

## СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЇЇ РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРА БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

**Стукалін Т. А.,**  
*здобувач ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України,  
м. Львів*

Статтю присвячено проблемам реформування сектора безпеки та оборони в контексті опублікованої концепції його розвитку. Розглядаються недоліки чинної системи державного управління оборонною сферою, робиться акцент на необхідності розроблення конкретних планів реалізації прийнятої концепції з можливістю їхнього коригування відповідно до змін військово-політичної ситуації навколо України. Пропонується створити ефективну систему контролю за перебігом реформ із широким залученням громадськості.

**Ключові слова:** сектор безпеки та оборони, концепція реформи оборонної сфери, національна безпека, цивільний контроль.

**Stukalin T. A.,**  
*Postgraduate student of European Integration and Law Department LRI NAPA, Lviv*

### THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF THE STATE DEFENSE AND THE MAIN DIRECTIONS OF ITS DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF REFORMING THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR

The article deals with the problems of reforming the defense and security sector in the context of the published development concept. The article considers the shortcomings of the existing system of state administration in defense, stresses the need to develop specific plans to implement the adopted concept with the possibility of adjustments to changes in the military-political situation around Ukraine. It is proposed to establish an effective system for monitoring the progress of reform with broad public participation.

**Key words:** security and defense sector, concept of defense reform, national security, civilian control.

Питання оборони України в усіх аспектах сьогодні у зв'язку з російською агресією постали на порядку денному суспільно-політичного життя країни, стали наріжним каменем подальшого розвитку нашої держави, бо у зв'язку з тим, що за роки незалежності керівництво не приділяло достатньої уваги питанням забезпечення належного рівні обороноздатності, країна опинилася перед загрозою свого існування. Ефективне державне управління оборонною сферою є безальтернативною умовою збереження національного суверенітету та територіальної єдності України. Створена система, яка сьогодні функціонує в державі, фактично має багато вад та структурних недоліків, зустрічається дублювання функцій, неузгодженість у прийнятті доленосних рішень, відсутність оперативності в аналізі мінливої військово-політичної ситуації, тощо. Кардинальна зміна усієї структури, орієнтація її на найліпші європейські стандарти має стати основою реформування національного сектора безпеки й оборони та керівництва ним. Саме цей аспект актуалізує питання підвищення ефективності державного управління оборонною сферою.

Питання обороноздатності країни постійно перебувають у центрі уваги українських вчених. Відомі фундаментальні дослідження Г. Ситника, В. Бодрова, А. Семенченко, В. Кузьмука, О. Затинайка, Л. Полякова, В. Телелима та ін. Разом із тим сучасна воєнно-політична ситуація навколо України потребує перманентного аналізу та прийняття нових науково-теоретичних підходів до вирішення проблем оборони країни. Саме це підтверджує актуальність теми статті.

Метою статті є узагальнення основних недоліків системи державного управління оборонною сферою та виокремлення перспективних шляхів для її модернізації в контексті прийнятої Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України (далі – Концепція розвитку СБО).

Враховуючи достатньо широке поле досліджуваної проблеми, спробуємо зосередитися саме на державноуправлінських аспектах оборонного будівництва, що являє собою воєнну політику держави. Воєнна політика – частина загальної політики певних соціальних сил і спеціально створених ними інститутів влади, що спрямована на підготовку і використання (навмисне або вимушене, військове або невійськове) засобів збройного насильства для досягнення тих чи інших класових, національних або загальнолюдських інтересів, поставленої мети, для ведення війни або протидії їй [1].

Воєнна політика – сукупність законодавчо закріплених у формі актів і рішень уряду принципів, мети і завдань державної діяльності з визначення змісту заходів уряду та його органів, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки країни. Воєнна політика концентроване відображення знаходить у воєнній доктрині держави, що становить систему поглядів на мету, характер можливої війни, підготовку до неї країни і збройних сил і засоби ведення воєнних дій [3].

На думку Л. Полякова, ефективність воєнної політики залежить від адекватності визначення шляхів і засобів захисту національних інтересів держави у воєнній сфері та повноти їхньої наступної реалізації [3]. Тривала відсутність необхідного рівня визначеності воєнної політики України призвела до неадекватного визначення потрібних сил і засобів збройної боротьби та постійних коливань у реформуванні оборонного сектора. У результаті, як відзначає Міністр оборони України С. Полторак, події 2014–2015 рр. привернули пильну увагу українського суспільства до питань обороноздатності держави. Як виявилось, за всі попередні роки незалежного існування нашої держави сталою тенденцією в цій сфері було лише перманентне зниження бойових та оперативних можливостей національного війська. Але це не єдина причина важких втрат, яких зазнала Україна внаслідок зовнішньої агресії в сполученні з проявами сепаратизму. Багато в чому ці втрати пов'язано з недоліками доктринальних засад оборони держави, неготовністю системи підтримання воєнної безпеки до рішучих ефективних дій в умовах жорсткої воєнно-політичної кризи [2].

