

В. В. Коліжак,

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою, Національна академія державного управління при Президентові України

Розвиток сектору безпеки і оборони України: функціонально-змістовий аспект

У статті розглянуто генезис та уточнення дефініції поняття “сектор безпеки і оборони”, введення його у науково-політичний дискурс України (Стратегія національної безпеки 2007 та 2012 р., Стратегічний оборонний бюлетень 2012 р. тощо). Здійснено компаративний аналіз основних складових сектору безпеки і оборони у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі, виявлено недоліки національного законодавства у цій сфері. Визначено головні завдання та функції елементів сектору безпеки і оборони України, акцентовано увагу на відсутності механізмів координації їх діяльності, насамперед контррозвідувальних, розвідувальних і спеціальних служб. Запропоновано пріоритетні напрями розвитку сектору безпеки і оборони.

Ключові слова: державне управління у сфері національної безпеки, надзвичайна ситуація, національна безпека, сектор безпеки і оборони.

In the article the genesis and development of the concept of “security sector”, putting it in scientific and political discourse Ukraine (National Security Strategy of 2007 and 2012, The Strategic Defense Bulletin 2012, etc.) are considered. Comparative analysis of the main components of the security and defense sector in domestic and foreign scientific literature identified shortcomings of national legislation in this area has done. The main tasks, responsibilities elements security, and defense sector of Ukraine are found out, emphasized the lack of mechanisms to coordinate their activities, especially counterintelligence, intelligence and special services. The priority ways of the development of the security and defense sector are proposed.

Key words: public administration in the area of national security, emergency, national security, security and defense sector.

В статье рассмотрены генезис и уточнение дефиниции понятия “сектор безопасности и обороны”, введение его в научно-политический дискурс Украины (Стратегия национальной безопасности 2007 и 2012 г., Стратегический оборонный бюллетень 2012 г. и т.д.). Осуществлен компаративный анализ основных составляющих сектора безопасности и обороны в отечественной и зарубежной научной литературе, обозначены недостатки национального законодательства в этой сфере. Определены главные задачи и функции элементов сектора

безопасности и обороны Украины, акцентировано внимание на отсутствии механизмов координации их деятельности, прежде всего контрразведывательных, разведывательных и специальных служб. Предложены приоритетные направления развития сектора безопасности и обороны.

Ключевые слова: государственное управление в сфере национальной безопасности, чрезвычайная ситуация, национальная безопасность, сектор безопасности и обороны.

Постановка проблеми. Найважливішою функцією держави та політичних режимів у будь-які часи є забезпечення національної безпеки. До основних її об'єктів відносять: особистість – її права й свободи; суспільство – його матеріальні й духовні цінності; державу – її конституційний лад, суверенітет і територіальну цінність [10, с. 18]. А це згідно із Законом України “Про основи національної безпеки України” [7] є не що інше, як певні національні інтереси держави, “...життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу..., визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток” [7, ст. 1]. Без вирішення цих завдань загалом втрачається сенс діяльності за іншими напрямками державної політики. Події 2013–2014 рр. (протистояння на Майдані Незалежності, анексія Криму, збройна боротьба із сепаратистами на Донбасі тощо) наочно продемонстрували нагальну необхідність радикальних реформ сектору безпеки і оборони. Адже саме цей сектор покликаний забезпечувати територіальну цілісність та суверенітет держави, мир та безпеку її населення. Втім, його функціонування тривалий час належним чином не забезпечувалося, а основні зусилля іноді зосереджувалися на виконанні непритаманних для нього головних завдань. Усе це вимагає глибокого переосмислення ролі та місця сектору безпеки і оборони в процесі державотворення, кардинальних змін державної політики щодо забезпечення національної безпеки.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Низку питань зазначеної проблеми досліджено в публікаціях О. С.Бодрука та М.Ф.Єжєєва [3], В.П.Горбуліна та О.В.Литвиненка [4], О.І.Кузьмука [11], А.І.Семенченка [16], Г.П.Ситника [17] та ін. Практично всі автори вказують на фактичну відсутність в Україні єдиної системи органів, здатної забезпечити ефективне формування й розвиток сектору безпеки і оборони в комплексі взаємопов'язаних сучасних проблем та загроз. На сьогодні не

досягнуто і єдиної думки щодо визначення поняття “сектору безпеки і оборони”, його моделі, складу, функцій, завдань та взаємодії його складових тощо.

Формулювання мети. Мета статті – розглянути завдання та функції головних компонентів сектору безпеки і оборони України, визначити основні недоліки державного управління сектором безпеки та оборони, пріоритетні напрями його розвитку.

