

# **Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України**

**виконано групою експертів:**

**Андрій Дацюк – к.політ.н., доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ при Президентіві України**

**Валерій Садовський – голова громадської організації «Асоціація розвитку та безпеки»**

**Олексій Полтораков – к.політ.н., радник при дирекції Національного інституту стратегічних досліджень при Президентіві України**

**Рена Марутян – к.і.н., доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ при Президентіві України**

**Київ 2015**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	<b>3</b>
<b>РОЗДІЛ I. Державна політика України в період загострення агресії з боку РФ</b> .....	<b>5</b>
1. Найбільш актуальні загрози.....	5
2. Протидія загрозам національній безпеці.....	12
3. Волонтерський рух як один з засобів протидії загрозам національної безпеки.....	25
4. Формування цілісної системи законодавчих актів у сфері НБ України.....	28
<b>РОЗДІЛ II Деякі аспекти формування безпекової політики в Європі (на прикладі Великої Британії та Німеччини)</b> .....	<b>30</b>
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	<b>40</b>

## ВСТУП

Побудована за роки незалежності система забезпечення НБ України під час загострення відносин з Російською Федерацією виявила свою слабкість. Не підготовленими до російської агресії виявились як суб'єкти забезпечення національної безпеки так і законодавча основа їх діяльності. Серед головних причин, які призвели до низької ефективності системи забезпечення національної безпеки України, на наш погляд, слід звернути увагу на такі:

- система забезпечення національної безпеки України будувалась на основі застарілої радянської системи, з використанням її складових (радянської армії, міліції, КДБ, прикордонних військ, які залишились Україні у спадок від СРСР), радянського законодавства і досвіду її функціонування у минулому столітті в умовах двополярного світу;

- формування системи забезпечення національної безпеки України відбувалось під тиском світових та регіональних лідерів, які виходили з власних національних інтересів, а не інтересів України (вимоги до України стосовно відмови від ядерної зброї без надання їй дійсних гарантій безпеки);

- політичне керівництво України протягом всього періоду незалежності нашої держави формально ставилось до захисту національних інтересів (виконання законодавства з питань національної безпеки, Стратегій НБ не організовувалось), воно й не докладало необхідних зусиль для формування і розвитку системи забезпечення національної безпеки України (хронічне недофінансування програм розвитку складових сектору безпеки з кожним роком погіршувало їх стан і вело до поширення корупції та повного занепаду);

- багатовекторна зовнішня політика в умовах цілеспрямованого поглиблення розбіжностей у політичних орієнтаціях населення за регіональним принципом і налаштованість представників політичного керівництва держави на реалізацію власних, корпоративних, а не

національних інтересів сприяли відцентричним тенденціям і неготовності системи забезпечення національної безпеки до протидії загрозі сепаратизму

- незавершеність формування і, як наслідок, неспроможність самої системи забезпечення національної безпеки України до аналізу безпекового середовища та своєчасного виявлення загроз, а також значний вплив на керівництво суб'єктів забезпечення національної безпеки України з боку іноземних спецслужб приводить до вироблення помилкових управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки.

Перерахованих причин низької ефективності системи забезпечення національної безпеки України достатньо для того щоби ініціювати питання про її докорінне реформування починаючи від створення моделі її функціонування та формування цілісної системи законодавчих актів у сфері національної безпеки і оборони України. Для того щоб якісно виконати таку роботу необхідно перш за все провести детальний аналіз стану політики забезпечення національної безпеки України, зосередивши увагу в першу чергу на її формування і реалізацію протягом найбільш гострого періоду 2014 – 2015 років.

## **РОЗДІЛ I. Державна політика України в період загострення агресії з боку РФ.**

### **1. Найбільш актуальні загрози**

Формально, на початок агресивних дій РФ у відповідь на повалення проросійського правлячого режиму Віктора Януковича, загрози національній безпеці були відображені у Законі України «Про основи національної безпеки України» та в Стратегії національної безпеки затвердженої Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105 (в редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012). Деякі з них залишаються актуальними і на теперішній час, але ключовими загрозами виявились не ті що прогнозувались фахівцями і політиками відповідальними за забезпечення національної безпеки України, тому й безпекова політика формувалась не правильно.

Перш за все помилковим було рішення щодо позаблокового статусу України, яке було прийняте на підставі невірної оцінки загроз у воєнній сфері. Воєнна доктрина України, що введена Указом Президента України від 8.06.2012 року, як виявилось, не відповідала воєнно-політичній обстановці, не вказувала на джерела, масштаби і характер загроз у воєнній сфері. А відтак – невірно визначила шляхи підготовки держави до збройного захисту та застосування воєнної сили. Зокрема в розділі II. Воєнно-політична обстановка та характерні риси сучасних воєнних конфліктів в п. 13 вказано – «Ураховуючи тенденції та умови розвитку воєнно-політичної обстановки у світі, Україна вважає, що збройна агресія, в результаті якої може виникнути локальна або регіональна війна проти неї, в середньостроковій перспективі є малоімовірною.»