Оборона, згідно зі ст. 1 Закону України “Про оборону України”, – це система визначених заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройного конфлікту [7]. Тобто оборона стосується двох складових воєнної політики: підготовки до можливого збройного конфлікту і застосування воєнної сили у збройному конфлікті. Для реалізації державної політики в різних сферах визначаються головні (відповідальні) центральні органи виконавчої влади. Їм також надаються додаткові повноваження з координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у відповідній сфері.

На думку вчених “воєнна безпека” та “оборона” мають змістовний перетин у складовій “підготовка держави до можливого збройного конфлікту”. Але це не заважає вбачати основний узагальнений зміст воєнної політики в забезпеченні воєнної безпеки та оборони, тобто реалізації всіх зазначених складових. Для проведення в життя відповідної політики призначається головний центральний орган виконавчої влади й допоміжні органи, які разом із підпорядкованими силами та засобами (повністю або частково) поєднуються в сектор. По суті, кожний сектор є основним інструментом держави для реалізації державної політики у відповідній сфері [12].

Виходячи з викладеного, для реалізації воєнної політики має створюватися сектор саме воєнної безпеки та оборони, оскільки сутність воєнної політики, як зазначалося вище, – це забезпечення воєнної безпеки та оборони (ВБО). Сектор ВБО містить

кілька складових, що виокремлюються за функціональною ознакою: до складу сектора мають включатись органи державної влади, а також сили та засоби (сили воєнної безпеки та оборони: військові формування, правоохоронні органи тощо), діяльність яких безпосередньо спрямовано на забезпечення воєнної безпеки та оборони шляхом застосування засобів збройного насильства, проведення спеціальних заходів або правового примусу. Тобто включення до сектора ВБО складових здійснюється за двома ознаками: спрямованістю діяльності й характером використовуваних заходів [10].

Головну роль у секторі ВБО відіграватимуть Міністерство оборони (МО) України зі Збройними Силами України (ЗСУ), а допоміжну – Міністерство внутрішніх справ (МВС) України з Національною гвардією України та інші державні органи з підпорядкованими їм силами та засобами. Функціональне поєднання кількох органів в одному секторі дає змогу забезпечити концентрацію зусиль, єдине управління та чітко окреслену відповідальність, оперативну сумісність підрозділів, технічну сумісність озброєння, єдині правила підготовки та застосування різнорідних сил і засобів [12].

Зазначене вимагає переосмислення загальних підходів до підтримання національної безпеки та оборони України. Основним напрямом реалізації органами виконавчої влади державної політики в цій сфері визначено забезпечення готовності сектора безпеки та оборони до відсічі збройній агресії проти України [2].

Сутність сучасної Концепції розвитку СБО полягає у визначенні шляхів приведення спроможностей, стану готовності й рівня забезпеченості сил безпеки та оборони та рівня ефективності системи управління ними у відповідність до тих завдань, які стоять перед ними нині й у перспективі [6].

Основними проблемами на сьогодні є законодавча неврегульованість функціонування сектора безпеки та оборони, відомча відокремленість його суб'єктів, відсутність спільної підготовки сил безпеки та оборони й налагодженої системи їхнього забезпечення та фінансування.

Концепція розвитку СБО передбачає об'єднання спроможностей і ресурсів суб'єктів сектора безпеки та оборони в інтересах спільних дій за визначеними сценаріями й ситуаціями в умовах єдиного планування та управління. Основні зусилля стосовно розвитку цього сектора в сучасних умовах пропонується зосередити на відновленні й підтриманні обороноздатності України [2].

У грудні 2014 р. Верховна Рада України визначила курс України на інтеграцію в європейський економічний і правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі, а також поглиблення співпраці з Організацією Північноатлантичного договору з метою досягнення критеріїв, необхідних для набуття членства в цій організації [10]. Це докорінним чином змінює загальні підходи до підтримання воєнної безпеки України.

Ідеться насамперед про раціональну воєнну політику України, згідно з якою здійснюються реформування й розвиток сектора безпеки та оборони держави. Основним напрямом діяльності органів виконавчої влади в цій сфері визначено досягнення готовності цього сектора до відсічі зовнішній збройній агресії. При цьому передбачається прискорення імплементації європейських норм та принципів у функціонування ЗСУ, поглиблення взаємосумісності ЗСУ з відповідними силами країн Європейського Союзу й НАТО, реалізація оборонних аспектів Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом та затвердженої Президентом України Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” [8].

