

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Аналітична доповідь

**КИЇВ - 2015**



УДК 354

За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації  
посилання на видання обов'язкове

Автори:

Резнікова О. О., к. е. н., с. н. с., Цюкало В. Ю., Паливода В. О.,  
Дрьомов С. В., к. ю. н., Сьомін С. В., д. політ. н., проф.

За заг. ред. к. е. н., с. н. с. Резнікової О. О.

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки  
України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода,  
С. В. Дрьомов, С. В. Сьомін. – К. : НІСД, 2015. – 58 с.

Досліджено теоретичні та практичні проблеми формування системи  
забезпечення національної безпеки України, досвід Європейського Союзу  
щодо створення та функціонування спільної системи європейської безпеки, а  
також досвід Республіки Польща та США щодо реформування та розвитку  
систем забезпечення національної безпеки. Запропоновані шляхи  
реформування системи забезпечення національної безпеки України, у т.ч.  
удосконалення законодавчого забезпечення відповідної сфери,  
запровадження системи стратегічного планування і прогнозування тощо.

Розраховано на спеціалістів у сфері національної безпеки, державного  
управління, представників органів державної влади, науковців, усіх, хто  
цікавиться проблемами забезпечення національної безпеки.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	4
<b>РОЗДІЛ 1. СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ</b> .....	5
1.1. Поняття, структура і призначення системи забезпечення національної безпеки .....	5
1.2. Ефективність функціонування системи забезпечення національної безпеки .....	8
<b>РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЗАХІДНИХ КРАЇН</b> .....	14
2.1. Концепція спільної європейської безпеки .....	14
2.2. Реформування системи забезпечення національної безпеки у постсоціалістичних країнах Європи: польський досвід .....	19
2.3. Система забезпечення національної безпеки США .....	25
<b>РОЗДІЛ 3. СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ</b> .....	33
3.1. Стан системи забезпечення національної безпеки України .....	33
3.2. Шляхи реформування системи забезпечення національної безпеки України .....	36
3.3. Удосконалення законодавчого забезпечення національної безпеки України .....	41
3.4. Планування і прогнозування у системі забезпечення національної безпеки України .....	44
<b>ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ</b> .....	51
<b>Додатки</b> .....	55

## ВСТУП

Реформування системи забезпечення національної безпеки є одним з найактуальніших для держави питань сьогодення. Під час протидії Україні широкомасштабній агресії Російської Федерації стало очевидним, що ця система в її нинішньому вигляді не здатна ефективно виконувати свої функції. Перед країною нині постали надскладні завдання, оскільки водночас із життєвою необхідністю захисту фундаментальних національних цінностей – незалежності, територіальної цілісності і суверенітету держави, свободи, прав людини і верховенства права, добробуту, миру і безпеки – усіма доступними, хоча і суттєво обмеженими засобами, держава має у короткий період часу провести комплекс реформ у сфері національної безпеки, а також долати корупцію. Саме ефективне функціонування сектору безпеки і оборони в умовах обмежених ресурсів держави та послідовна і конструктивна підтримка України міжнародним співтовариством для забезпечення її суспільно-політичного і соціально-економічного розвитку та регіональної безпеки є запорукою відновлення миру в Україні.

Реформування системи забезпечення національної безпеки визначено головним пріоритетом держави відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.

У травні 2015 р. прийнято нову редакцію Стратегії національної безпеки України, яка передбачає створення нової системи забезпечення національної безпеки України, що здатна протистояти російській загрозі, яка має довгостроковий характер, і враховує докорінні зміни у зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі України.

При цьому ключовим завданням визначено завершення формування та забезпечення розвитку ефективного сектору безпеки і оборони України. Він має спиратися на власні сили, оскільки Україна не є членом міжнародних систем колективної оборони і повинна сама забезпечувати свою безпеку і оборону.

Процес реформування системи забезпечення національної безпеки рухається не так швидко, як хотілося б. Іноді перешкодами на цьому шляху стають термінологічна невизначеність або застарілість відповідної правової бази у цій сфері. З огляду на це існує необхідність визначення концептуальних підходів до такого реформування, розробки конкретних пропозицій і рекомендацій щодо визначення основних термінів; комплексного перегляду законодавства України з питань забезпечення національної безпеки; оновлення системи взаємовідносин між гілками влади, державними органами, органами місцевого самоврядування, господарюючими суб'єктами, громадськими організаціями та особами з питань забезпечення національної безпеки; удосконалення таких важливих процесів, як прогнозування і планування у системі забезпечення національної безпеки тощо.

Розв'язанню цих проблем і присвячена ця аналітична доповідь.

## РОЗДІЛ 1. СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

### 1.1. Поняття, структура і призначення системи забезпечення національної безпеки

На сьогодні у світі не існує єдиного усталеного визначення терміну «національна безпека» та переліку сфер/компонентів, які вона має охоплювати. В цілому, у науковому і експертному середовищі можна умовно виділити 2 підходи до трактування цього терміну: широкий і звужений.

Згідно з першим підходом національна безпека охоплює практично всі сфери суспільного життя і розглядається як:

- захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз;

- або – відсутність загроз національним цінностям та життєво важливим інтересам громадян, суспільства, держави;

- або – сукупність чинників, які забезпечують сприятливі умови для розвитку країни; та ін.

Другий підхід до визначення терміну «національна безпека» звужує сферу його застосування і може трактувати національну безпеку як:

- сферу застосування спільних зусиль певних видів державної політики (комбінація видів політики може бути різною, але частіше мова йде про воєнну і зовнішню політику);

- або – стан, за якого виключається загроза війни, загроза суверенітету країни, її незалежності і територіальній цілісності;

- та ін.

Так само не існує і єдиного визначення понять «система національної безпеки» і «система забезпечення національної безпеки». Кожна країна індивідуально визначає сфери, які вона відносить до національної безпеки, перелік об'єктів і суб'єктів її забезпечення, виходячи із тих завдань, які стоять перед державою на національному та міжнародному рівнях, та її можливостей.

Якщо звернутися до досвіду США, де вперше було використано поняття «національна безпека» (під час звернення президента Т. Рузвельта до конгресу США у 1904 р.), то спочатку основу системи національної безпеки склали воєнна і зовнішньополітична компоненти. Якщо ж уважно ознайомитись із останніми Стратегіями національної безпеки США, зокрема, редакцією, прийнятою у лютому 2015 р., то стає очевидним, що крім воєнної і зовнішньополітичної сфер, нині національна безпека США охоплює також і економічну, і енергетичну, і внутрішньополітичну, і кібернетичну та інші сфери.

