

Державна політика забезпечення національної безпеки України

Різде загострення безпекової ситуації в Україні та розгортання агресії з боку РФ потребувало негайного вжиття заходів з реалізації безпекової політики і виконання функцій суб'єктами забезпечення національної безпеки. Нажаль початковий період реагування на кризову ситуацію продемонстрував розгубленість і неспроможність державної влади та силових структур до виконання своїх завдань. Верховна Рада України 7 скликання в цей період почала терміново приймати рішення у сфері національної безпеки, які вже не могли попередити загрози або суттєво вплинути на них. Так 22.02.2014 у Верховній Раді була зареєстрована постанова про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основи національної безпеки України (№4183). На той час прояви сепаратизму, як наслідок непослідовної зовнішньої політики України, вже набирали обертів в АРК, на сході і півдні України і запобігти їм не вдалося. Сепаратизм сприяв російським спецслужбам в окупації АРК та частини території Донецької і Луганської областей. Зареєстрована 11.03.2014 Постанова про Заяву Верховної Ради України у зв'язку з зупиненням дії рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 6 березня 2014 року про проведення 16 березня 2014 року загальнокримського референдуму (№4388), а також Постанова про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим (№4461) від 15.03.2014 не зупинили процес анексії Російською федерацією території кримського півострова. 28.02.2014 на розгляд ВРУ був внесений проект Постанови про звернення Верховної Ради України до держав-гарантів відповідно до Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (№4306). З часом стало зрозумілим, що цей Меморандум не міг гарантувати нам територіальну цілісність оскільки не містив будь яких конкретних зобов'язань державгарантів крім поваги до незалежності, суверенітету та існуючих кордонів 13 України. Погроза силою та безкарне застосування військової сили РФ проти України для реалізації власних інтересів у міжнародних відносинах яскраво засвідчили кризу існуючої системи міжнародної безпеки. Такими ж недостатньо

ефективними були Постанова про Звернення Верховної Ради України до держав-гарантів безпеки України (№4390) від 11.03.2014, Постанова про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй (№4418) від 13.03.2014. Наростаючі загрози у воєнній сфері вимагали від Верховної Ради України прийняття рішень щодо реанімації збройних формувань держави. Мабуть першим практичним кроком в цьому напрямку став Закон про Національну гвардію України від 13.03.2014. Відновлення, раніше розформованої Національної гвардії, ще раз красномовно говорить про непослідовність нашої державної політики у сфері національної безпеки. В подальшому ВРУ була вимушена приймати не упереджувальні, а оперативні рішення відповідно до змін воєнно-політичної обстановки. Так 17.03.2014 був зареєстрований проект Закону про затвердження Указу Президента України "Про часткову мобілізацію" (№4466), проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо служби у військовому резерві (№2591). 20.03.2014 - Проект Закону про забезпечення прав і свобод громадян на тимчасово окупованих територіях України (4473), Проект Закону про окуповану територію - Автономну Республіку Крим (4497), 25.03.2014 зареєстровано Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення матеріально-фінансового забезпечення обороноздатності держави (4491), Проект Постанови про додаткові заходи щодо зміцнення обороноздатності України у зв'язку з агресією Російської Федерації (4519). В цілому політичне регулювання у сфері національної безпеки в період розгортання російської агресії було інтенсивним але відставало на кілька кроків від дій агресора тому - малоефективним. Найбільш плідною можна назвати роботу із залучення міжнародної спільноти до протистояння 14 російській агресії. Про це свідчать постійні звернення ВРУ до міжнародних організацій. 25.03.2014 - Постанова про Звернення Верховної Ради України до Генеральної Асамблеї ООН та Ради Безпеки ООН (4520), Постанова про Звернення Верховної Ради України до Організації з Безпеки та Співробітництва в Європі (4521), Постанова про Звернення Верховної Ради України до Ради Європи (4522). Першою спробою Верховної Ради України систематизувати політичне

регулювання у сфері НБ України стала коаліційна угода, укладена учасниками коаліції депутатських фракцій 8 скликання, до складу якої увійшла більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Направлена вона була на проведення реформ у державі і в першу чергу в системі національної безпеки і оборони. Учасники коаліції запевнили: «Ми підвищимо обороноздатність держави, реформуємо Збройні сили у відповідності до сучасних вимог та досвіду, набутого у ході АТО, а також будемо розвивати оборонно-промисловий комплекс для максимального задоволення потреб армії та виходу на зовнішні ринки». В розділі «Реформування системи забезпечення національної безпеки і оборони» угодою передбачалось:

1. Розробка та прийняття нових редакцій Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини з урахуванням змін у воєнно-політичній обстановці довкола України. Розроблення та внесення змін до законів України Про засади внутрішньої і зовнішньої політики та Про основи національної безпеки України.
2. Запровадження в державі системи стратегічного планування та прогнозування з метою запобігання загрозам національній безпеці та визначення порядку дій у кризових ситуаціях, яка б об'єднала у єдиний комплекс заходи політичного, воєнного, економічного, інформаційного та іншого характеру.
3. Реформування всієї системи мобілізаційної підготовки та мобілізації України з урахуванням особливостей збройної агресії в сучасних умовах.
4. Створення взаємоузгодженої державної системи інформаційної безпеки та розроблення і прийняття Концепції інформаційної безпеки.
5. Оптимізація структури розвідувальних органів України. Підвищення їхніх оперативних можливостей.
6. Розроблення та внесення змін до Закону України Про очищення влади з метою встановлення окремого механізму проведення заходів з очищення влади в розвідувальних органах.
7. Встановлення мінімального рівня видатків на оборону в розмірі не менше 3% обсягу ВВП. Не зважаючи на те, що розробка та прийняття нових редакцій Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини не відносяться до компетенції Верховної Ради України ці документи, хоча і з великим запізненням, були розроблені і затверджені Указами Президента України. Що стосується

запровадження в державі системи стратегічного планування та прогнозування, реформування всієї системи мобілізаційної підготовки та мобілізації України, створення взаємоузгодженої державної системи інформаційної безпеки та розроблення і прийняття Концепції інформаційної безпеки, оптимізації структури розвідувальних органів України, підвищення їхніх оперативних можливостей, розроблення та внесення змін до Закону України «Про очищення влади» з метою встановлення окремого механізму проведення заходів з очищення влади в розвідувальних органах, встановлення мінімального рівня видатків на оборону в розмірі не менше 3% обсягу ВВП, то в цих питаннях ВРУ поки не зареєструвала відповідних законопроектів. Через рік після укладання Коаліційної угоди можна стверджувати, що вона провалена в частині реформування системи забезпечення національної безпеки і оборони. Єдиним виконаним з цього переліку заходів є - розроблення та внесення змін до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України», але ці зміни стосувалися лише відмови від позаблокового статусу України. 16 Решта заходів, передбачених угодою з питань Реформування Збройних Сил України, Реформи оборонно-промислового комплексу, Оптимізації Національної гвардії України, Оптимізації Служби безпеки України та Статусу тимчасово окупованих і тимчасово непідконтрольних територій теж залишаються не реалізованими. Але слід звернути увагу на те, що всі ці заявлені ініціативи не відносяться до повноважень Парламенту, що є свідченням непрофесіоналізму і безсистемного підходу до формування політики національної безпеки України. Будь якого системного підходу до формування взаємопов'язаних законодавчих актів у сфері НБ парламентська більшість не продемонструвала! Не менш цікавим є й План законодавчого забезпечення реформ в Україні, схвалений Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509 –VIII. Так РОЗДІЛ II. Реформа системи національної безпеки та оборони містить наступні ініціативи з розробки законопроектів: П. 53. Про внесення змін до Конституції України щодо функцій Збройних Сил України, а саме "...на Збройні Сили України мають бути покладені функції не лише із забезпечення оборони держави, а й їх участі у захисті конституційного ладу, суверенітету,

територіальної цілісності та недоторканності України у мирний час і в особливий період". Прикро, але парламентарі не знають, що функції Збройних Сил України визначаються в законі про оборону а не в Конституції України, покладання на ЗСУ функції їх участі у захисті конституційного ладу суперечить самій Конституції України. П. 54. Про національну безпеку України (конституціональний закон). Зокрема передбачається визначити Національні та геополітичні інтереси України у сфері національної безпеки. А де життєво важливі інтереси людини, суспільства, держави? Що захищати треба? Далі по тексту є зовсім дивні і незрозумілі пропозиції щодо Переліку індикативних показників та критеріїв оцінювання дій суб'єктів забезпечення національної безпеки України, Нових загроз національній безпеці України та Нових суб'єктів забезпечення 17 національної безпеки України, Повноваження військового кабінету, Об'єднаний комітет розвідки, Сили спеціальних операцій ... П. 55. Про внесення змін до Закону України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України" (нова редакція). Включення пункту який вже виконано - "...скасування позаблокового статусу України, відновлення політичного курсу на інтеграцію до Євроатлантичного безпекового простору та набуття членства в Організації Північно-Атлантичного договору ... П.56. Про оборону та Сили оборони України. Зміст цього проекту дивує такими пропозиціями як - Сили Національного ополчення, Недержавні військові формування, волонтерські об'єднання, Товариство сприяння обороні України. Можна прокоментувати й решту пунктів цього Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, але вже зрозуміло, що будь якого системного, професійного підходу до реформування системи національної безпеки в ньому немає. Щодо дій РНБО України в період загострення агресії з боку РФ. Аналіз, прийнятих нею в цей період рішень, свідчить про те, що вони носили швидше оперативний ніж упереджуваний характер. Так у відповідь на рішення Ради Федерації Федеральних Зборів Російської Федерації щодо використання збройних сил Російської Федерації на території України Рада національної безпеки і оборони України 1 березня 2014 року прийняла рішення щодо приведення Збройних Сил України та інших військових формувань у бойову готовність ПОВНА,