Виходячи з положень Стратегії національної безпеки України [11], рішень Президента України та Уряду, ключовими завданнями зміцнення воєнної безпеки держави є:

- комплексне реформування системи забезпечення національної безпеки до рівня, прийнятного для членства в ЄС і НАТО, та позиціонування України на міжнародному рівні як рівноправного й цінного партнера;

- розроблення доктринальних засад воєнної політики України, що забезпечують створення ефективного сектора безпеки та оборони та достатні спроможності національної оборони для відсічі зовнішній збройній агресії;
- створення ЗСУ, які відповідали б стандартам НАТО й були сумісні зі збройними силами країн – членів Альянсу;
- визначення пріоритетів, дотримання яких дасть найбільший ефект у короткостроковій перспективі.

Основний спосіб вирішення наведених завдань – глибоке реформування сил оборони України із залученням адекватного фінансового й матеріального ресурсів і за політичної та економічної підтримки країн-партнерів. При цьому необхідно відмовитися від екстенсивного шляху реформування (нарощування кількісних параметрів сил оборони) на користь інтенсивного (збільшення бойових та оперативних спроможностей сил оборони через підвищення їхніх якісних параметрів). Отже, загальна чисельність ЗСУ, інших складових сил оборони в умовах мирного часу може залишатися на досягнутому на сьогодні рівні. Це стосується й загальної чисельності традиційних озброєнь (танків, гармат, літаків тощо). Основні зусилля слід зосередити на підвищенні рівня бойової та оперативної підготовки військ (сил) з одночасним радикальним оновленням системи управління ними та якісних характеристик озброєння та військової техніки, зокрема принципово нових зразків, розроблених на основі сучасних технологій [6].

У короткостроковій перспективі основні зусилля мають бути спрямовані на забезпечення комплексних системних змін в організації та функціонуванні сектора безпеки та оборони України, насамперед:

- перегляд доктрин, стратегій і концепцій, а також удосконалення законодавчої бази з питань підтримання воєнної безпеки та оборони;
- розроблення ефективного механізму реагування на кризові ситуації, вдосконалення системи управління військами (силами) в операціях і бойових діях;
- уточнення ролі й завдань складових сектора безпеки та оборони на стратегічному, оперативному і тактичному рівнях;
- поетапне вдосконалення організаційних структур сил безпеки та оборони України, оптимізацію чисельності особового складу, кількості озброєння та військової техніки;
- досягнення оперативної сумісності складових сектора безпеки та оборони України, планомірний перехід до стандартів НАТО (STANAG) в організації, озброєнні та підготовці військ (сил), а також у системі оперативного прийняття рішень;
- організацію спільної підготовки сил безпеки та оборони до виконання покладених на них завдань, перегляд підходів до підготовки й навчання особового складу;
- відновлення справності та продовження ресурсу, модернізацію, створення нових систем та уніфікацію зразків озброєння й військової техніки;
- перегляд концепції бюджетного планування й забезпечення ресурсами, радикальне поліпшення забезпечення ведення бойових дій шляхом запровадження сучасних логістичних механізмів.

Стрижневим напрямом подальшого міжнародного співробітництва нашої держави нині є формування ефективної системи зовнішніх гарантій національної безпеки, передусім через партнерство з країнами НАТО [10].

Виходячи з довгострокової мети приєднання до загальноєвропейської системи безпеки, основу якої становить НАТО, Україна поглиблюватиме співробітництво з Північноатлантичним альянсом за напрямками:

- взаємодії в рамках коротко- та довгострокових заходів з підвищення обороноздатності України;
- розвитку сектора безпеки та оборони держави як цілісної системи;
- участі в операціях з підтримання миру та безпеки під проводом НАТО;
- боротьби з тероризмом та ін.

Потрібне стратегічне переосмислення концепції оборони України з урахуванням досвіду подолання кризи 2014–2015 рр., запровадження нових методів керівництва обороною, які ґрунтуються на євроатлантичному досвіді та спираються на єдиний критерій – високу ефективність за прийнятних витрат.

До першочергових завдань належить створення дієвої системи управління сектором безпеки та оборони держави, основні суб'єкти якої визначені Концепцією розвитку СБО [11].

Метою Концепції розвитку СБО є визначення шляхів формування національних безпекових та оборонних спроможностей, що дадуть змогу відновити територіальну цілісність України у межах міжнародно визнаного державного кордону України, гарантувати мирне майбутнє України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також забезпечать створення національної системи: реагування на кризові ситуації; запобігання зовнішнім і внутрішнім загрозам національній безпеці, їхніх своєчасних виявлення та нейтралізації; гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина; забезпечення кібербезпеки; оперативного спільного реагування на кризові та надзвичайні ситуації [6].