Законодавство США досить детально регламентує повноваження і функції органів державної влади у сфері забезпечення національної безпеки, навіть посадові обов'язки їх керівників і кваліфікаційні вимоги до претендентів на відповідні посади (зокрема, щодо обіймання посад Міністра оборони, голови Об'єднаного комітету начальників штабів). У той же час, законодавство США не визначає сфери і загрози національній безпеці. Такі загрози і пріоритети державної політики національної безпеки визначаються у Стратегії національної безпеки. Вона періодично оновлюється залежно від змін у безпековій ситуації і відповідає потребам держави на певному етапі розвитку.

Такий прагматичний підхід є цілком виправданим, оскільки загрози, від яких держава має захищати себе, суспільство і кожного громадянина, забезпечуючи тим самим

сталий розвиток, не є константою. Вони постійно трансформуються, розширюються сфери їх впливу; до традиційних загроз додаються принципово нові, виникнення яких обумовлено розвитком науки і техніки, процесами глобалізації та іншими чинниками. Перебуваючи на різних етапах розвитку, країна потребує періодичного перегляду своїх пріоритетів у сфері забезпечення національної безпеки. Для вирішення нових завдань можуть створюватися відповідні державні органи, удосконалюватися діяльність існуючих установ, залучатися представники громадянського суспільства, окремі громадяни.

Те, що є пріоритетом у сфері національної безпеки для одної країни, може навіть не стояти на порядку денному для іншої. Так, якщо утримання лідерства у сфері глобальної безпеки є одним з пріоритетів політики національної безпеки США, то пріоритети України на сучасному етапі сконцентровані, переважно, на завданнях щодо укріплення держави.

Загрози національній безпеці, від яких держава має захищати себе, суспільство і кожного громадянина, забезпечуючи тим самим сталий розвиток, постійно трансформуються, розширюються сфери їх впливу. До традиційних загроз нині активно додаються принципово нові, виникнення яких обумовлено розвитком науки і техніки, процесами глобалізації та іншими чинниками. Отже, у сучасних умовах доцільно застосовувати широке трактування терміну «національна безпека».

Національна безпека будь-якої держави внаслідок своєї багатокомпонентності потребує спеціальної системи її забезпечення, основним призначенням якої є виконання певних дій, спрямованих, перш за все, на захист національних цінностей і реалізацію національних інтересів. У даному випадку мова йде про *систему забезпечення національної безпеки (СЗНБ)*.

СЗНБ виступає як організаційна система державних і недержавних інституцій, інших суб'єктів, які покликані вирішувати завдання забезпечення національної безпеки у визначений законодавством спосіб.

*Метою* функціонування СЗНБ є організація процесу управління загрозами і ризиками, за якого державними і недержавними інституціями та окремими особами гарантується збереження і зміцнення національних цінностей, захист і прогресивний розвиток національних інтересів шляхом своєчасного виявлення, упередження, локалізації, нейтралізації, подолання внутрішніх і зовнішніх загроз, а також забезпечення ефективного функціонування самої системи забезпечення національної безпеки та її складових.

СЗНБ є цілісною системою, елементи якої тісно пов'язані між собою. Розрив цих зв'язків може призвести до руйнації всієї системи. Основними елементами СЗНБ є її суб'єкти і об'єкти. Для забезпечення цілісності СЗНБ важливе значення мають також прямі та зворотні зв'язки між ними, взаємодія з владно-політичною організацією держави в цілому, вплив внутрішнього і зовнішнього середовища.

У якості основних *об'єктів* СЗНБ слід розглядати національні цінності і національні інтереси. Розглядаючи національні цінності і національні інтереси через призму їх носіїв, можна розглядати також таку класифікацію об'єктів СЗНБ:

- держава (конституційний лад, суверенітет і територіальну цілісність України, політичну, економічну та соціальну стабільність, законність і правопорядок, розвиток рівноправного взаємовигідного міжнародного співробітництва тощо);
- суспільство (розвиток демократії, збереження культури і духовно-історичної спадщини, досягнення й розвиток суспільної злагоди, політична стабільність, віротерпимість тощо);
- людина і громадянин (життя, здоров'я, культура, традиції тощо).

Крім цього, об'єктом СЗНБ виступає і сама СЗНБ.

*Суб'єктами* системи забезпечення національної безпеки виступають – держава (у т.ч. її інститути, посадові особи), суспільство (соціальні верстви та групи, громадські організації), а також окремі громадяни.

При цьому, головним суб'єктом забезпечення національної безпеки виступає держава, яка здійснює свої функції через органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Держава визначає пріоритетні цілі в сфері забезпечення національної безпеки, а також шляхи, сили, засоби, форми й методи необхідні задля їхнього досягнення. Саме вона організовує взаємодію державних і недержавних інституцій, безпосередньо приймає рішення щодо застосування сил та засобів системи забезпечення національної безпеки.

При взаємодії об'єктів і суб'єктів системи забезпечення національної безпеки виникають деякі функціональні особливості. Так, завдання щодо забезпечення національних інтересів покладаються, передусім, на державу та її інститути, а суспільство і громадяни беруть меншу участь у відповідних процесах. Таким чином, суб'єкти СЗНБ тісно взаємодіють між собою, але кожен з них спеціалізується на вирішенні конкретних завдань відповідно до своєї предметної компетенції. У результаті такої взаємодії суб'єкти СЗНБ доповнюють один одного, утворюючи єдину організаційно-функціональну систему.

За своєю організаційно-функціональною та ресурсною спроможністю СЗНБ повинна, передусім, гарантувати суверенітет, територіальну цілісність, сталий розвиток, добробут та фізичну безпеку громадян.

Ключовим елементом системи забезпечення національної безпеки є **сектор безпеки і оборони**. Він являє собою охоплену єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, правоохоронних та спеціальних органів і служб, діяльність яких спрямована на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз шляхом проведення спеціальних заходів, правового примусу або застосування зброї у межах наданих їм повноважень.

До основних *функцій* СЗНБ належать:

- стратегічне прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки;
- виявлення, відстеження динаміки та визначення граничних значень загроз національній безпеці;
- розробка і здійснення комплексу заходів по запобіганню, нейтралізації загроз та відновленню нормального функціонування об'єктів національної безпеки;
- підтримка високого стану надійності функціонування системи забезпечення національної безпеки, забезпечення оперативного переходу в режим функціонування в кризовій ситуації, розвитку СЗНБ;
- участь у створенні ефективної системи регіональної та глобальної системи безпеки.