Виклад основних результатів дослідження. Поняття “сектор безпеки” та “сектор безпеки і оборони держави” з’явилися на початку 1990-х рр., коли стало зрозумілим, що спектр загроз став зміщуватися від суто воєнних до таких, що мають невійськове забарвлення. Головною мотивацією для введення цих понять у наукову термінологію були рекомендації міжпарламентських органів Європи, міжнародних конференцій і семінарів [11; 20; 21].

В Україні певний поштовх до офіційного вживання цих понять дала перша Стратегія національної безпеки України 2007 р. (п. 3.7). Поняття “сектор безпеки і оборони” набуває дедалі більш широкого вжитку, зокрема, в новій редакції Стратегії національної безпеки України 2012 р. [19, п. 5]. Тут воно використовується в 10 положеннях і в загальному вигляді визначено як система органів, які відповідають за забезпечення безпеки та оборони держави (п. 2.4, п. 5). Більш уніфікованого нормативно-правового визначення цього поняття на сьогодні немає.

Сектор безпеки і оборони України включає органи державної влади, як профільні, так і загальної компетенції, об’єднані єдиними цілями, охоплені єдиною системою стратегічного планування та кризового управління і виконують відповідно до Конституції України завдання щодо захисту національних інтересів у сферах безпеки і оборони від усіх наявних і потенційних зовнішніх та внутрішніх викликів і загроз.

Це передбачає проведення ефективної політики в галузі забезпечення безпеки і оборони, запровадження системи заходів економічного, політичного, організаційно-правового та іншого характеру адекватно до загроз життєво важливим інтересам особи, суспільства й держави. У їх вжитті відповідно до законодавства мають брати участь органи законодавчої, виконавчої і судової влади, недержавні організації та громадяни.

У науковій літературі також наводяться різні тлумачення стосовно структурних компонентів сектору безпеки і оборони [3–5; 12; 16; 17]. Однак на законодавчому рівні переважають радянські стереотипи і декларації. У Стратегічному оборонному бюлетені

(2012 р.) зроблено суттєвий крок від змісту, що визначав Воєнну організацію держави, до впровадження західних стандартів. Так, сектор безпеки і оборони України має включати органи державної влади профільні і загальної компетенції. До першої групи належать органи, які безпосередньо залучаються до виконання завдань щодо захисту національних інтересів у безпековій та оборонній сферах, зокрема: Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України, Державна спеціальна служба транспорту, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Управління державної охорони України, Державна пенітенціарна служба України.

До другої групи належать органи, які в межах своїх повноважень беруть або можуть брати участь у виконанні завдань щодо захисту національних інтересів у безпековій та оборонній сферах, зокрема: Міністерство закордонних справ України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство фінансів України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство охорони здоров'я України, Державне агентство резерву України, Державна архівна служба України тощо.

Така структура сектору безпеки і оборони тільки наближується до західних моделей. Як приклад можна навести думку угорського дослідника Ф.Молнара, який ще в 2005 р. вважав, що до складу сектору безпеки входять 5 компонентів.

1. Державні сили безпеки – збройні сили, поліція, прикордонні війська, напіввійськові формування, секретні служби, зовнішня розвідка, митниця.

2. Органи управління та нагляду за структурами сектору безпеки – адміністрація президента або прем'єр-міністра, консультативні ради з питань державної безпеки, законодавчі органи та парламентські комітети; міністерства оборони, внутрішніх справ, зовнішніх справ і т.ін.

3. Органи правосуддя та правоохоронні органи – судова влада, міністерство юстиції, в'язниці, карний розшук і служба карного переслідування і т. ін.

4. Приватні організації сектору безпеки – охоронні підприємства, приватні військові компанії, організації, що консультують з питань безпеки.

5. Організації громадянського суспільства, що вивчають інститути безпеки та оборони – аналітичні групи, дослідницькі інститути та засоби масової інформації [12, с. 9].

У структурі, запропонованій для сектору безпеки і оборони в редакції Стратегічного оборонного бюлетеня 2012 р., зовсім відсутні органи законодавчої влади, приватні організації у сфері національної безпеки і оборони. А взаємодія органів державної влади (профільних та загальної компетенції) з недержавними суб'єктами (як складовими інституцій громадянського суспільства) зводиться до декларації про надання послуг у сферах безпеки і оборони: сприяння просуванню національних інтересів України через вітчизняні та зарубіжні громадські організації, інформування громадянського суспільства про безпекову та оборонну політику держави, надання консультативно-дорадчої допомоги, проведення експертних оцінок тощо. Помітна обмеженість участі структур громадянського суспільства у забезпеченні національної безпеки України. До того ж її механізми не прописані в жодних нормативно-правових актах, що перетворює їх скоріше на заяви про наміри.