Реалізація зазначеної мети досягатиметься насамперед шляхом: створення ефективної системи управління сектором безпеки та оборони як цілісною функціональною системою. Згідно з новими вимогами ця система включає такі суб'єкти: Президент України; Рада національної безпеки і оборони України (РНБО); МО України; ЗСУ; МВС України; Національна гвардія України; Національна поліція України; Державна прикордонна служба України; Державна міграційна служба України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Служба безпеки України; Управління державної охорони України; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; Державна спеціальна служба транспорту; координаційний орган з питань розвідувальної діяльності при Президенті України та розвідувальні органи України; Апарат РНБО; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику; інші складові, що визначені законами України [6].

Рівень забезпечення національної безпеки України залежить насамперед від ефективності функціонування відповідних органів державної влади, чіткого розподілу відповідальності й повноважень у визначених сферах діяльності та налагодженої взаємодії між ними.

Визначаючи принципи, що закладені в основу розвитку сектора безпеки та оборони щодо інтеграції до європейських та євроатлантичних безпекових структур, Україна виходить з того, що розвиток і зміцнення ЄС та НАТО поглиблюють загальноєвропейську та міжнародну безпеку в усіх її вимірах та вимагають проведення відповідних демократичних перетворень національних безпекових інституцій. Для ефективного розвитку сектора безпеки та оборони в сучасних умовах основними завданнями є централізація управління сектором безпеки та оборони у мирний час, у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період, підвищення рівня міжвідомчої координації та взаємодії; узгодження концепцій, стратегій і програм реформування та розвитку складових сектора безпеки та оборони, оборонно-промислового комплексу та забезпечення ефективної координації та функціонування державної системи кризового реагування та вдосконалення системи державного прогнозування і стратегічного планування, системи планування застосування військ (сил) і засобів сектора безпеки та оборони на основі принципів і стандартів ЄС та НАТО. Для досягнення визначеної мети планується реалізувати комплекс завдань, що полягають у такому: запровадженні керівництва сектором безпеки та оборони на основі прийнятих у державах – членах ЄС та НАТО принципів і стандартів; дотриманні принципів верховенства права, патріотизму, компетентності та департизації у функціонуванні сектора безпеки та обо-

рони, забезпеченні його реформування та розвитку з дотриманням принципів демократичного цивільного контролю; підвищенні рівня координації та взаємодії в секторі безпеки та оборони; впровадженні ефективної уніфікованої системи планування та управління ресурсами з використанням сучасних європейських та євроатлантичних підходів; формування системи управління силами безпеки та оборони залежно від типу кризової ситуації та з урахуванням багатогранності ризиків національній безпеці; удосконалення державного управління та керівництва сектором безпеки та оборони, у т. ч. систем забезпечення інформаційної і кібербезпеки, систем захисту інформації та безпеки інформаційних ресурсів; підвищення рівня індивідуальної фахової підготовки особового складу органів державного та військового управління, його відповідальності за прийняття рішень; реформування системи державного управління на особливий період шляхом оптимізації чисельності пунктів управління, адаптації їхніх систем зв'язку й автоматизації, створення мобільних пунктів управління.

Розвиток системи управління сектором безпеки та оборони спрямовано на забезпечення керівництва ним як цілісною системою, що побудована на принципах: налагодження співробітництва та ефективних стратегічних комунікацій між суб'єктами сектора безпеки та оборони; залучення громадянського суспільства до прийняття найбільш важливих стратегічних рішень із питань забезпечення національної безпеки; чітка регламентація діяльності в секторі безпеки та оборони, що гарантує стабільний розвиток держави; застосування адаптивних стратегій управління, що передбачають залучення незалежних експертних організацій; прозорість та підзвітність суспільству.

Передбачається, що Президент України відповідно до повноважень, визначених Конституцією України, здійснюватиме загальне керівництво сектором безпеки та оборони, організовуватиме взаємодію його складових [6].

Для вдосконалення державного управління сектором безпеки та оборони, своєчасного виявлення загроз національній безпеці України передбачається:

- утворити Об'єднаний оперативний штаб як орган управління міжвидовими та міжвідомчими угрупованнями військ (сил);
- удосконалити Єдину автоматизовану систему управління ЗСУ для роботи в рамках єдиної системи управління сектором безпеки та оборони;
- підвищити рівень стратегічного управління у сфері забезпечення національної безпеки шляхом створення мережі ситуаційних центрів, що взаємодіятимуть між собою та з Головним ситуаційним центром України. Мережа ситуаційних центрів сектора безпеки та оборони формуватиметься як єдиний організаційно-технічний комплекс, оснащений цільовим апаратно-програмним забезпеченням та унікальним інформаційно-комунікаційним обладнанням, що дасть змогу підвищити якість інформаційно-аналітичного забезпечення та мінімізувати строки для прийняття важливих управлінських рішень [10].