СЗНБ має усі ознаки складних системних утворень, зокрема такі:

- елементи СЗНБ поєднані певною структурою, мають внутрішні системоутворюючі зв'язки і взаємовпливи;

- СЗНБ має таку стрижневу якість системи, як єдність і цілісність. При цьому, єдність забезпечується її загальними цілями, засадами, принципами, організаційними нормами, безперервністю, а також охопленням усього спектру суб'єктів і об'єктів. Цілісність СЗНБ полягає у тому, що усі її структурні елементи є об'єктивно обумовленими і необхідними;

- СЗНБ є керованою системою. Вона передбачає наявність відповідних структур, а також чітко регламентованого процесу прийняття і реалізації управлінських рішень;

- структурні елементи СЗНБ, як і сама система в цілому, в певних межах можуть адаптуватися, зберігати відносну стійкість та самостійність. Вони не залишаються незмінними, а постійно розвиваються відповідно до суспільних змін та державної політики у сфері національної безпеки;

- СЗНБ має власні цілі, завдання, функції, принципи функціонування та розвитку, а також методи забезпечення поставлених завдань, взаємодія яких і забезпечує ефективне функціонування самої системи;

- СЗНБ має власні ексклюзивні функції, які покликані розв'язувати існуючі протиріччя та приводити об'єкт безпеки у відповідність до існуючих реалій у сфері національної безпеки.

## **1.2. Ефективність функціонування системи забезпечення національної безпеки**

Ефективність функціонування СЗНБ має характеризуватися певними параметрами, вихід за межі яких свідчить про відхилення від норми. На нашу думку, основними показниками, які можуть характеризувати стан і ефективність функціонування СЗНБ, є такі:

- показники (індикатори) стану національної безпеки;
- ефективність функціонування самої СЗНБ і, передусім, сектору безпеки і оборони.

*Показники (індикатори) стану національної безпеки* характеризують наявність (відсутність) ризиків і загроз національній безпеці у різних сферах, дозволяють виявити загрозливі тенденції у безпековому середовищі. Визначення таких індикаторів та їх відхилень від порогових значень лежить в основі ефективної державної системи кризового реагування та прийняття стратегічних рішень у сфері національної безпеки.

Для оцінок стану національної безпеки за окремими сферами використовуються різні методики розрахунку відповідних показників (статистичні розрахунки, експертні оцінки, соціологічні опитування тощо), а також різні часові періоди для визначення тих чи інших показників. З огляду на це виникає необхідність розробки єдиної методики, яка дала б змогу порівнювати рівні ризиків по кожній сфері, встановлювати взаємозв'язки між ними, розробляти відповідні прогнози.

Існуючі в світі методики розрахунку показників (індикаторів) стану національної безпеки базуються, як правило, на спеціальних аналітичних платформах, які охоплюють визначені групи інтегральних показників (індикаторів), що характеризують певні процеси, явища в середині кожної безпекової сфери. У свою чергу, інтегральні показники складаються з показників нижчих рівнів. Порівняння інтегральних показників передбачає існування уніфікованої методики перерахунку всіх складових елементів таких показників. Це дає змогу, зокрема, порівнювати показники, що мають якісні і кількісні характеристики.

Крім того, оцінка стану національної безпеки передбачає не лише оцінювання певних безпекових сфер, але й має враховувати взаємозв'язки і взаємовпливи між ними.

Як показує практика, оцінка стану національної безпеки здійснюється за такими основними сферами:

- воєнна безпека;
- державна безпека;
- внутрішньополітична безпека;
- економічна безпека;
- соціальна безпека;
- енергетична безпека;
- інформаційна безпека;
- кібербезпека;
- зовнішньополітична і міжнародна безпека та ін.

При комплексному аналізі стану національної безпеки враховуються також такі міжвидові показники, як відповідність національного законодавства міжнародним стандартам у сфері захисту прав людини і громадянина; стан захищеності власних



національних інтересів на регіональному і глобальному рівнях; ступінь входження до міжнародних структур (МВФ, СОТ, НАТО, ЄС) та ін. В цілому, аналіз стану національної безпеки має враховувати особливості розвитку конкретної держави та її стратегічні цілі розвитку.

Як зазначають фахівці, на практиці для системи забезпечення національної безпеки важливу роль відіграють не самі індикатори, а їх граничні значення. Тобто величини, недотримання значень яких перешкоджає поступальному розвитку держави, спричиняє негативні, руйнівні тенденції в національній безпеці держави.

Тому моніторинг загроз національній безпеці держави потребує використання показників (індикаторів), що характеризують фактично всі її аспекти. Основним завданням цього моніторингу є виявлення критичних значень, вихід за границі яких загрожує руйнівними наслідками особі, суспільству та державі. З усієї множини можливих індикаторів оцінки рівня загроз національним інтересам необхідно вибрати ті, що відображають ці критичні «точки біфуркації». Вони розглядатимуться як граничні значення індикаторів національної безпеки, недотримання яких призводить до порушення сталого розвитку держави, спричиняє руйнівні тенденції в економіці, знижує рівень життя населення.

Очевидно, що в основі моніторингу національної безпеки за допомогою індикаторів та їх граничних значень важливо відстежувати динаміку процесів, що відбуваються в різних її сферах, а не за окремими подіями. Кожна подія є наслідком процесу, що приводить до даного результату<sup>1</sup>.

**Оцінка ефективності функціонування самої СЗНБ** і, передусім, сектору безпеки і оборони, має непересічне значення, оскільки від стану суб'єктів цього сектору і взаємодії між ними багато в чому залежить спроможність держави виконувати свої функції по забезпеченню національної безпеки і оборони.

Як зазначають експерти, для кожної системи існує стійкий стан динамічної рівноваги. Управління СЗНБ за допомогою граничних значень індикаторів національної безпеки можна визначити як регуляторну діяльність, спрямовану на їх утримання в гомеостатичній області.

Для визначення граничних значень гомеостатичної області насамперед необхідно враховувати реальні та потенційні загрози, стратегічні цілі та засоби їх досягнення.

Такий підхід дає змогу отримати збалансовану систему показників (індикаторів) та їх граничних значень, що має важливе значення для визначення результативності запровадження державної політики національної безпеки у процесі моніторингу.