Суттєві недоліки спостерігаються і у функціях та завданнях суб'єктів забезпечення національної безпеки. Серед цих суб'єктів, відповідно до чинного законодавства виокремлюються такі:

- Український народ – громадяни, які на виборах, референдумах, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування висловлюють і реалізують своє бачення щодо забезпечення національної безпеки, привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ, захищають власну безпеку;

- Верховна Рада України – яка в межах своїх повноважень регулює і контролює діяльність органів державної влади та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки відповідно до законодавства;

- Президент України як глава держави, який забезпечує державну незалежність, здійснює керівництво у сферах національної безпеки й оборони;

- Рада національної безпеки й оборони України (РНБОУ) як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, що координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки й оборони;

- Кабінет Міністрів України, який вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності, національної безпеки й боротьби зі злочинністю.

Певні завдання та функції покладені на Конституційний Суд України, суди загальної та спеціальної юрисдикції, Прокуратуру України, інші органи публічної влади.

Таким чином, права на реалізацію Українським народом своєї участі у зміцненні безпеки і оборони не мають чітко прописаних процедур і механізмів, а повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади не конкретизовані.

Зокрема, відповідно до Конституції України загальне керівництво безпекою здійснює Президент України, який очолює РНБОУ, основними завданнями якої відповідно до Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” від 5 березня 1998 р. є:

- визначення стратегічних інтересів України, концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки та оборони;

- поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони;

- підготовка оперативних рішень, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям, які можуть зумовити значні соціально-політичні, економічні, військові та інші наслідки, та вжиття заходів щодо їх ліквідації.

Однак не існує процедур, технологій, механізмів та інструментів контролю з боку парламенту й громадськості за виконанням Президентом України своїх конституційних обов’язків та визначеної відповідальності у проведенні безпекової й оборонної політики.

Особливо слід спинитися на розпорошеності контррозвідувальних, розвідувальних і спеціальних служб. Так, сили й засоби Служби зовнішньої розвідки України та Головного управління розвідки Міністерства оборони України разом зі Збройними Силами України, внутрішніми військами Міністерства внутрішніх справ України належать до сил оборони, а сили та засоби Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, органів і підрозділів цивільного захисту, Управління державної охорони України, Державної пенітенціарної служби України, Міністерства внутрішніх справ України – до сил безпеки.

Це негативно позначається на координації діяльності розвідувальних, контррозвідувальних та спеціальних служб держави, що в умовах надзвичайної динаміки змін у композиції міжнародної, регіональної та національної безпеки може призвести до катастрофічних наслідків. До цього слід додати відсутність якісного парламентсько-го контролю за їх діяльністю, що загрожує системними зловживаннями стосовно дотримання основних прав і свобод людини.

Безумовно, відповідно до Закону України “Про Службу безпеки України” діяльність її органів і співробітників має ґрунтуватися на принципах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності, єдності системи органів і централізації управління ними, поєднання гласних і негласних методів і засобів діяльності. Але, як свідчить історичний досвід навіть таких розвинутих демократичних країн, як Швеція і США, декларативних заяв явно недостатньо.

У цьому напрямі деякі заходи вживаються. Однак Указ Президента України “Про контроль за діяльністю Служби безпеки України” було затверджено ще 22 жовтня 1998 р., а введення спеціальної посади Уповноваженого з питань контролю за діяльністю СБУ мало що змінило в існуючій ситуації.

Відсутність чітко прописаних правил і процедур контролю, насамперед парламентського, за діяльністю розвідувальних, контрольно-розвідувальних та спеціальних служб, застарілі структури та засоби сил оборони, безпеки та забезпечення, неналежне фінансування основних складових сектору безпеки і оборони, протягом тривалого часу втрата у значній частині юнаків та дівчат мотивації до служби в Збройних силах України, інших військових формуваннях не вичерпують усього спектра недоліків.