Розв'язання агресії Російською Федерацією проти України відкрило очі на реальні **загрози у воєнній сфері**, а саме:

- криза існуючої системи міжнародної безпеки, поширення практики погроз силою та безкарне застосування військової сили окремими державами для реалізації власних інтересів у міжнародних відносинах (досить згадати

про недавні війни в Афганістані, Іраку, колишньої Югославії, Чечні, Грузії та інші чисельні військові операції в різних куточках світу);

- прискорення мілітаризації Російської Федерації, розміщення нових систем озброєнь на територіях суміжних з Україною держав, нарощування угруповань військ, що порушує існуюче співвідношення сил; (значне збільшення витрат на оборону в РФ починаючи з 2004 року, створення системи ПРО поблизу західного кордону України та значне нарощування угруповань військ РФ поблизу північного та східного кордону України);

- законодавче закріплення Російською Федерацією можливості застосування воєнної сили за межами Російської Федерації та грубе втручання у внутрішні справи сусідніх суверенних держав;

- створення угруповання військ Російської Федерації на тимчасово окупованій території півострова Крим, розпалювання збройного конфлікту у східних регіонах України;

- гібридна війна Російської Федерації проти України;

- діяльність на території України проросійських незаконних воєнізованих формувань, диверсійних і терористичних груп;

- невідповідність існуючим загрозам у воєнній сфері структури, чисельності і озброєння Збройних Сил України та інших військових формувань;

- недостатній загальний рівень боєздатності Збройних Сил України та інших військових формувань, їх незадовільне матеріально-технічне забезпечення і фінансування.

Неспроможність Державної прикордонної служби України у кризовий період забезпечити охорону українсько-російського кордону вказала на **актуальні загрози у сфері безпеки державного кордону:**

- відсутність демаркації державного кордону України з Російською Федерацією, Республікою Білорусь та Республікою Молдова;

- недостатнє облаштування державного кордону України та врегулювання правових засад забезпечення його режиму;

- недостатній рівень контролю та охорони державного кордону України;
- використання кордону України для поширення тероризму, наркоторгівлі, незаконного ввезення зброї в Україну, забезпечення транснаціональної організованої злочинності;
- поширення практики провокування конфліктних ситуацій на кордоні, у тому числі збройних;
- поширення нелегальної міграції, недосконалість державної політики у сфері міграції;
- недостатня підготовка і матеріально-технічне забезпечення частин і органів управління Державної прикордонної служби України та низький рівень їх взаємодії з іншими силовими органами до захисту кордону від проникнення терористичних та розвідувально -диверсійних угруповань з території суміжних держав.

**У сфері державної безпеки** значно активізувались такі загрози як:

- розвідувально-підривна діяльність спеціальних служб Російської Федерації;
- посягання на державний суверенітет і територіальну цілісність України з боку Російської Федерації;
- було поставлено на регулярну основу незаконне ввезення в Україну, військової техніки, зброї, боєприпасів, вибухових речовин з території РФ для забезпечення її військових підрозділів, незаконних збройних формувань та сепаратистів.
- залишились гострими загрозами корупція в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організована злочинна діяльність.

**У внутрішньополітичній сфері** ключовими загрозами є:

- сепаратизм в окремих регіонах України (східні, південні області, Закарпаття);
- спроби розколу України шляхом її федералізації
- згорання демократичних процесів і спроби використання державних силових структур з метою тиску на політичних опонентів;

- радикалізація суспільства, що сприяє поширенню ідей політичного екстремізму;
- гальмування реформ і політична корупція сприяють зростанню суспільного невдоволення та зменшення рівня легітимності сучасного правлячого режиму;
- порушення політичних прав та свобод громадян України, зокрема у формі фальсифікації результатів виборів;
- корумпованість в системі правоохоронних органів та проведення судової реформи не в інтересах громадян, а відповідно до вузькокланових політичних інтересів має наслідком відсутність дієвих механізмів попередження зростання суспільного невдоволення до критичного рівня та стабілізації політичної системи суспільства;
- загострення етнічних і релігійних протиріч в напрямі набуття ними форми етнічних та міжконфесійних конфліктів;
- втрата Україною суверенітету над автономною республікою Крим і окремими районами Донецької і Луганської областей;
- активне втручання фінансово-промислових груп у політичний процес і спроби деяких із них створити власні воєнізовані формування посилює загрозу незаконного захоплення політичної влади шляхом здійснення державного перевороту.

**У зовнішньополітичній сфері до загроз належать:**

- втручання у внутрішні справи України з боку іноземних держав з метою обмеження її суверенітету;
- територіальні претензії до України з боку Російської Федерації, анексія півострова Крим, спроба створити на території України підконтрольні Кремлю нові політичні утворення;
- перетворення України на буферну державу з розколотим суспільством в умовах нової «холодної війни»;
- міжнародний тероризм;



- воєнно-політична нестабільність у Чорноморсько-Каспійському регіоні, що значною мірою є наслідком агресивної форми зовнішньої політики Російської Федерації.

### **У соціальній сфері:**

- невдоволеність суспільних груп у «буксуванні» реформ, які анонсувала влада після революції Гідності, як наслідок порушення моральної рівноваги у населення країни, що може виражатися у хронічних втомах, депресіях чи суїцидах і призводить до соціального виплеску накопленої негативної енергії на інших.

