з початку 1990-х р., було приділення великої уваги іншим країнам (Китаю, Індії) і міжнародним організаціям; посилення впливу в Європі шляхом розширення НАТО [1, с. 316].

Сучасна система забезпечення національної безпеки США має дуже складну і дорогу 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 зараз не представляє 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 вже існуючої 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 з ними осіб, на проведення обшуків. На підставі Указу Президента від 13 листопада 2001 р. «Про затримання, обіг і розгляд справ щодо негромадян в 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.

Всі рішення в галузі національної безпеки приймає Президент США, повноваження якого визначені в Конституції США. Президент є главою держави; головнокомандувачем збройними силами; головою виконавчої влади; основним дипломатом, який відповідає за стан відносин США з іншими країнами.



Виконавчий апарат Президента здійснює реалізацію поставлених завдань, до складу якого входить Бюро Білого дому в складі близько 400 осіб [2, с. 141–142]. Президент має радників з 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 в якості координатора і основного радника Президента. Виконавчий апарат Президента США складається з 14–16 структур, що включають певні бюро і ради, в тому числі Раду національної безпеки США і Центральне розвідувальне управління, з надання допомоги Президенту в реалізації політики з питань національної безпеки.

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 [3, с. 65]. Міністр оборони, будучи головним помічником Президента з усіх питань оборони країни, здійснює контроль над апаратом міністра, Комітетом начальників штабів і міністерством видів збройних сил.

Головною структурою в Раді національної безпеки США є Національне розвідувальне співтовариство США, яке налічує понад 150 тис. співробітників. Його головна функція полягає в забезпеченні керівництва країни достовірною інформацією для вирішення завдань зовнішньої політики, використання збройних сил, прийняття рішень в кризових ситуаціях, керівництва збройними силами. До структури розвідувального співтовариства входять: Центральне розвідувальне управління, Розвідувальне управління Міністерства оборони і Управління національної безпеки; розвідувальні сектори Державного департаменту, Міністерства юстиції, енергетики та казначейства; Національна розвідувальна служба і Центральний офіс з іміджу.

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. 11 січня 2001 р. Д. Рамсфельд, який очолював в той період Центральне розвідувальне управління, підкреслив, що «розвідувальне співтовариство потребує реорганізації у зв'язку з новою обстановкою в області безпеки» [4, с. 84].

Центральне розвідувальне управління має досить складну організаційну структуру: 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; науково-технічний директорат, що складається з Управління досліджень і розробок технічних систем; Управління перехоплення; Управління технічного забезпечення; Інформаційної служби по зарубіжному радіомовленню; інформаційно-аналітичний директорат – головний підрозділ з обробки та аналізу розвідувальної інформації і підготовки її для Президента та Конгресу [5, с. 212].

Основними структурними підрозділами директорату є п'ять регіональних управлінь – Управління аналізу інформації по СНД; по європейським країнам; по Близькому Сходу і Південній Азії; по Східній Азії; по країнам Африки та Латинської Америки. При директорі ЦРУ функціонує Рада національної розвідки і Головне управління національної розвідувальної інформації, в яких працюють аналітики з різних питань.

При директорі Центрального розвідувального управління створено також групу стратегічного попередження, одним із завдань якої є визначення рівня загроз безпеці при виникненні 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 на вищий і відомчий рівень 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.

Важливим є порівняльний аналіз діяльності Ради Національної безпеки США і Служби безпеки України. Раду національної безпеки США створено на підставі Закону «Про національну безпеку» в 1947 р. як вищий консультативний орган при Президентові США. Службу безпеки України створено на підставі Конституції України і Закону «Про безпеку України» як конституційний орган, який здійснює підготовку проектів рішень Президента України. Головним завданням є узгодження внутрішньої, зовнішньої і військової політики з питань національної безпеки з метою забезпечення більш ефективної співпраці військових служб в питаннях, що належать до сфери національної безпеки. При порівнянні помітно, що завдання Служби безпеки України мають більш широке коло компетенції, ніж Рада Національної безпеки США.