Мета діяльності сектору безпеки і оборони України, що визначена в новій редакції Стратегії національної безпеки України, не підлягає сумніву:

– створення ефективної системи забезпечення життя заходів щодо формування і реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони України, а також у сфері функціонування оборонно-промислового комплексу та управління ним;

– забезпечення розвитку складових сектору безпеки і оборони України на засадах політики національної безпеки та в єдиному комплексі, об’єднання їх у єдину систему стратегічного планування та кризового управління, спрямування діяльності сектору на формування сприятливого середовища безпеки навколо та всередині України, створення дієвого механізму вчасного коригування пріоритетів державної політики безпеки і оборони, інтеграції можливостей усіх складових сектору безпеки і оборони України для врегулювання наявних криз та нейтралізації загроз [18].

Однак на 24-му році незалежності напрямки розвитку органів сектору безпеки і, зокрема, Збройних сил, повинні визначитися

виходячи з актуальних, об'єктивних та регулярних оцінок загроз і ризиків безпеки, а не застарілих методик та упередженостей.

На сьогодні поняття та модель сектору безпеки і оборони ще недостатньо досліджені теоретично, на законодавчому рівні і концептуально не визначені, що створює певну плутанину у їх тлумаченні та в застосуванні. Існуючі інституційні ланки не мають єдиного координаційного центру, в якому б зосередилося керівництво та управління системою забезпечення національної безпеки нашої держави.

Українська трагедія зими 2014 р. – катастрофічний провал системи безпеки і підтвердження непослідовної політики щодо її забезпечення. Сектор безпеки і оборони України, тільки в державних структурах якого проходять службу понад 700 тис. осіб, не зумів захистити людей у самому центрі столиці від зазіхань на їхнє життя, честь і здоров'я. Сили безпеки не тільки не виконали своїх функцій, а й самі, своїми діями або бездіяльністю поставили під загрозу права, свободи, інтереси й саме життя громадян України та іноземців. Згубна й протипра вна політизація діяльності правоохоронних органів і військових формувань призвела до того, що в ситуацію було втягнуто тисячі співробітників міліції, військовослужбовців.

Ще більше нарікань викликає планування та проведення АТО на Південному Сході країни, де очевидні грубі провали військової розвідки, логістики, неспроможності протистояти ворожим інформаційним впливам.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, підсумовуючи викладене вище, можна констатувати, що в сучасних умовах ситуація із забезпеченням територіальної цілісності та суверенітету держави вимагає кардинальних системних реформ. Зокрема, це пов'язано з такими обставинами.

1. Уже очевидно, що зовнішньополітичний вектор розвитку держави, а також стратегічне позиціонування України у світі вимагають суттєвого коригування. Відповідно потребують серйозних змін концепція забезпечення національної безпеки та документи стратегічного планування, ухвалені протягом 2010–2012 рр., які мають отримати серйозне фінансово-економічне обґрунтування. На відміну від Стратегій національної безпеки 2007 і 2012 р., які являють собою скоріше більш-менш вичерпні декларації про наміри, нова Стратегія повинна передбачати конкретні, деталізовані заходи щодо розвитку сектору безпеки з жорсткими, об'єктивними й неупередженими оцінками всього спектра можливих небезпек, загроз, ризиків та викликів.

2. Рада національної безпеки та оборони України в перспективі повинна повернути собі роль не тільки координуючого, а й компетентного аналітико-прогностичного центру розробки політики безпеки та її реалізації. До складу тривалий час входили Національний інститут проблем міжнародної безпеки та Інститут проблем національної безпеки, які Указом Президента України від 2 червня 2010 р. були ліквідовані. Необхідність відродження науково-дослідницьких та аналітичних структур очевидна.

3. Водночас, на нашу думку, слід радикально підвищити ефективність технологій, підходів щодо міжвідомчої координації та обміну інформацією, забезпечивши формування горизонтальних зв'язків між органами сектору безпеки і оборони, посилення відповідальності політичної еліти за ефективність їх діяльності, своєчасне реагування на загрози національним інтересам.

4. Пріоритетним має бути системний розвиток розвідувальних, контррозвідувальних та спеціальних служб, сил й засобів спеціальних операцій та оперативної комунікації між усіма суб'єктами підготовки та прийняття й реалізації рішень у сфері безпеки і оборони.