Під час розроблення та реалізації державної політики, заснованої на індикаторах та їх граничних значеннях, мають вивчатися реальні проблеми у сфері національної безпеки, а отже, надаватися рекомендації та межі їх застосування в конкретній державі. Необхідно застосувати знання про індикатори та їх граничні значення до реальних стратегічних цілей, зрозуміти причини, тому що саме вони становлять проблему всьому суспільству, і запропонувати план, комплекс дій для вирішення проблем національної безпеки. Це означає, що будь-який аналіз, заснований на знаннях про індикатори та їх граничні значення, має спрямовуватися на пошук практичного, здійсненого й вичерпного результату для досягнення стратегічних цілей:

- застосовувані засоби, що спрямовуються на захист основних об'єктів і сфер національної безпеки: людини і громадянина – їхніх конституційних прав і свобод; суспільства – його духовних, морально-етичних, культурних, історичних, інтелектуальних і матеріальних цінностей, інформаційного та навколишнього природного середовища, природних ресурсів; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності. Важливо, щоб вибір застосовуваних засобів для всіх сфер національної безпеки, а саме: зовнішньополітичної, сфери державної безпеки, воєнної та

---

<sup>1</sup> А.Б. Качинський. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.niss.gov.ua/content/.../Kachunckuy\\_mon-e08dc.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/.../Kachunckuy_mon-e08dc.pdf)

сфери безпеки державного кордону, внутрішньополітичної та економічної, соціальної та гуманітарної, науково-технологічної, екологічної й інформаційної сфер визначався чітко окресленими національними цінностями;

- стратегічні рішення, які вимагають не лише добре продуманого та комплексного аналізу всіх загроз, а й конкретних варіантів рішень у вкрай політизованому українському суспільстві. Такий підхід найліпше сприятиме вирішенню гострих проблем національної безпеки, а також переконанню у придатності рекомендацій щодо досягнення стратегічних цілей, спрямованих на захист основних об'єктів і сфер національної безпеки нашої держави<sup>2</sup>.

Визначаючи ефективність функціонування СЗНБ, важливо аналізувати не лише показники ефективності виконання уповноваженими державними органами їх функцій у сфері забезпечення національної безпеки, але й оцінювати базові умови (чинники), за яких СЗНБ може захищати від негативних впливів національні цінності й інтереси як всередині країни, так і на міжнародній арені. До таких умов, зокрема, слід віднести:

- наявність і ефективність базового і галузевого законодавства у сфері національної безпеки;
- збалансований механізм стримувань і противаг у системі державної влади, який визначає межі компетенції та порядок взаємодії між такими державними інститутами, як глава держави, уряд, парламент і судова система;
- гарантії забезпечення прав особи і громадянина;
- децентралізацію державної влади, забезпечення достатніх прав місцевого та регіонального самоврядування;
- партійну структуру політичної влади, наявність сильних конкурентоспроможних партій;
- розмежування політичної та адміністративної компетенції, формування сучасного висококваліфікованого адміністративного апарату;
- забезпечення здійснення демократичного цивільного контролю за функціонуванням СЗНБ;
- наявність недержавних безпекових інститутів та їх інтегрованість в СЗНБ;
- законодавче забезпечення незалежності засобів масової інформації;
- створення сприятливих умов для розвитку інститутів прямої демократії.

Оцінка ефективності СЗНБ не повинна визначатися як середньоарифметичне показників ефективності діяльності уповноважених державних органів у сфері забезпечення національної безпеки. Необхідно оцінювати ефективність діяльності сектору безпеки і оборони як єдиного комплексу. Відповідний інтегральний показник має складатися з інтегральних показників, що характеризують ефективність діяльності кожного органу сектору безпеки і оборони, а також враховувати ефективність їх взаємодії щодо виконання конкретних функцій.

Інтегральні показники ефективності діяльності окремих органів сектору безпеки і оборони, у свою чергу, мають складатися з низки показників нижчого рівня, які оцінюватимуть ті чи інші характеристики їх діяльності. Зокрема, інтегральний індикатор ефективності діяльності органів правопорядку може складатися з таких показників, як:

- рівень корупції в органах правопорядку;
- рівень довіри громадян до органів правопорядку;
- ефективність застосування законодавства в правоохоронній сфері (показує, якою мірою його практичне застосування призводить до реалізації поставлених законодавцем цілей);
- інституційна відповідність правоохоронної структури потребам держави (характеризує відповідність/доцільність існування окремих правоохоронних

<sup>2</sup> А.Б. Качинський. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.niss.gov.ua/content/.../Kachunckuy\\_mon-e08dc.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/.../Kachunckuy_mon-e08dc.pdf)

органів та їх підрозділів існуючим загрозам і завданням у правоохоронній сфері);

- рівень забезпеченості органів правопорядку технічними і спеціальними засобами;
- рівень кадрового потенціалу органів правопорядку (характеризує достатність кадрового забезпечення правоохоронних органів, рівень кваліфікації, спроможність виконувати функціональні обов'язки);
- рівень фінансового забезпечення органів правопорядку;
- інтегральний індикатор стану правопорядку (оцінює загрози національній безпеці у сфері забезпечення законності).

Інтегральний індикатор ефективності діяльності розвідувальних органів може складатися з таких показників, як:

- ефективність застосування профільного законодавства (характеризує ефективність закону, показує, якою мірою його практичне застосування призводить до реалізації поставлених законодавцем цілей);
- рівень інституційного забезпечення розвідувальної діяльності (характеризує відповідність структури розвідувальних органів і організації розвідувальної діяльності визначеним законодавством завданням);
- індикатор ефективності інформаційного забезпечення керівництва держави (характеризує кількість інформаційних повідомлень розвідувального характеру, які знайшли практичне застосування у діяльності органів державної влади по відношенню до загальної кількості надісланих органам державної влади повідомлень);
- рівень забезпеченості розвідувальних органів технічними і спеціальними засобами;
- рівень кадрового потенціалу розвідувальних органів;
- рівень фінансового забезпечення розвідувальних органів.

Аналогічні підходи можуть бути застосовані щодо визначення інтегральних показників ефективності діяльності інших суб'єктів сектору безпеки і оборони.

У багатьох країнах існують відомчі оцінки ефективності СЗНБ такі, які стан обороздатності (боездатність військових формувань, потужність ВПК, наявність та підготовленість мобілізаційних резервів, морально-психологічний стан населення тощо) або правопорядку (кількість вчинених і розкритих злочинів тощо) в державі та ін. Враховуючи, що зазначені показники розраховуються, як правило, на основі відомчої статистики, виникає ризик її свідомого викривлення в інтересах відповідного органу державного управління. У таких випадках контрольну функцію відіграють аналогічні показники, розраховані незалежними експертами з використанням соціологічних опитувань та експертних оцінок, а також індикатори, які розробляються міжнародними організаціями.