забезпечення посиленої охорони об'єктів енергетики та критичної інфраструктури, виділення необхідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів для належного забезпечення суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів України. Слід зазначити, що виконання цих заходів потребує певного часу (біля 2 тижнів), а так звані російські «зелені чоловічки» вже в ніч на 27 лютого 2014 захопили будівлю Верховної ради і Ради міністрів Криму, 28 лютого 2014 року - сімферопольський аеропорт та будівлю ТРК 18 «Крим». 1 березня 2014 року була захоплена поромна переправа Крим — Кавказ із української сторони. До 11 березня 2014 ними були заблоковані майже всі військові частини Збройних Сил України на території півострова Крим. В наслідок несвоєчасного реагування на загрозу втрати контролю над територією АРК 23 березня 2014 року Рада національної безпеки і оборони України була вимушена прийняти рішення «Про передислокацію військових частин (підрозділів), установ та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів України з тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя в інші регіони України». Поширення сепаратистських настроїв на сході і півдні материкової частини України поставило під загрозу втрату контролю і над цими територіями, тому вже 13 квітня 2014 року Рада національної безпеки і оборони України прийняла рішення "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України". Можна сказати, що з цього часу державна політика із забезпечення національної безпеки почала корегуватись з урахуванням оцінок та прогнозів щодо загроз в ключових сферах. Так 28 квітня 2014 року Рада національної безпеки і оборони України прийняла рішення "Про стан забезпечення енергетичної безпеки у зв'язку з ситуацією щодо постачання природного газу в Україну", а також рішення "Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України". Зокрема, оцінивши витoki проявів сепаратизму в Україні, Рада національної безпеки і оборони України зазначила, що Російська Федерація поширює недостовірну, неповну, упереджену інформацію про Україну, через

що намагається маніпулювати суспільною свідомістю в Україні та за її межами. Відповідним указом Президента були поставлені завдання суб'єктам забезпечення безпеки в інформаційній сфері. Нажаль більшість із них залишається не виконаною і на цей час. 19 З метою нарощування зусиль зі стабілізації ситуації в Україні та унеможливлення проведення з боку Російської Федерації диверсійно-розвідувальної і підривної діяльності, спрямованої на створення приводу для введення на територію України регулярних військ Росії, Рада національної безпеки і оборони України 5 травня 2014 року запропонувала виконуючому обов'язки Президента України, Голові Верховної Ради України прийняти в установленому порядку рішення про часткову мобілізацію. Рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року "Про заходи щодо підвищення ефективності планування в секторі безпеки і оборони" нарешті було зупинено виконання заходів Державної комплексної програми реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року, затвердженої Указом Президента України від 2 вересня 2013 року № 479, яка вже не відповідала реальним загрозам у воєнній сфері. З огляду на нагальну необхідність реалізації комплексу завдань щодо нейтралізації існуючих загроз національній безпеці України та з метою забезпечення ефективного використання наявних державних ресурсів Рада національної безпеки і оборони України поставила завдання Кабінету Міністрів України: організувати у місячний строк проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України з використанням можливостей Спільної робочої групи Україна - НАТО з питань воєнної реформи високого рівня; (до цього часу не завершено) забезпечити у тримісячний строк перегляд положень основних документів оборонного планування з урахуванням зміни воєнно-політичної обстановки (відпрацьовано частково лише через рік). Оцінивши масштаби воєнної загрози з боку РФ та створених нею терористичних угруповань на сході України, низький рівень готовності сектору безпеки і оборони України до відбиття агресії, а також недопущення подальшої ескалації насилля та з метою мирного врегулювання ситуації, 16 червня 2014 року Рада національної безпеки і оборони України прийняла 20 рішення «Про План Президента України з