- ріст рівня безробіття в Україні та зменшення рівня життя населення;

- повернення з зони АТО великої кількості молодих чоловіків з військовою підготовкою, які можуть стати об'єктами найму кримінальних і екстремістських структур;

- обіг незареєстрованої зброї у країні, особливо серед соціально-невдоволених груп населення, що створює передумови незаконного придбання і застосування зброї.

### **В гуманітарній сфері**

- потужна пропагандистська кампанія РФ: знищення базових контентів національної історичної пам'яті, нівелювання її як важливої складової національної єдності, консолідації суспільства та влади;

- створення політтехнологами РФ та активне розповсюдження історичних міфів антиукраїнського характеру, зорієнтовані на дискредитацію українських національних героїв та видатних постатей минулого, знищення історичних традицій українського народу і зведення його до категорії т.зв. «неісторичних народів»;

- низька довіра національним ЗМІ, що не об'єктивно висвітлюють ситуацію в країні, обслуговують політико-олігархічні уподобання.

### **В Інформаційній сфері:**

- недосконалість галузевої нормативно-правової бази;

- недостатня розвиненість національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури;

- гострий брак системної, комплексної та ефективної державної політики щодо забезпечення інформаційної безпеки, громіздка й непродуктивна система державного управління та регулювання даної сферою.

- відсутність механізмів здійснення інформаційно-психологічних операцій (ІПСО), системи активного кіберзахисту інформаційного простору країни, якій призначений діяти не тільки в цілях захисту, а й як простір асиметричної відповіді агресору;

- інформаційна війна Російської Федерації проти України;

- концентрація загальнодержавних ЗМІ в руках олігархічних, фінансово-промислових кіл;

- спроби дезінформації громадян України, використання проти них інформаційно-психологічних маніпулятивних технологій

#### **В економічній сфері:**

- енергетична залежність України від Російської Федерації;

- монополізації стратегічних галузей національної економіки російським капіталом;

- торговельно-економічна війна проти України;

- олігархізація української економіки і перешкоджання розвитку малого й середнього бізнесу;

- здійснення силового тиску на суб'єктів підприємницької діяльності в політичних та корупційних цілях.

#### **В екологічній сфері ключовими загрозами є:**

- погіршення екологічної ситуації в зоні бойових дій на території Донецької і Луганської областей;

- недостатня ефективність подолання екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи;

- значний антропогенний та техногенний вплив на оточуюче природне середовище й неефективність заходів, спрямованих на попередження його забруднення;
- значний обсяг відходів виробництва та споживання і неналежний рівень їх вторинного використання, переробки та утилізації;
- недостатній рівень готовності сил єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій до реагування на надзвичайні ситуації різного характеру, що можуть негативно вплинути на екосистему України.

**У науково-технологічній сфері до загроз віднесено:**

- відтік наукових кадрів з України в зарубіжні держави (продовження фактичної «викачки мізків»);
- критичний рівень науково-технологічного відставання України від провідних держав світу;
- проведення непродуманих освітніх реформ, результатом яких може стати зникнення ряду наукових шкіл, зниження якості вищої освіти, падіння рівня науково-технологічного розвитку України.

**Підсумовуючи весь спектр загроз НБ України в цей період слід зазначити, що майже всі вони виходили від РФ та були направлені на перешкоджання зближення України з ЄС. РФ йшла на це свідомо, втрачаючи свій міжнародний імідж, не зважаючи на багаточисельні жертви і економічні втрати.**

**Причиною виникнення цих загроз, в першу чергу, стала слабка, непослідовна політика нашої державної влади протягом всього періоду розбудови незалежної України, корумпованість політичної еліти та її нездатність до управління державою.**

## **2. Протидія загрозам національній безпеці**

Різке 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 основі 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 держав-гарантів крім поваги до незалежності, суверенітету та існуючих кордонів

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 війсьній 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 військово-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

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 затвердженні 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.

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*



*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

«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.

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

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

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

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 контррозвідальну 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».*

• 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 військово-адміністративний 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 військово-патріотичних сил. Необхідні дії зараз, щоб надолужити (прискорити) прогрес у реформі:

• *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 вибірковий, 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



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.**

### **3. Волонтерський рух як один з засобів протидії загрозам національної безпеки**

В Україні діють закони, що опосередковано регулюють дану сферу діяльності: "Про благодійні організації" та "Про волонтерську діяльність". Але, в цілому, діяльність волонтерів, за визначенням, уся нелегальна.

В сучасній Україні існують небезпеки щодо волонтерської діяльності та недосконалість вітчизняного законодавства у сфері волонтерської діяльності.

➤ Більшість волонтерів працюють на базі благодійних фондів, де у програмі діяльності фонду треба чітко прописувати види діяльності, чітко формулювати під які потреби збиралися гроші або речі та дотримуватися цільового використання коштів та ресурсів. Якщо гроші збирали на одяг, то не можна за них купувати тепловізор. Тому дуже важливо максимально докладно розписувати програми фондів.

➤ Благодійний фонд, за законом, має право використовувати 20% зібраних за рік коштів для адміністративних потреб (утримання фонду, зарплати). Бажано не використовувати всі 20% (або взагалі їх не використовувати). Якщо потім буде виявлено нецільове використання коштів (що цілком можливо при активній діяльності або коли з'являються якісь специфічні запити від одержувачів допомоги), то під ці витрати можна обґрунтувати спірні операції.