Зокрема, для оцінки протестного потенціалу в країні та здатності держави контролювати цілісність своєї території, політичну, демографічну, економічну та соціальну ситуацію в країні може використовуватися рейтинг крихкості держав (англ. Fragile States Index); до 2014 р. – рейтинг недієздатних держав (англ. Failed States Index) – рейтинг, розроблений Фондом миру, який почали визначати з 2005 р. для всіх країн світу.

Як зазначають експерти Фонду миру<sup>3</sup>, слабкі і недієздатні держави є викликом для міжнародного співтовариства. У сучасному світі, з глобалізованою економікою, інформаційними системами і взаємними впливами у сфері безпеки, підвищення крихкості однієї з держав може мати серйозні наслідки не лише для цієї держави та її людей, а й для сусідніх держав та інших держав по всьому світі. Міжнародній спільноті необхідно уважно стежити за умовами і тенденціями, які сприяють крихкості держав, і бути готовим

<sup>3</sup> За матеріалами Фонду миру [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://fsi.fundforpeace.org/methodology>

вжити необхідні дії, щоб запобігти негативним наслідкам або пом'якшити негативні ефекти.

Аналіз, що застосовується для визначення рейтингу крихкості держав, базується на «змішаному методі», а саме – зіставленні кількісних і якісних оцінок і висновків щодо головних подій в країні, що обстежується. За рейтингом, «недієздатніші» країни набирають більше очок і посідають вищі місця в переліку; натомість, найуспішніші держави набирають найменше очок і посідають у рейтингу останні місця. Аналіз здійснюється за 12 базовими соціальними, економічними та політичними показниками (кожен має в середньому 14 суб-індикаторів). Його результати потім конвертуються в єдину шкалу, яка представляє уніфіковане значення кожного з показників для даної країни (див. додаток 1).

Міжнародна громадська організація по боротьбі з корупцією та дослідженню питань корупції у світі Трансперенсі Інтернешнл (Transparency International) відома публікацією свого щорічного Індексу сприйняття корупції (ІСК) у країнах світу. ІСК розраховується з використанням даних з різних джерел. Для включення країни або території в рейтинг потрібна наявність не менше трьох джерел даних ІСК. Так, ІСК за 2014 р. охоплював 175 країн і територій, розраховувався з використанням даних з 12 різних джерел за два останні роки, представлених 11 незалежними організаціями, які фіксують рівні сприйняття корупції (див. додаток 2).

Для визначення ІСК країнам/територіям присвоюються бали і здійснюється їх ранжування відповідно до оцінок поширеності корупції в державному секторі відповідної країни. Цей індекс являє собою комбінацію опитувань і оцінок щодо корупції, дані яких збирають різні авторитетні організації. Число балів, отриманих країною/територією, відображає рівень сприйняття корупції в державному секторі за шкалою від 0 до 100, де 0 означає, що рівень корупції в державному секторі вважається дуже високим, а 100 – вкрай низьким. Позиція держави в ІСК показує його стан щодо інших країн/територій.

Як зазначають експерти, неможливо дати точну оцінку рівня корупції в різних країнах, спираючись лише на фактичні матеріали. Тому спроби оцінити рівень корупції шляхом порівняння даних про кількість врахованих хабарів, числа кримінальних справ або судових вироків, які прямо стосуються корупції, будуть недостатні для того, щоб встановити відповідні показники рівня корупції. Найбільш надійним методом порівняння відносних рівнів корупції в різних країнах є вимірювання сприйняття рівня корупції тими особами, які здатні запропонувати експертні оцінки корупції в державному секторі тієї чи іншої країни.

ІСК не є висновком про корумпованість націй і співтовариств і не стосується питань, пов'язаних з їх діяльністю і проведеною ними політикою, а також з діяльністю приватного сектора в таких країнах. ІСК не розкриває картину корупції в конкретній країні. Він показує сприйняття рівня корупції в державному секторі з боку підприємців та експертів з відповідної країни<sup>4</sup>.

Окрім оцінок ефективності СЗНБ на основі аналізу результатів виконання основних функцій уповноваженими органами державної влади та взаємозв'язків між ними, може застосовуватися і система оцінки результативності СЗНБ, основними показниками якої є такі:

- своєчасне виявлення загроз та ризиків національній безпеці;
- збереження національних цінностей, належний захист національних інтересів;
- забезпечення системної цілісності СЗНБ.

Оцінки стану національної безпеки і ефективності СЗНБ мають важливе значення для процесів планування і прогнозування у сфері національної безпеки, а також є основою

<sup>4</sup> За матеріалами Transparency International [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/corruption-perceptions-index-2014/faq.html>

для визначення пріоритетів держави та прийняття стратегічних рішень з питань забезпечення національної безпеки.

## РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЗАХІДНИХ КРАЇН

### 2.1. Концепція спільної європейської безпеки

У контексті прийнятої у березні 2014 р. Постанови Верховної Ради України «Про підтвердження курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу та першочергові заходи у цьому напрямі» постає необхідність вивчення досвіду як окремих країн-членів ЄС, що вже здійснили трансформацію інститутів забезпечення національної безпеки, так і загальноєвропейського досвіду співпраці у цій сфері на наднаціональному рівні.

#### Витоки концепції європейської безпеки на основі співпраці

Головна мета розробки й запровадження концепції європейської безпеки на основі співпраці (далі – європейська безпека) полягала у досягненні узгоджених і скоординованих дій задля нейтралізації нових викликів і загроз (насамперед, тероризму, організованої злочинності, етнічних і релігійних конфліктів, неконтрольованої міграції тощо). Ці явища виходили за межі національного рівня і в умовах об'єднаної Європи отримували характер внутрішніх загроз для всього ЄС. Для їх вирішення необхідно було застосовувати нові, зокрема невійськові, підходи. Разом з тим, існуючі інститути міжнародної безпеки (ООН, ОБСЄ, НАТО) виявилися недостатньо пристосованими до сучасних реалій<sup>5</sup>.