І, насамкінець, слід зазначити, що сьогодні Україна, яка “затиснута” між глобальними інтересами ЄС/НАТО і Росії, не має можливостей, насамперед фінансово-економічних, для створення збройних сил, здатних відбити повномасштабну агресію. Тому слід ставити реалістичні завдання й готувати Збройні сили України до вирішення прикордонних конфліктів і конфліктів малої інтенсивності, а не розпорошувати й без того обмежені ресурси, готуючись до малоімовірних сце наріїв, у яких не могли без зовнішньої допомоги позаблокова Україна не може в принципі. Отже, на нашу думку, Україні необхідно розглядати й розвивати сектор безпеки як цілу систему з перспективою входження у відповідні регіональні та глобальні безпекові структури, а не як сукупність відносно автономних органів із функціями, що часто дублюються, а нерідко й суперечать одна одній. Саме ці питання стануть предметом подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Альманах сектору безпеки України 2012. – К. : Центр О. Разумкова, 2013. – 144 с.
2. Баранов О. П. Уточнення понять воєнна організація держави та сектор безпеки / О. П. Баранов, О. В. Устименко // Еконо-

міка та держава. – 2014. – № 1. – С. 115–119.

3. *Бодрук О. С.* Проблемні питання імплементації нової моделі сектору безпеки для України / О. С. Бодрук, М. Ф. Єжєєв // Стратег. панорама. – 2009. – № 1. – С. 132–138.

4. *Горбулін В. П.* Сектор безпеки: стан і напрями реформування / В. П. Горбулін, О. В. Литвиненко // День. – 2009. – 22 груд. (№ 232).

5. *Горовенко В. К.* Проблеми визначення складу Воєнної організації держави та планування її розвитку / В. К. Горовенко, М. М. Лобко // Наука і оборона. – 2008. – № 1. – С. 8–12.

6. *Гриценко А. С.* Про стан та перспективи розвитку воєнної організації та сектора безпеки України [Електронний ресурс] / А. С. Гриценко. – Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl2305112.htm

7. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

8. Збірник матеріалів [Електронний ресурс] / уклад. В. О. Гре-чанінов. – Чернігів : ЦППК, 2006. – 44 с. – Режим доступу : http://nauka.nulau.org.ua/download/el_zbirnik/1.2012/Polyakov.pdf

9. *Їжак О. І.* Актуальні питання підвищення ефективності функціонування сектора безпеки України : аналіт. зап. [Електронний ресурс] / О. І. Їжак. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/239/>

10. *Качинський А. Б.* Безпека, загрози і ризик: наукові концепції та математичні методи / А. Б. Качинський. – К. : [б. в.], 2003. – 366 с.

11. *Кузьмук О. І.* Від Воєнної організації до Сектора безпеки і оборони України / О. І. Кузьмук // Наука і оборона. – 2012. – № 4. – С. 12–21.

12. *Молнар Ф.* Реформа сектора безопасности и опыт стран Центральной и Восточной Европы / Ф. Молнар // Социально-политические процессы и экономическое состояние России : материалы науч. семинара. – М. : Наука, 2005. – Вып. 4. – С. 1–17.

13. Про стан та перспективи розвитку воєнної організації та сектору безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.spas.net.ua/index.php/news/full/729>

14. Про стан та перспективи розвитку Воєнної організації та сектору безпеки України [Електронний ресурс] : Рекомендації Парламентських слухань : схвалені Постановою Верхов. Ради

України 5 лип. 2012 р. № 5086-VI. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/5086-17

15. *Саганюк Ф. В.* Воєнна організація держави. Сектор безпеки / Ф. В. Саганюк, І. В. Романов та ін. – К. : Приват. вид-во, 2009. – 188 с.

16. *Семенченко А. І.* Поняття “сектор безпеки” та “воєнна організація держави”: методика розробки й обґрунтування призначення, складу, структури та взаємозв’язків / А. І. Семенченко // Стратег. панорама. – 2007. – № 3. – С. 54–69.

17. *Ситник Г. П.* Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2012. – 544 с.

18. Про рішення РНБО України від 29 грудня 2012 року “Про стратегічний оборонний бюлетень України” : Указ Президента України від 29 груд. 2012 р. № 771/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/771/2012

19. Стратегія національної безпеки України “Україна у світі, що змінюється” (нова редакція) : затв. Указом Президента України від 8 черв. 2012 р. № 389/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/ru/documents/15898.html

20. *Сунгуровський М. В.* Потреба реформ у секторі безпеки [Електронний ресурс] / М. В. Сунгуровський. – Режим доступу : http://www.uceps.org/ukr/article.php?news_id=767

21. *Шерр Д.* Реформа сектора безпеки в Україні: західний погляд / Д. Шерр // Освітні аспекти реалізації Цільового плану Україна – НАТО 2004 в структурах сектору безпеки держави : матеріали та док. міжнар. семінару 17–18 листоп. 2004 р. – Дніпропетровськ : [б. в.], 2004. – С. 28–32.