➤ Необхідно оформляти відносини з донорами коштів і передбачати, що фонд має право використовувати пожертвування на свій розсуд.

➤ За вітчизняним законодавством, для фінансової звітності необхідним є наявність на куплених волонтерами речах бирок "Гуманітарна допомога. Не для продажу". Практично на кожній парі шкарпеток і трусів. Але вартість бирок перевищуватиме вартість виданої допомоги. Що зробить нашу діяльність, м'яко кажучи, безглуздою. Якщо при перевірці контрольні органи виявлять відсутність бирок, то все, що є на складі, буде описане, оцінене й зараховане як прибуток волонтерського фонду, із якого він повинен буде сплатити податки.

Таким чином, АТО стала лакмусовим папірцем для системи матеріально-технічного забезпечення національної безпеки, яка з початком військових дій показала свою неспроможність виконувати покладені на неї функції й ефективно забезпечувати ЗСУ необхідними речами. І сьогодні волонтери та інші представники громадянського суспільства з одного боку,

знаходяться поза законом, а з іншого не мають підтримки держави, яка повинна була створити чіткі та швидкі механізми надання допомоги ЗСУ в умовах АТО.

Сьогодні перед волонтерами, які займалися АТО, стоять дві основні загрози. Перша за збирання грошів на банківські картки - адмінпокарання (штрафи за несплачені податки за 2014 р. або необхідність заплатити податки за 2015-й). Цієї загрози сьогодні ще можна уникнути. Всі категорії волонтерів, задіяних в АТО, повинні зареєструватися в реєстрі АТО. За наявності мінімального набору підтверджувальних документів їх звільнять від сплати податку на дохід фізичних осіб, якщо зібрана фондом або волонтером сума становить до 1000 мінімальних зарплат. На сьогодні це 1 млн 218 тис. грн. Допомога, зібрана понад цю суму, оподатковується. Тому волонтерам, які й далі мають намір працювати на цьому напрямі, необхідно реєструвати фонд і переходити на роботу через нього.

Друга загроза стосується саме благодійних фондів, створених для допомоги АТО. Їх можуть звинуватити у нецільовому використанні коштів.

Що стосується того, як відділити сумлінних волонтерів від несумлінних, то, за словами працівників МВС, законодавчої бази для притягнення до відповідальності шахраїв сьогодні немає. Спроби створити її є, але назвати їх успішними поки що важко. Так, 2 жовтня було зареєстровано законопроект А.Геращенка №3215 "Про внесення змін до деяких законів України щодо протидії зловживанням у сфері благодійництва". Розроблено кілька змін до Адміністративного і Кримінального кодексів, які передбачають покарання за такі зловживання. Пропонується, щоб кожен фонд щомісяця на своєму сайті вивішував звітність про структуру своїх доходів і витрат, а також їх обсяги. Але, по-перше, сайти є не в усіх фондів. Їх створення та підтримка потребують постійних витрат (технічних, фінансових, людських). Не всі фонди, особливо маленькі, можуть собі це дозволити.

По-друге, просто писати будь-які цифри, без підтверджувальних документів, нонсенс. Звітність повинна бути офіційно підтверджена

податковою інспекцією і може бути вивішена раз на рік. Це міжнародна практика. Законопроект же пропонує за невивішені в цьому місяці цифри накладати адмінштраф.

Здобутий за півтора року досвід показав, що у волонтерських і благодійних організаціях повинен працювати адміністративний персонал. Наприклад, директор і бухгалтер, які б отримували зарплату й вели документообіг організації відповідно до законодавства.

Один зі способів зменшити зловживання в доброчинності — безпечні способи переказу та контролю над коштами. Серед них — СМС-доброчинність. Законопроекти про її впровадження в Україні зареєстровано ще в березні. Але жодна з політсил, котрі їх підписали, так і не змогла проявити свою політичну волю й зацікавленість у просуванні законопроекту всередині парламенту. А держава, в особі Кабміну, ВР і АП, виходить із законодавчими ініціативами, які б дозволили б їй збирати доброчинні пожертвування!!!. Доцільним вважається прийняття законопроекту щодо «амністії» для волонтерського руху на певний період, який охоплює Майдан і АТО.

#### **4. Формування цілісної системи законодавчих актів у сфері НБ України**

Система вітчизняних нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки не відповідає сучасним вимогам. Перед усім вона не є цілісною і нерівномірно регулює процес забезпечення різних, взаємопов'язаних видів безпеки. Так в Україні діє Закон “Про основи національної безпеки України”, прийнято нову Стратегію національної безпеки, Воєнної доктрини, розробляється Концепція інформаційної безпеки. Проте окрім воєнної та інформаційної складових національної безпеки є політична, економічна, гуманітарна, соціальна, науково-технологічна сфери її забезпечення. Поряд із цим означені нормативно-правові акти не узгоджені належним чином між собою мають ряд недоліків, які негативно відображаються на рівні забезпечення національної безпеки.

Пропозиція Пропонується розпочати розробку цілісної системи нормативно-правового забезпечення національної безпеки. Це передбачає впровадження чотирирівневої системи нормативно-правових актів.

**Рівень 1.** Закон “Про основи національної безпеки України” – фундаментальні положення, відображення базових цінностей та національних інтересів.