мирного врегулювання ситуації у східних регіонах України». Одночасно вживались заходи з укріплення обороноздатності держави. 27 серпня 2014 року Рада національної безпеки і оборони України прийняла рішення "Про заходи щодо удосконалення державної військово-технічної політики", 28 серпня 2014 року - "Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності". Всі наступні рішення Ради національної безпеки і оборони України, очолюваної Президентом України, на наш погляд, були достатньо оперативними і відповідали умовам воєнно-політичної обстановки, але перша оприлюднена комплексна оцінка загроз національній безпеці України в сучасних умовах прозвучала у зверненні Президента України Петра Порошенка під час урочистого відкриття Верховної Ради VIII скликання "Про внутрішнє та зовнішнє становище України". Як вона вплинула на процес законодавчого забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки України? Виявляється ні ВРУ, ні апарат РНБО, ні КМУ не поспішали з корегуванням законодавства у відповідь на різке загострення безпекової ситуації. Лише в травні 2015 була затверджена Стратегія національної безпеки України, а у вересні 2015 нова редакція Воєнної доктрини України. Системоутворюючий, основний закон у сфері НБ, ЗУ «Про основи національної безпеки України» і на цей час не опрацьований у відповідності до сучасних суттєвих змін у цій сфері. Вважаємо за необхідне звернути увагу й на реалізацію політики національної безпеки органами виконавчої влади на початок та в ході розгортання російської агресії проти України. Органи державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органи місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки виявились не підготовленими до переведення з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії. Їх дії у перші місяці протистояння агресії характеризуються розгубленістю та бездіяльністю. Саме тому головну роль у 21 стримуванні збройної агресії в цей період відіграли добровольчі формування, а їх продовольче і матеріально-технічне забезпечення здійснювали волонтери. Аналізуючи, зокрема, виконання повноважень КМУ, які визначені в ЗУ Про оборону України, а також актів Президента України у сфері національної безпеки і оборони, слід зазначити про наявність великих

проблем навіть у питанні вдосконалення законодавства, яке не потребує додаткових коштів. Достатньо навести приклади щодо невиконання деяких рішень РНБО: Указ Президента України № 744/2014 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності" - в частині що стосується завдань визначених КМУ: п. 2) у місячний строк: а) розробити та внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти щодо: упровадження системи формування проекту основних показників державного оборонного замовлення на трирічний період та затвердження їх Кабінетом Міністрів України протягом місяця з дня набрання чинності Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік; функціонування фінансової системи України в особливий період; створення та виробництва озброєння і військової техніки в Україні; державної підтримки підприємств оборонно-промислового комплексу; військово-технічного співробітництва з іноземними державами. П. 3) у двомісячний строк: а) подати на розгляд Ради національної безпеки і оборони України проект нової редакції Воєнної доктрини України; (виконано лише через рік) г) розробити та внести для розгляду Радою національної безпеки і оборони України і наступного подання Президентові України пропозиції щодо внесення змін до законодавства з питань національної безпеки, зокрема Законів України "Про основи національної безпеки України", "Про оборону 22 України", "Про організацію оборонного планування", "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави", "Про військовий обов'язок і військову службу", "Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію", "Про контррозвідувальну діяльність", "Про правовий режим воєнного стану", "Про здійснення державних закупівель", "Про правовий режим надзвичайного стану", "Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання", Кримінального процесуального кодексу України, виходячи з необхідності зміцнення обороноздатності України. Більшість цих завдань до цього часу не виконана. Як показує аналіз законодавчих ініціатив КМУ у сфері

національної безпеки і оборони вони були направлені в основному на вирішення не системних завдань а поточних проблем. Аналізуючи політику України у сфері НБО у 2014-2015 роках, слід згадати й про утворену в цей період Національну раду реформ. Національна рада реформ була створена для визначення пріоритетів у реформах, прийняття політичних рішень про зміст реформ та координації процесу реформування. До складу Національної ради входять ключові особи, що приймають рішення в країні: Президент, Прем'єр-міністр та Голова Верховної Ради України, міністри Кабінету Міністрів України, голови комітетів Верховної Ради України, представники громадянського суспільства. Нещодавно національна рада реформ відзвітувала про свою діяльність за 9 місяців роботи. Що в цьому звіті з питань реформування системи національної безпеки та оборони? Що вдалося досягнути:

- Україна відмовилась від позаблокової політики і відновила курс на євроатлантичну інтеграцію.
- Схвалено нову Стратегію національної безпеки України і Воєнну доктрину. Розпочато розробку нової редакції Закону України «Про основи національної безпеки України».
- 23
- Розроблено Концепцію реформування сектору безпеки і оборони, розпочато розробку Закону «Про планування в секторі оборони і безпеки України». Створено Головний ситуаційний центр України, розпочато створення мережі ситуаційних центрів органів сектору безпеки і оборони України.
- Розпочато розробку нового законодавства і відповідних програмних документів.
- Створено Об'єднаний комітет з питань розвідувальної діяльності при Президентові України, розпочато опрацювання нової Національної розвідувальної програми, розпочато опрацювання відповідних програмних документів.
- Розпочато опрацювання відповідних програмних документів щодо парамілітарних формувань.
- Здійснюється перегляд системи мобілізаційної підготовки та мобілізації з урахуванням набутого досвіду проведення часткової мобілізації протягом 2014- 2015 років.
- У рамках переходу до нової функціональної структури Збройних Сил України формуються сили спеціальних операцій Збройних Сил України.
- Розроблено проект Указу Президента України про новий військовоадміністративний поділ території України. (очікується

затвердження). • Розпочато розроблення Морської доктрини. • Розпочато, але не доведено до кінця створення ситуаційних центрів. Що не вдалося: • Не розпочато інституційну реформу Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України. • Надто повільно здійснюється перегляд засад територіальної оборони України, що передбачає активне залучення громадських військовопатріотичних сил. Необхідні дії зараз, щоб надолужити (прискорити) прогрес у реформі: 24 • Необхідно прискорити реформу збройних сил та збільшити довіру до них. Виконано 55% завдань на 2015 рік. Перш за все хочеться відмітити, що перелік зазначених заходів багато в чому повторюється у вже згаданій раніше коаліційній угоді. На багато завищено відсоток виконання завдань за рахунок недовиконаних. Але суть не в цьому. Майже всі заплановані реформи стосуються зміцнення оборони держави. Національна рада реформ повинна пам'ятати, що система національної безпеки включає в себе також сукупність взаємопов'язаних підсистем політичної, економічної, соціальної і гуманітарної безпеки. Але ми не бачимо завдань направлених на їх реформування. Слід звернути увагу на внутрішні перешкоди на шляху підвищення рівня забезпечення національної безпеки України. Перед усім слід звернути увагу на вибіркового, не у повній мірі продуманий характер реформ, всеохопне явище корупції, що перешкоджає їх реалізації. Так, в Україні відбуваються адміністративно-територіальна реформа та реформування системи судочинства. Проте Україні так і не вдалось позбутись практики вибіркового правосуддя та використання силових структур сектору безпеки у власних політичних цілях з метою тиску на політичних опонентів. Інститути права та правоохоронні органи, діяльність яких у контексті забезпечення політичної стабільності в розвинених демократичних державах можна порівняти із запобіжними клапанами, котрі повинні зменшувати рівень тиску суспільного невдоволення на політичну систему, не працюють належним чином. У результаті формується критична маса людей, невдоволених існуючим станом справ. Громадян, котрі не довіряють органам державної влади, правоохоронним органам, отримують потужний мотив до силового повалення правлячого режиму. Саме у такий спосіб втратив владу

Віктор Янукович, котрий фактично очолював корумповану систему державних органів, діяльність яких обслуговувала вузькокланові інтереси, а не потреби громадян. У результаті рівень довіри серед населення до правоохоронних органів 25 становив 6,2%, а частка тих, хто не довіряв Віктору Януковичу становила 69%, що сприяло виникненню революційної ситуації. І на сьогодні реформа судочинства сприяє тому, що судді будуть залежними від політичної кон'юнктури, президента чи Ради правосуддя, а не від місцевих громад, законні права яких мають відстоювати суди (не вводиться механізм вибору суддів першого рівня представниками місцевих громад). Навіть у реформуванні системи МВС, що пов'язана з «очищенням» переважно середньої та нижчої ланки кадрового складу в процесі формування національної поліції, відсутні заходи по соціальній і професійній адаптації звільнених співробітників. Це десятки тисяч колишніх міліціонерів та членів їх сімей. Жодних дієвих програм по їх перепідготовці та працевлаштуванню не реалізується. Частина з цих людей може поповнити ряди організованої злочинності. Маючи навички оперативної роботи, володіння вогнепальною зброєю та правову підготовку ці на сьогодні соціально незахищені люди можуть ускладнити криміногенну ситуацію. Всі вище наведені приклади з реалізації державної політики у сфері національної безпеки та напрямки реформування системи національної безпеки України свідчать про значну увагу питанням обороноздатності, як найбільш актуальним на цей час, але залишають поза увагою деякі питання інших складових національної безпеки, що також впливають на її забезпечення. Це викликає потребу у кваліфікованому проведенні всебічного аналізу діючого законодавства та запланованих заходів з його реформування.