Метою створення режиму найбільшого сприяння США було здійснення координації Державного департаменту і Міністерства оборони, що є основними відомствами в забезпеченні національної безпеки США. Членами Ради національної безпеки є Президент, Віце-президент, Держсекретар США, секретар з питань оборони, міністр оборони, директор Центрального розвідувального управління, голова Комітету начальників штабів, помічник Президента з питань економічної політики, постійний представник США при ООН. Помічник Президента з національної безпеки не є членом Ради національної безпеки. Рада національної безпеки США є частиною апарату Президента США, а Служба безпеки України є міжвідомчим органом, що не входить ні в одну з гілок державної влади України.

Порівнюючи основні функції Ради національної безпеки США і Служби безпеки України, автор зауважує, що в обох структурах відсутня функція інтегральних оцінок безпеки і вироблення рішень стосовно комплексів загроз безпеки. При зіставленні двох організаційних структур можна зробити висновок, що структура Ради національної безпеки не тільки значно складніша ніж структура Служби безпеки України, але ще й має підрозділи, які могли б виконувати роль органу, що дає експертну інтегральну оцінку національної безпеки.

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» [6, с. 523].

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 багатьох альтернатив належить Президенту. Виходячи з прийнятої Президентом національної стратегії, Рада із залученням різних експертів розробляє цілі національної безпеки, які визначають фундаментальні принципи та інтереси. Президентом США затверджується Стратегія національної безпеки, на основі якої відбувається формування військової стратегії раз на два роки у вигляді «Доповіді про варіанти військової стратегії США».

У результаті порівняння можна зробити висновок, що Служба безпеки України і Рада національної безпеки США при спільності проблем здебільшого є різними організаційними структурами (за функціональною структурою, за організаційною структурою, за режимами функціонування). За характером вирішуваних питань і за складом учасників засідань вони принципово відрізняються в сторону більшого кола питань і більшої спеціалізації учасників засідань.

Не менш важливо, що Рада національної безпеки США є консультативним органом, що розробляє альтернативні варіанти рішень для одноосібного рішення Президента [7, с. 157–158]. В Україні ж рішення Служби безпеки, як рекомендації Президенту, приймаються на засіданнях Служби безпеки колегіально і вступають в силу після їх затвердження Президентом України.

Проведені раніше реорганізації Ради національної безпеки США не вносили принципової зміни в її діяльність. Однак, після терористичного акту в 2001 році почала формуватися



нова організаційна структура – Система внутрішньої безпеки, що складається з Ради внутрішньої безпеки і Служби внутрішньої безпеки. Статус новоствореної ради передбачалося зробити таким же високим як статус Ради національної безпеки, оскільки її членами є всі вищі посадові особи, які представляють виконавчу гілку влади.

На жаль, не існує чіткої межі між повноваженнями Ради національної безпеки США і Ради внутрішньої безпеки, оскільки, по-перше, в жодному нормативному акті США не визначено, що мається на увазі під «національною безпекою»; по-друге, повноваження Ради національної безпеки визначені в Законі «Про національну безпеку», а статус Ради внутрішньої безпеки існує лише на рівні підзаконного нормативного акта. Службу внутрішньої безпеки створили як координуючий центр, що розробляє і реалізує загальнонаціональну стратегію в сфері захисту США від терористичних загроз. Таким чином, видно, що рішення про створення нових органів носить переважно спонтанний і вимушений характер перед обличчям терористичної загрози.

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 в США. Очолює його міністр внутрішньої безпеки, який призначається Президентом з 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 [8, с. 333]. У Міністерство були переведені підрозділи інших міністерств: з Міністерства фінансів – секретна спецслужба, що здійснює охорону вищих осіб держави; Митна служба; з Міністерства транспорту – Служба берегової охорони; Адміністрація з безпеки на транспорті.

США здійснюють створення системи органів, яку умовно можна диференціювати на дві складові: органи, що спеціалізуються на проведенні наступальної політики, спрямованої на забезпечення національних інтересів США в світі; органи, спрямовані на забезпечення внутрішньої безпеки США. У сукупності ці два складники повинні утворити єдину систему забезпечення національної безпеки США із загальною метою створення умов для розвитку, в тому числі «за рахунок ущемлення інтересів і суверенітету інших народів і держав».

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. У той же час, адміністративне законодавство США не визначає сфери і загрози національній безпеці, які 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 [9, с. 161].

Такий 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, для вирішення нових завдань можуть створюватися відповідні державні органи, удосконалюватися діяльність існуючих установ, залучатися представники громадянського суспільства, окремі громадяни.