**Рівень 2.** На основі Закону розробляються галузеві доктрини політичної, екологічної, гуманітарної, соціальної (тощо) безпеки. На цьому рівні конкретизується зміст національних інтересів, загрози об’єктам національної безпеки у відповідній сфері, визначаються пріоритетні напрями політики безпеки із забезпечення національних екологічних, політичних, гуманітарних, воєнних інтересів.

**Рівень 3.** Стратегія національної безпеки. Розробляється і корегується з урахуванням змісту галузевих доктрин національної безпеки. В ній відображаються цілі та заходи реалізації політики національної безпеки в різних сферах життєдіяльності суспільства. Стратегія національної безпеки може корегуватись щорічно відповідно до сучасних умов.

**Рівень 4.** На основі Стратегії національної безпеки повинні розроблятися відповідні галузеві щорічні державні програми з визначенням державних органів, відповідальних за їх реалізацію (Наприклад, «Державна програма забезпечення воєнної безпеки України на 2017 р.» тощо).

**Результат** реалізації запропонованих заходів. Таким чином формується цілісна система взаємопов’язаних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність державних та недержавних суб’єктів забезпечення національної безпеки.

## **II. Деякі аспекти формування безпекової політики в Європі** **(на прикладі Великої Британії та Німеччини)**

В першому наближенні існуючі на Заході моделі управління сектором безпеки та формування безпекової політики можна з певною долею умовності розділити на два типи – англо саксонський та континентальний (німецько-французький). Принципова різниця між ними полягає в ступені (де)централізації. Проте, в українських умовах фактичної війни (з одного боку – війни за незалежність, з іншого – громадянської, до того ж ускладненої зовнішньою участю ЗС РФ) оптимальною залишається централізована модель. Разом із тим, окремі моменти та елементи з інших моделей також мають бути запозичені.

У нашому контексті необхідності поєднання військового та інформаційного вимірів АТО, на особливу увагу заслуговує той демократичний аспект системи національної безпеки Великої Британії, який пов'язаний із забезпеченням необхідного рівня секретності – з одного боку, та свободою слова і правом на інформацію – з іншого. У Великій Британії подібний досвід втілюється в систему спеціальних «повідомлень ДА» (DA Notices). Ці повідомлення (які до 1993 р. називалися «D Notices») – офіційні прохання до редакторів ЗМІ не публікувати й не повідомляти певну інформацію з міркувань національної безпеки.

«Повідомлення ДА» є рекомендаційними, тому редактори ЗМІ (теоретично) можуть їх ігнорувати без наслідків для себе, але на практиці вони зазвичай прислухаються до побажань уряду. У серйозних випадках, відповідне міністерство чи відомство може вимагати поліцейського та/або судового розслідування справи, у тому числі спробувати через суд заборонити оприлюднення певних матеріалів.

Система розсилання «повідомлень Д» була створена в 1912 р. – відтоді її запроваджував спільний комітет, що складався з помічника міністра оборони та представників Асоціації ЗМІ. В 1971 р. ця система була скасована та

замінена постійним набором рекомендацій, у яких давалися загальні вказівки що можна публікувати, а що не можна, а в яких випадках слід проконсультуватися з Міністерством оборони, а також Радою ЗМІ. В 1993 р. «Повідомлення Д» (D Notice) перейменували на «Повідомлення ДА» (DA Notice). В 2006 р. було розроблено 5 постійно діючих «Повідомлень ДА» по наступних темах:

DA 01 Воєнні операції, плани й ресурси

DA 02 Ядерна й неядерна зброя й військова встаткування

DA 03 Шифри й безпека комунікацій

DA 04 Секретні об'єкти й адреси

DA 05 Спеціальні служби та розвідка Великобританії

Зараз системою «повідомлень ДА» опікується Дорадчий комітет оборони, преси та телерадіомовлення (The Defence, Press & Broadcasting Advisory Committee), а поточну роботу веде постійний Секретар цього комітету. Система фінансується з бюджету Міністерства оборони і складає близько 105 тис. ф.ст. на рік.

(Окремо відзначимо, що аналогічна практика застосовувалася в Австралії в часи «Холодної війни». Австралійські «Повідомлення Д» стосувалися в основному місцезнаходження радянського перебіжчика Володимира Петрова і його дружини, а також діяльності американо-австралійського центру зв'язку в Пайн-Гепі.)

Досвід Федеративної Республіки Німеччини є цікавим в нашому контексті передусім через те, що ця держава, попри вкрай проблемну політико-історичну спадщину, тим не менш, вже достатньо давно закріпилася як повноцінний член «європейського демократичного клубу» . Але ЗС ФРН (Бундесвер) були створені через десять років після закінчення Другої світової війни, коли ФРН могла бути визначена як «ембріональна демократія» . Звернення до досвіду німецької мілітаризації першої половини ХХ ст. та успішного створення ефективного цивільного контролю над сектором безпеки, що співпав з інституціоналізацією демократії в другій половині ХХ

ст., певні ключові аспекти німецького досвіду можуть бути успішно застосовані до нашої поточної ситуації.