Початком формування європейської безпеки можна вважати підписання Брюсельського договору 1948 р. про співпрацю в економічній, соціальній і культурній галузях та колективну самооборону, згідно з яким був створений Західноєвропейський союз (ЗЄС). До складу ЗЄС входило 28 країн з чотирма різними статусами. У червні 1992 р. Рада міністрів ЗЄС прийняла рішення про створення власних Збройних сил, які у разі необхідності мали використовуватися для спільної оборони країн-членів, а також при проведенні миротворчих місій та гуманітарних операцій. Ці війська могли бути задіяні також для потреб НАТО. Однак, в силу інституційної нерегульованості та недостатньої оперативності управління військовими контингентами, їх використання було досить обмеженим. Амстердамський договір (травень 1999 р.) зробив ЗЄС «невід'ємною частиною розвитку Союзу», надавши йому оперативні повноваження у сфері оборони. В подальшому він почав поступатися своїми функціями структурам ЄС, створеним у рамках Спільної зовнішньої та безпекової політики. У листопаді 2000 р. було прийняте рішення про поступове розформування ЗЄС та передачу його повноважень відповідним органам ЄС. У червні 2011 р. ЗЄС офіційно припинив існування.

Основними завданнями європейської безпеки були і є такі:

- ефективна відповідь на регіональні загрози;
- запобігання конфліктам і кризам за допомогою дипломатичних засобів та оптимального розміщення Збройних сил;
- можливість врегулювання та розв'язання конфліктів, у разі їх виникнення;
- надання спільними засобами різної форми допомоги (адміністративної, гуманітарної тощо) у постконфліктний період.

Як зазначають експерти, реалізації європейської безпекової політики має сприяти низка ключових чинників, що визначають її зміст та напрями:

<sup>5</sup> Цыганков П.А. Безопасность: Кооперативная или корпоративная. Критический анализ международной политической концепции // Политические исследования. - 2000. - №3. - С. 128-140.

- політична система цих країн є досить усталеною, а діяльність органів державної влади здійснюється на основі чіткого розподілу функцій і повноважень гілок влади в умовах контролю громадянського суспільства;
- переважна більшість країн-членів ЄС входить до складу НАТО;
- фундаментальним принципом систем національної безпеки та ключовим завданням національних урядів є збереження існуючих високих стандартів життя, демократичних прав і свобод;
- у зовнішньополітичній сфері країни-члени ЄС реалізують стратегію єдиної Європи, мета якої - формування самостійного впливового центру сили<sup>6</sup>.

### **Спільні політики ЄС у секторі безпеки і оборони**

Визначальним фактором, гарантом національного суверенітету й протидії зовнішнім загрозам для країн-членів ЄС залишається воєнно-політичний блок НАТО, до складу якого входять майже всі держави Євросоюзу. Американська військова присутність на континенті, а особливо ядерна складова Альянсу, виступають гарантом європейської безпеки<sup>7</sup>. Разом з тим, необхідність протидії новим глобальним загрозам (насамперед, тероризму, релігійному екстремізму й сепаратизму) зумовила формування Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП), початок чому поклав Маастрихтський договір, підписаний у лютому 1992 р. СЗБП як один із трьох «стовпів», на яких тримається ЄС, мала вирішувати наступні завдання:

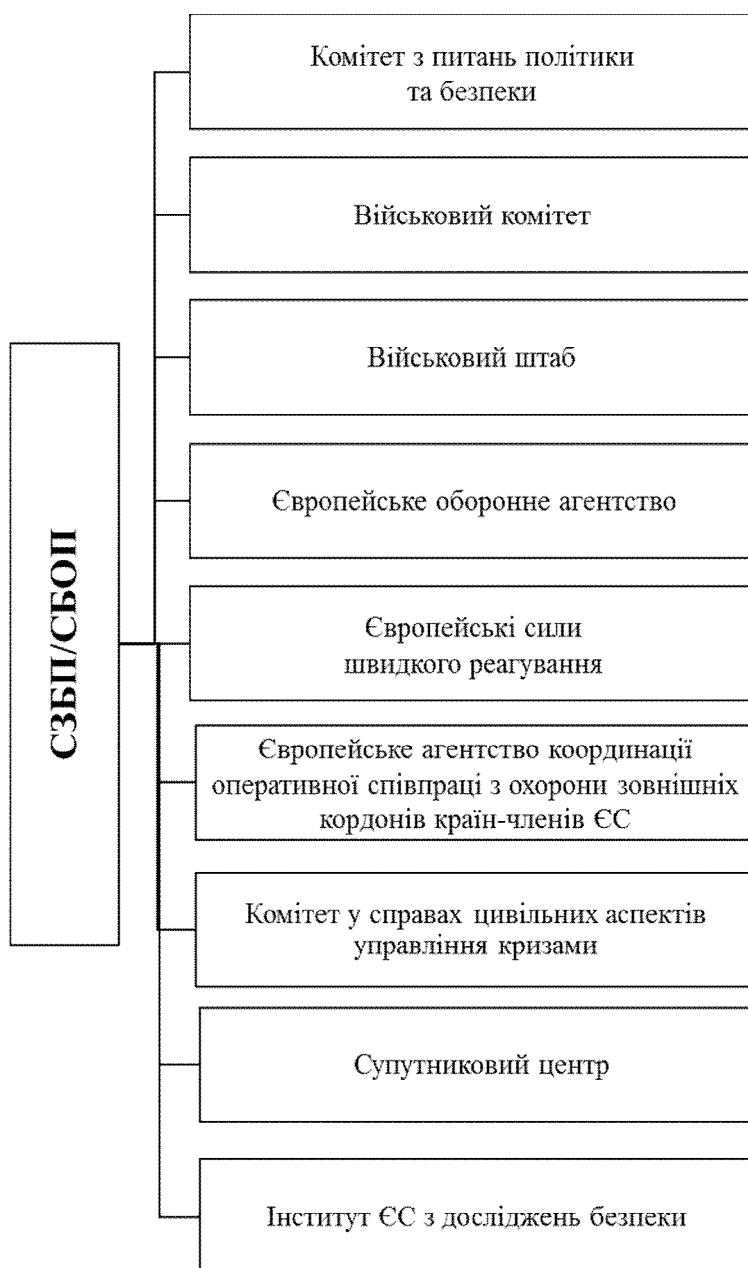
- захист спільних цінностей відповідно до Статуту ООН;
- зміцнення безпеки ЄС;
- збереження миру та міжнародної безпеки;
- підвищення одноосібної ролі ЄС у визначенні спільної зовнішньої політики;
- створення структури з планування нової політики та завчасного попередження з метою аналізу міжнародних подій і опрацювання рішень;
- запровадження посади Верховного представника з питань СЗБП<sup>8</sup>.