Одним з основних напрямів правового забезпечення розвитку сектора безпеки та оборони є унормування його діяльності й адаптація базових законодавчих та інших нормативно-правових актів, а також концептуальних і програмних документів до сучасних реалій та вимог, зокрема:

- розроблення та прийняття нової редакції Закону України “Про основи національної безпеки України”;
- розроблення та прийняття Закону України про планування в секторі безпеки та оборони та інших нормативно-правових актів;
- розроблення та прийняття Закону України про розвідувальну діяльність, внесення змін до законів України “Про Службу безпеки України”, “Про контррозвідувальну діяльність”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про боротьбу з тероризмом”, “Про розвідувальні органи України”;

- розроблення стратегій логістичного забезпечення та протидії в комунікативному середовищі;
- розроблення Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України, виходячи з цілей, завдань та пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки і оборони, воєнно-економічного, соціально-економічного та науково-технічного розвитку держави;
- законодавче визначення механізму узгодження висвітлення інформації з питань національної безпеки і оборони держави в засобах масової інформації;
- розроблення й упровадження нормативно-правових актів щодо відродження стратегічної ролі оборонно-промислового комплексу, забезпечення його реформування, сталого та ефективного розвитку [2].

Удосконалення нормативно-правової бази у сфері безпеки та оборони сприятиме формуванню та реалізації оновленої безпекової та оборонної політики в мирний час, у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці України, і в особливий період, готовності складових сектора безпеки та оборони, економіки та суспільства до відбиття збройної агресії проти України.

Реалізація передбачених Концепцією розвитку СБО засад дасть можливість створити боєздатні, багатофункціональні, мобільні, підготовлені на належному рівні, всебічно забезпечені, професійні сили безпеки та оборони, які за своїми спроможностями будуть здатні ефективно виконувати завдання за призначенням. Концепція сприятиме формуванню сектора безпеки та оборони як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру, розвиток якого здійснюється на основі уніфікованої системи планування в рамках досягнення спільних спроможностей, здатних адекватно і гнучко реагувати на комплексний характер актуальних загроз національній безпеці України, з урахуванням наявності одночасної дії факторів небезпеки, різних за змістом і сферою впливу. Разом із тим, як показує досвід, практично в усіх сферах сьогодні розроблено концептуальні документи, що містять у собі достатньо обґрунтовані напрями реформування. Небезпека полягає в тому, що на стадії реалізації існує безліч загроз, що здатні перетворити реформування на косметичний ремонт. Тому головним завданням органів влади є створення системи контролю перебігу реформування сектора безпеки та оборони із залученням до цієї справи представників різних політичних сил та громадськості.

#### Список використаних джерел

1. Горлач М. І. Політологія: наука про політику / М. І. Горлач, В. Г. Кремень. – К., 2009. – С. 84.
2. Полторак С. Головні завдання – підвищення обороноздатності держави / С. Полторак // НІО. – 2015. – № 2. – С. 3–6.
3. Поляков Л. Воєнна політика України : Конструктивна невизначеність / Л. Поляков // Центр Разумкова. Національна безпека і оборона. – 2004. – №8. – С. 13.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості : Закон України від 23 груд. 2014 р. № 35-VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/35-19>.
5. Про внесення змін до Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони : Закон України від 25 груд. 2014 . № 43-VIII. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/43-19>.
6. Прозатвердження Концепції розвитку СБО України: Указ Президента України від 14.03.2016 року №92/2016. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
7. Про оборону України : Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-XII, зі змінами. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
8. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
9. Про чисельність Збройних Сил України : Закон України від 5 берез. 2015 р. № 235-VIII. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/235-19>.

10. Руснак С. Воєнна безпека України у світлі реформування сектора безпеки і оборони / С. Руснак // НІО. – 2015. – № 2. – С. 9–14.
11. Стратегія національної безпеки України. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_analit/strategiya\\_2015.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/strategiya_2015.pdf).
12. Тимошенко Р. Оборонне планування: загальна логіка, структура та взаємозв'язок документів / Р. Тимошенко, М. Лобко // НІО. – 2015. – № 2. – С. 15–19.

*Надійшла до редколегії 05.04.2016 р.*