У фокусі подібних політико-історичних трансформацій, німецький досвід становлення та розвитку «сектору безпеки» сучасного зразку слід аналізувати через призму цілісного феномену, що має «внутрішню» (культурно-політичну) та «зовнішню» (освітньо-політичну) складові. Обидві вони пов'язані з концепцією «*Innere Führung*». Цю концепцію дуже важко точно перекласти – зазвичай вдаються до варіантів «керівництво та громадянська освіта» або «внутрішній контроль». Дослідник Ф. Вітман запропонував наступне широке визначення: «Це соціальна, правова, педагогічна, моральна та воєнно-орієнтована концепція, що пронизує всі сфери військового життя. Це концепція для формування воєнно ефективних, демократично контрольованих та соціально інтегрованих збройних сил».

Подібна концепція є особливістю передусім Бундесверу, але вона не тільки формує німецьку повоєнну практику, але й виводиться з неї. «*Innere Führung*» в цьому сенсі можна розуміти як «військове керівництво та поведінка в суспільстві, де збройні сили, що перебувають під цивільним контролем, демократично підзвітні суспільству в цілому». Це проявляється в різних інституційних формах. Існують директиви у відношенні «*Innere Führung*», і в правових настановах, що регулюють збройні сили, знаходяться багато принципів, які прямо або опосередковано належать до «*Innere Führung*». Парламент Німеччини, наприклад, визначає через свого парламентського комісара зі збройних сил, наскільки правильно виконуються принципи «*Innere Führung*» у Бундесвері. І там, де принципи «*Innere Führung*» застосовуються не на належному рівні, військовослужбовці бундесверу мають право звертатися зі скаргою безпосередньо до парламентського комісара по збройних силах – оминаючи військові інстанції командування. Таким чином, *Innere Führung* відіграє центральну роль у Бундесвері та за своєю специфікою, чисто німецькій за формою, її можна вважати унікальною.



Особою, яка вважається «винахідником» концепції *Innere Führung*, є Вольф Граф фон Баудіссін, офіцер штабної служби, який служив у генерала Роммеля в Північній Африці, поки в 1941 р. не був узятий у полон під Тобруком. Його першопочаткові формулювання, зроблені під час перебування в військовому полоні, уже показують основні характеристики його подальшої концепції. Вихідною точкою його поглядів було неприйняття нацистського режиму, засноване на морально-етичних переконаннях. Після війни стало зрозумілим, що опозиційна установка повністю виправдалася, коли стало відомо про всі політичні й військові злочини режиму. Шлях режиму до влади був, зокрема, результатом історично сумнівного військового розвитку, а також проблемами відносин як між військовослужбовцями та політичним сектором, так і між військовослужбовцями й суспільством.

У результаті подібного розвитку залишалися в якості морально легітимних лише дві історичні моделі, на яких могли базуватися нові збройні сили – першою були пруські реформи 1808-18 рр. у тому виді, як вони були інтерпретовані генералами-реформаторами Й. Шарнхорстом і А. Гнейзенау, другою – сумнівні реформи, здійснені нацистським режимом.

Наступним моментом у розвитку його ідей був опір А. Гітлеру, що втілювався у спробі заколоту 10 липня 1944 р. Багато колег і друзів Баудіссіна брали активну участь у цьому заколоті та були страчені. Історичні розвідки свідчать, що у самого Баудіссіна було достатньо консервативні погляди, тому він, напевно, вважав, що будь-яка політично законна дія вимагає належного (законного історично) базису.

В 1951 р. фон Баудіссін став членом Німецького планового комітету з переозброєння. Попередньою умовою його участі в роботі даного комітету була робота над тими розділами пруських реформ 1808-18 рр., які не були успішно втілені в життя, він особливо цікавився тими розділами, у яких характеризувалася роль солдатів як громадян. У своїй сукупній роботі він підсумував етичні, моральні та політичні принципи пруських реформ до ситуації 1950-х рр. На практиці це означало те, що він розробив прийнятну

етично та морально концепцію збройних сил, яка була одночасно політично сумісна з демократією та здатна відповідати на стратегічні виклики «Холодної війни», включаючи ядерні загрози.

Концепція фон Баудіссіна, покладена в основу «*Innere Führung*», заснована на трьох передумовах.

По-перше, військовослужбовці, військова політика та стратегія мають розглядатися в сучасному, далекоглядному розумінні того, з якими війнами держава може зіштовхнутися в майбутньому. В 1950-ті рр. фон Баудіссін був одним з небагатьох військових лідерів, які розуміли епохальне значення ядерної зброї. Він оголосив «*Innere Führung*» політичною та стратегічною зброєю. З цієї «точки відліку» він постійно виводив ідеї попередження війни воєнним стримуванням. Відповідно до його поглядів, військові не розглядаються знаряддям ведення війни, а головним чином знаряддям підтримки миру.

По-друге, він вивів ідею про те, що, через ядерну загрозу, військові повинні діяти на полі бою вкрай незалежно, а тому мають бути внутрішньо мотивованими. У результаті традиційні відносини між солдатом і його командиром, які зводяться до підпорядкування наказам, втратили свою актуальність та мали бути замінені керівництвом на основі співробітництва.

Виходячи з тогочасних геостратегічних реалій, Баудіссін вивів потребу для Німеччини орієнтуватися на Західну Європу та Сполучені Штати як на союзників. З іншого боку, він бачив потребу співробітничати на політичному рівні із супротивниками Німеччини. Пізніше, він висунув концепцію контролю над озброєннями на основі співробітництва.