З метою більш широкого охоплення військових аспектів та кризових ситуацій, у 1999 р. СЗБП була доповнена Європейською безпековою та оборонною політикою (ЄПБО), яку у 2009 р. перейменували у Спільну безпекову та оборонну політику (СПБО). Організаційне забезпечення СПБО наведено на рис. 1.

<sup>6</sup> Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України: навч. посіб. / Г.П. Ситник: у 3 ч. Ч. 3 : Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки. - К. : НАДУ, 2010. – С. 55-61.

<sup>7</sup> Там само.

<sup>8</sup> Treaty on European Union - Maastricht Treaty [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf)



**Рис. 1. Система органів забезпечення функціонування СЗБП/СПБО**

Формально СБОП перебуває у компетенції Європейської ради, але фактичним координатором діяльності у рамках обох згаданих політик є Верховний представник з питань СЗБП, який крім цього обіймає ще кілька важливих посад:

- віце-президент Європейської комісії;
- президент Ради міністрів закордонних справ ЄС;
- керівник Європейської служби зовнішньополітичної діяльності (ЄСЗД);
- президент Європейського оборонного агентства;
- голова правління Інституту ЄС з досліджень безпеки<sup>9</sup>.

У безпосередньому підпорядкуванні Верховного представника з питань СЗБП знаходяться також координатор у сфері боротьби з тероризмом та Спеціальні

<sup>9</sup> Давиденко О.І. Правовий статус Верховного представника ЄС із закордонних справ та безпекової політики // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2013. – Вип. 60. - С. 415. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dip\\_2013\\_60\\_68.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dip_2013_60_68.pdf)



представники ЄС, котрі призначаються для врегулювання міжнародних конфліктів і реалізації пріоритетних програм міжнародного співробітництва<sup>10</sup>.

### **Європейська стратегія безпеки**

У контексті реалізації СЗБП/СПБО Європейська рада у грудні 2003 р. схвалила Європейську стратегію безпеки (ЄСБ), яка отримала назву «Безпечна Європа у кращому світі» (аналог Стратегії національної безпеки США) і мала слугувати посиленню внутрішньої згуртованості ЄС. Однією з причин, що призвела до підготовки цього документа, стали суттєві розбіжності між деякими країнами-членами ЄС в оцінках вторгнення військ коаліції на чолі із США до Іраку.

ЄСБ констатувала той факт, що забезпечення необхідного рівня безпеки виходить за межі національних кордонів і визначила низку ключових загроз, з якими об'єднана Європа має боротися:

- тероризм;
- розповсюдження зброї масового знищення;
- регіональні конфлікти;
- так звані неспроможні держави;
- організована злочинність.

З метою аналізу вже здійснених заходів та визначення наступних кроків щодо пришвидшення імплементації положень ЄСБ, у грудні 2008 р. у Брюсселі була підготовлена «Доповідь про реалізацію Європейської стратегії безпеки: забезпечення безпеки у мінливому світі»<sup>11</sup>.

У березні 2011 р. представники ЄС розпочали дискусію щодо необхідності перегляду ЄСБ, серед головних пріоритетів якої називалося питання відносин із сусідніми країнами<sup>12</sup>. Однак, тоді справи далі обміну думками не просунулися.

### **Перспективи розвитку європейської безпеки**

Останні події навколо України засвідчили, що прийнята дванадцять років тому ЄСБ вже не відповідає сучасній геополітичній ситуації та новим викликам і загрозам. У зв'язку з цим у грудні 2014 р. Верховний представник ЄС з питань СЗБП Ф. Могеріні висловила намір щодо доопрацювання форм посилення існуючих політик у сфері безпеки. А міністр закордонних справ Латвії Е. Рінкевічс заявив, що перегляд ЄСБ стане пріоритетом головування його країни у Раді ЄС у першому півріччі 2015 р.

У квітні 2015 р. у латвійському зовнішньополітичному відомстві відбувся круглий стіл високого рівня, присвячений перегляду ЄСБ. За словами заступника державного секретаря – політичного директора МЗС Латвії Е. Стіпрайса, пріоритетними напрямками нової стратегії мають стати: стабільність і безпека у сусідніх з Європою південних та східних регіонах; сприяння посиленню можливостей ЄС з протидії елементам гібридної війни; зміцнення співробітництва з НАТО; підвищення країнами-членами ЄС витрат на оборону.

Європейська рада на своєму засіданні 25-26 червня 2015 р. обговорила ці проблеми і ухвалила наступні рішення:

- прийняти оновлену Стратегію внутрішньої безпеки ЄС, пріоритетом якої має стати боротьба з тероризмом;

<sup>10</sup> The post of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy - [Електронний ресурс]. – [http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index_en.htm)

<sup>11</sup> Report of the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf)

<sup>12</sup> Міжнародне безпекове середовище: виклики і загрози національній безпеці України. Аналітична доповідь / за заг. ред. К. А. Кононенка. – К.: НІСД, 2013. – С. 54.

*Довідково: 26 червня ц.р. одночасно у Франції, Тунісі та Кувейті мали місце терористичні акти, здійснені ісламськими фундаменталістами. Президент Франції Ф. Олланд був змушений терміново залишити засідання Європейської ради.*

- підготувати Глобальну стратегію зовнішньої та безпекової політики ЄС (має бути схвалена у червні 2016 р.);
- продовжити роботу над більш ефективною та орієнтованою на результат СБОП, розвивати її військову та цивільну складові, зміцнювати оборонну індустрію.

На тлі дискусії з безпекових питань особливий резонанс отримала ідея президента Єврокомісії Ж.-К. Юнкера щодо створення загальноєвропейської армії, за допомогою якої ЄС зможе реагувати на загрози безпеці як країнам-членам, так і сусіднім з ними країнам, а також дати Росії зрозуміти, що Європа готова серйозно захищати свої цінності. Ідея викликала неоднозначну реакцію у країнах-членах ЄС. На її підтримку висловилися президент Фінляндії, міністр оборони ФРН та голова комітету у закордонних справах німецького Бундестагу. Проте, за словами представника британського уряду, оборона є національною прерогативою, а не сферою відповідальності ЄС, тому єдина європейська армія не має жодних перспектив<sup>13</sup>.