Суб'єктна складова адміністративно-правової нормотворчості США багатогранна і сприяє вдосконаленню процедур здійснення цього процесу, роблячи його гласним і розширюючи можливості участі в ньому приватних осіб. Як стверджує А.Ю. Іщенко, більшість американських установ прагнуть працювати в тісному контакті з фізичними особами та організаціями, діяльність яких вони регулюють. Тому, коли останні готують проект адміністративно-правового нормативного акту, то, як правило, запрошують сформулювати свої думки з приводу цього акту зацікавлених осіб, висилають їм копії проекту та проводять всебічні консультації.

На думку автора, Україні можна було б взяти за основу позитивні надбання американського адміністративно-нормотворчого досвіду та спробувати їх запозичити у вітчизняний



процес створення, коригування і ліквідації норм адміністративного права [10, с. 53], із чим цілком погоджуючись, вважаючи ці рекомендації слушними, передусім у сфері адміністративно-правового забезпечення національної безпеки України.

Висновки. В основі забезпечення національної безпеки США для досягнення національних інтересів знаходяться національні цінності, національна ідея. В Україні пошук «національної ідеї» поки що триває.

У США інформація, якою розвідувальне співтовариство США забезпечує всі зацікавлені структури, відповідальні за прийняття рішень, а також для підтримання правопорядку і захисту навколишнього середовища, має адресну спрямованість. В Україні інформація в сфері безпеки не завжди має адресну спрямованість, що свідчить про відсутність системного підходу в оцінці і аналізі інформації і слабку координацію між відомствами. Стратегія національної безпеки США містить розділи, присвячені окремим регіонам світу, але віддає перевагу забезпеченню своїх національних інтересів в Європі і Євразії. В Україні, на жаль, регіональні пріоритети не відображені в «Стратегії національної безпеки України».

США займає домінуюче місце в світі за ефективністю координації різних відомств у сфері забезпечення національної безпеки. В Україні поки відсутні реальні механізми в цій галузі. У США широко використовується інтелектуальний потенціал аналітичних центрів у формуванні політики в сфері національної безпеки і підготовці високопрофесійних кадрів для роботи в адміністрації Президента і апараті Конгресу. В Україні також існують науково-дослідні та аналітичні організації, які здійснюють окремі дослідження в сфері національної безпеки, однак це не відіграє належної ролі при виробленні рішень, а рівень професіоналізму досить часто не є визначальним критерієм при підборі кадрів у державні структури.

Список використаних джерел:

1. Єжєєв М., Ніколасенко С., Устименко О. Підготовка офіцерського корпусу та фахівців у сфері національної безпеки в США. Досвід для України. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2009. Вип. 2. С. 314–323.
2. Бессонова М. Стратегії національної безпеки США пост-біполярної епохи: головні регіональні виміри загроз американським інтересам. *Гілея : науковий вісник*. 2013. № 75. С. 141–144.
3. Пелих А.О. Концепції застосування військової сили в системі державної політики національної безпеки США. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 62–68.
4. Абдуліна Т.Г. Теоретичні та практичні аспекти функціонування системи національної безпеки США – досвід для України. *Грані*. 2014. № 9. С. 82–86.
5. Кириченко І.О. Чинник «м'якої сили» у стратегіях національної інформаційної безпеки США. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2011. Вип. 102 (1). С. 209–218.
6. Корольова А.С. Стратегії національної безпеки США як орієнтири зовнішньої політики в контексті забезпечення енергетичних інтересів. *Гілея : науковий вісник*. 2015. Вип. 101. С. 523–526.
7. Дудко І. Рада національної безпеки в системі зовнішньої політики США. *Політичний менеджмент*. 2006. № 2. С. 156–166.
8. Вонсович О.С. Стратегія національної безпеки США 2017 р.: нові підходи щодо боротьби із пріоритетними викликами та загрозами. *Гілея : науковий вісник*. 2018. Вип. 129. С. 332–334.
9. Тихоненко І.В. Стратегія національної безпеки США як інструмент підтримки глобального лідерства та міжнародного порядку за адміністрації Б. Обами та Д. Трампа. *Політичне життя*. 2018. № 1. С. 158–163.
10. Іщенко А.Ю. Освіта і людський капітал як складники національної безпеки: досвід США та висновки для України. *Стратегічна панорама*. 2018. № 1. С. 50–57.