Згідно Баудіссіну, етична основа, відповідно до якої німецький солдат виконує свою службу, є християнською (протестантською) і філософською за своїм характером. В остаточному підсумку, це той момент, де концепція «*Innere Führung*» була пов'язана із правами людини та цивільним правом, закріпивши зв'язок між цим поняттям і статтями Основного закону Німеччини. Звідси було виведено розуміння того, що кінцевою місією солдату є

збереження миру. Таким чином, в рамках «Innere Führung» попередження війни вважається обов'язковим, а політичне співробітництво необхідним у справі забезпечення миру. У повсякденному військовому житті це стає істотним моментом у слідуванні демократичним моделям поведінки – принципам, покладеним в основу «Innere Führung».

Третя передумова концепції «Innere Führung» полягає в припущенні, що демократичне суспільство є чимось більшим, аніж об'єднання громадян з демократичним урядом (принаймні, так було в Німеччині в 1950-х рр.) . «Innere Führung» просувала демократичну, легко застосовну на практиці лінію поведінки, і він прагнув, щоб військові теж її прийняли. Баудіссінвідстоював цей підхід у той час, коли німецьке суспільство усе ще мало досить стриману позицію відносно демократії як такою.

З політичної точки зору, «Innere Führung» сприяла розвитку цивільного контролю над збройними силами, захисту гуманітарно-політичних прав у самому військовому середовищі, а також розумінню того, що професія воєнного є політичною професією. Це професія, яка втрачає усілякий сенс, якщо в неї немає політичної основи, – це вбачається фундаментальною відмінністю між солдатом та найманцем.

Якщо розглядати проблеми національної безпеки (принаймні, у вимірі «жорсткої безпеки») у фокусі «Innere Führung», то в принципі, неважливо, на якому рівні виникає проблема – завжди зрозуміло, яким чином окрема проблема поєднана із загальним контекстом «жорсткої» (воєнної) безпеки. Усвідомлення відносин, описуваних у рамках «Innere Führung», означає розгляд проблем не ізольовано, а в якості взаємозалежних питань. Т.ч. принаймні для німецького «сектору безпеки» «Innere Führung» є парадигмою передусім політико-культурного характеру. При цьому концепція «Innere Führung» не є «цивілізаційно обмеженою» – її досвід достатньо вдало екстраполюється на інші соціокультурні спільноти, що стоять перед викликами принципової демократизації сектору безпеки (зокрема африканські).

Примат гуманітарно-політичних прав і свобод є «наріжним каменем» демократичного суспільства. З політологічної точки зору вони матеріалізуються в плюралізмі змагання соціополітичних ідей і соціоекономічних концепцій. З організаційної точки зору, вони стають очевидними у верховенстві закону. А з погляду сектору безпеки та по відношенню до конкретного німецького солдата це означає «Innere Führung». Так, у 2003 р. противники призову подали до Конституційного суду ФРН позов про порушення принципу рівноправності громадян перед законом, аргументуючи його тим, що дві третини призовників віддають перевагу альтернативній службі. Крім того, багато молодих людей взагалі не проходять ні військової, ні альтернативної служби з тієї причини, що бундесвер не потребує такої кількості призовників (при тому, що з 2002 р. тривалість строкової служби скорочено до 9 місяців). Однак Суд ухвалив: загальна військова повинність не суперечить Основному Закону країни. Опосередкованим наслідком, проте, стало скорочення кількості призовників з 70 до 40 тисяч осіб.

Концепція «Innere Führung» заснована на понятті, що солдат – це громадянин у військовій формі. Це означає, що солдат користується тими самими цивільними правами, що й будь-який інший громадянин, і навіть має право проявляти політичну активність. Через той факт, що півстоліття тому солдати були демократами, скоріше, з певної професійної необхідності, а не з переконань або схильності, демократична орієнтація могла бути досягнута тільки, якщо існувало свого роду освіта у цій області. Концепція освіти включала традиційну освіту (Bildung), а також громадянську освіту, до отримання якої наполегливо закликали. Ці дві освітні складові мали на меті вироблення поведінки, сумісної з демократією: «...політична освіта має розглядатися як центральна частина нашої концепції лідерства та громадянської освіти, що унеможлиблює розділення освіти від більш повного розуміння лідерства». Громадянська освіта може бути успішною, якщо немає суттєвих розбіжностей між настановами, зробленими під час навчання, та

поведінкою військового керівництва. Більш того, солдат має мати можливість випробувати конституційні цінності, які він має захищати, через приклад, що надається йому керівництвом впродовж щоденної рутини. Громадянська свідомість не має бути лише навчена, вона має бути прожита і продемонстрована щодня: «Виключно велика розбіжність між словом та ділом не тільки матиме наслідком нейтральний не-успіх, але... постійно знищуватиме найважливішу засаду військової служби, довіру» . Так, німецький вояк, приміром, зобов'язаний виконувати всі накази, за винятком тих, що порушують закон, ображають кого-небудь або не мають відношення до військової служби. Неможна застосовувати фізичне чи моральне насильство щодо вояка – забороняється навіть торкатися нього (виняток – передавання сигналів у темряві чи за поганої видимості або під час стрільб).

Маючи подібну освіту, молоді вояки могли збагнути, що свобода, яку вони мають захищати від загрози тоталітаризму, є частиною їх повсякденного військового буття, а також їх подальшого цивільного життя.

Однак на практиці ця мета могла бути досягнута тільки в тому випадку, якщо застосовувався тип керівництва на основі співробітництва, який ураховував індивідуальні можливості й інтереси всіх осіб, яких це стосувалося. Отже, на зміну традиційній військовій моделі «залізної дисципліни» (характерної для армії «пруського зразку») мав прийти тип дисципліни, заснований на ліберально-демократичних вимогах сучасності. Відповідно до «*Innere Führung*», збройні сили могли бути ефективними тільки в тому випадку, якщо вони відповідали всім цим вимогам. Так, до 2001 р. в Бундесвері жінки могли обіймати лише медичні посади і служити у військових оркестрах. Проте завдяки ініціативі депутатів Бундестагу, що прийняли відповідну поправку до конституції, жінки отримали можливість обіймати і «бойові» посади. Вважається, що такий дозвіл не тільки зрівняв їх у правах з чоловіками, а й сприяв наближенню Бундесверу до сучасних стандартів. Відповідно, нині у збройних силах ФРН служить близько 10 тис. жінок, причому всі вони – добровольці.

Виходячи із шведської моделі діяльності держслужбовців, що розглядають претензії громадян до урядових чиновників, парламент ФРН в 1956 р. увів інститут уповноваженого бундестагу з питань бундесверу. Згідно ст. 45б Конституції ФРН, він повинен захищати права військовослужбовців і бути допоміжним органом при здійсненні парламентського контролю над збройними силами (ця стаття – єдина в Основному Законі, у якій використано термін «парламентський контроль»). Закон про уповноваженого бундестагу з питань бундесверу 1957 р. конкретизує його конституційний статус. Так, уповноважений, якщо йому стали відомі обставини порушень конституційних прав військовослужбовців або принципів внутрішнього керівництва збройними силами, повинен у рамках парламентського контролю з доручення бундестагу (або комітету з оборони) або за власною ініціативою почати вживати відповідні заходи. Уповноважений може зажадати від всіх службових інстанцій бундесверу подання інформації й документів, заслуховувати свідків й експертів і при підозрі в здійсненні провин або злочинів направляти матеріали компетентним органам для накладення на винних штрафних санкцій або залучення до дисциплінарної відповідальності, право здійснення нагляду за військовими частинами в будь-який час без попередження. При цьому всі судові й адміністративні органи федерального рівня, земель і громад повинні на вимогу уповноваженого надавати йому необхідну підтримку.

Велике практичне значення мають щорічні доповіді вповноваженого Бундестагу у справах Бундесверу, які викликають значний суспільний резонанс (у деяких випадках вони зіштовхуються із запереченнями з боку міністерства оборони). Крім того, у разі потреби відповідний комітет парламенту має невід'ємне право проголошувати себе комітетом з розслідування порушень у військовій сфері.

Інститут Уповноваженого Бундестагу з питань бундесверу загально визнаний як найважливіший елемент системи демократичного контролю й внутрішнього управління. Доступність уповноваженого й навіть можливість того, що кожен військовослужбовець може звернутися до нього,

омінаючи всі службові інстанції, визначили порівняно невелике число грубих порушень основних прав у збройних силах ФРН, а відхилення в поведженні начальників від норм законів у розглянутій області швидко припиняються. У середньому на ім'я уповноваженого щорічно надходить 8-10 тис. заяв і скарг. Ретельний їхній розгляд допомагає всім інстанціям, що несуть відповідальність за положення справ, мати ясну картину про настрої в армії й служити свого роду «системою раннього попередження» негативних явищ у силових структурах.

В цілому, досвід таких країн як Велика Британія та ФРН свідчить, що сучасний «сектор безпеки» мають орієнтуватися на відповідність викликам майбутніх загроз безпеці замість того, щоб сліпо дотримуватися традицій. Він має бути «вбудованим» в демократичне суспільство, яке слугує своєрідним «зовнішнім гарантом» того, що гуманітарно-політичні права забезпечуються всередині «сектору безпеки» в максимально можливому обсязі на усіх рівнях та в усіх вимірах.

## **Висновки**

Зміна політичного курсу України та її зближення з ЄС викликали з боку РФ агресію, до якої сектор безпеки і оборони не був готовий, загрози національним інтересам України різко загострились в усіх сферах та набули комплексного масштабного характеру.

Дії суб'єктів забезпечення національної безпеки України на початку загострення воєнно-політичної ситуації були не ефективними. Оперативність прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки була низькою, що не забезпечувало своєчасного реагування на нові загрози. Відсутність постійно діючого механізму моделювання і прогнозування як основи для прийняття рішень не дозволяло діяти на упередження.

Законодавство у сфері національної безпеки і оборони не відповідає загрозам національній безпеці України, та потребує переопрацювання або уточнення.

Політичне управління сектором безпеки і оборони, а також його реформування проводилось безсистемно, без створення цілісної системи взаємопов'язаних нормативно-правових актів, програм розвитку, планів та відповідного фінансового і матеріально-технічного забезпечення. Корупція, гальмування дієвих реформ