Європейська рада також звернула увагу на необхідність:

- встановити у країнах-членах ЄС достатній рівень асигнувань на оборонні цілі і організувати максимально ефективне використання свого ресурсного потенціалу;
- передбачити у бюджеті ЄС витрати на дослідження та програми, пов'язані з оновленням СБОП;
- сприяти розширенню оборонного співробітництва у рамках ЄС, виділивши на це додаткові кошти;
- мобілізувати наявні можливості ЄС для протидії загрозам гібридного характеру;
- посилити партнерські зв'язки з ООН, НАТО, ОБСЄ та Африканським союзом<sup>14</sup>.

Необхідно зазначити, що з виконанням цих завдань можуть виникнути певні проблеми, оскільки ЄС не є монолітною структурою, а складається з окремих держав та їхніх формальних і неформальних об'єднань, які інколи мають протилежні інтереси. До чинників, що гальмують вироблення і реалізацію єдиної ефективної безпекової політики слід віднести:

- політичні суперечності між державами ЄС щодо підходів до створення європейської системи забезпечення безпеки;
- відсутність оборонної та безпекової сфер серед пріоритетів фінансування у більшості бюджетів держав-членів ЄС;
- традиційне сприйняття НАТО як самодостатньої й ефективної системи колективної безпеки у Європі;
- процес прийняття рішень у сфері безпеки та оборони ЄС - досить складний і передбачає проходження низки тривалих бюрократичних процедур, що також впливає на оперативність реагування на нові виклики та загрози<sup>15</sup>.

Разом з тим, для України було б бажаним, щоб у підготовці оновленої ЄСБ взяли активну участь країни Центральної і Східної Європи, де усвідомлюють значення нашої держави для регіональної безпеки. Україна як учасник «Східного партнерства» має також наполягати на посиленні співробітництва з Євросоюзом у рамках СЗБП/СПБО (наприклад, шляхом залучення до участі у місіях ЄС у Грузії та ЦАР).

<sup>13</sup> We need a European army, says Jean-Claude Juncker [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bbc.com/news/world-europe-31796337>

<sup>14</sup> European Council conclusions, 25-26 June 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/06/25-26/>

<sup>15</sup> Ситник Г.П. Безпековий вимір євроінтеграційних процесів: досвід для України / Г.П. Ситник // Гілея: науковий вісник. – 2013. - № 75. – С. 514-517.

Євроінтеграційний курс нашої держави – це можливість для виходу України із «сірої зони» безпеки. Внаслідок цього можна передбачати зростання тенденції до певного звуження простору невизначеності, і, відповідно, підвищення рівня регіональної та глобальної стабільності в Європі та в світі<sup>16</sup>. А отримання членства у ЄС стало б дієвою гарантією забезпечення національної безпеки України, оскільки Лісабонський договір, який набув чинності у грудні 2009 р., передбачає колективну відповідальність країн-членів ЄС, обов'язкове надання допомоги всіма можливими засобами країні, яка стала жертвою агресії. Це положення дублює ст. 5 Вашингтонського договору про створення НАТО.

## **2.2. Реформування системи забезпечення національної безпеки у постсоціалістичних країнах Європи: польський досвід**

Особливості польського досвіду у сфері реформування СЗНБ полягають у тому, що Польщі досить плавно вдалося здійснити перехід з однієї системи колективної безпеки (ОВД) до іншої (НАТО), при цьому були збережені позитивні напрацювання попередньої епохи, зокрема кращі кадри військової еліти, основний професійний кістяк правоохоронних органів та спецслужб. Реформуванню СЗНБ також сприяла незмінність і послідовність курсу країни на вступ до НАТО і ЄС, незалежно від перебування при владі урядів, сформованих протилежними політичними силами.

За визначенням науковців Академії національної оборони Збройних сил РП, «національна безпека – це один із основних напрямків функціонування (діяльності) держави, призначених для забезпечення її життєздатності, насамперед розвитку і свободи реалізації національних інтересів у конкретному безпековому середовищі шляхом вирішення проблем, використання можливостей, зменшення ризиків та запобігання різного роду загрозам»<sup>17</sup>.

### **Забезпечення національної безпеки у Польщі до 1990 р.**

У 1959-1990 рр. одним із основних елементів системи забезпечення національної безпеки (у сучасному розумінні цього поняття) у Польщі був Комітет оборони країни (КОК) при Раді міністрів Польської Народної Республіки (ПНР) на чолі з I секретарем ЦК Польської об'єднаної робітничої партії. Цей орган, згідно з положеннями закону «Про загальний обов'язок оборони ПНР», мав повноваження щодо координації та контролю за реалізацією міністерствами, відомствами і воєводськими комітетами оборони завдань у оборонній сфері.

Після введення у грудні 1981 р. у Польщі військового стану КОК отримав додаткові повноваження у сфері державної безпеки та забезпечення правопорядку, а його керівник став головнокомандувачем Збройних сил.

За тодішніх умов біполярного світу ПНР була учасником системи колективної безпеки – ОВД, створеної на протигагу НАТО. У її рамках, на основі підписаної Угоди про Систему об'єднаного обліку даних про противника, здійснювалось також співробітництво між спецслужбами країн-учасниць цієї організації.

<sup>16</sup> Актуальні виклики та загрози регіональній безпеці: висновки для України. Аналітична лоповідь / за заг. ред. К. А. Кононенка. – К.: НІСД, 2014. – С. 41.

<sup>17</sup> Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. - Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 2003. - S. 17.

## **Перегляд підходів до національної безпеки в РП на етапі підготовки вступу до НАТО.**

У 1989-1990 рр. на тлі розпаду так званого соціалістичного табору у Республіці Польща мала місце трансформація суспільно-політичного ладу, у ході якої було відновлено статус суверенної держави, задекларовано зовнішньополітичний курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію і розпочато роботу над формуванням нової СЗНБ.

У лютому 1990 р. КОК прийняв Оборонну доктрину Республіки Польща, яка вже на момент її затвердження втратила свою актуальність, оскільки основним її положенням була участь країни в ОВД. Разом з тим, у документі зазначалося, що доктрина є похідною від політики національної безпеки, підкреслювався тісний зв'язок останньої з міжнародною безпекою, а також говорилося, що у разі військового конфлікту РП не зобов'язана брати в ньому участь на боці СРСР та його союзників<sup>18</sup>.

Перша відкрита Оборонна доктрина РП фактично становила продовження таємного документа «Вузлові засади оборони ПНР», прийнятого у 1987 р.

У жовтні 1992 р. у Польщі був прийнятий Конституційний закон про взаємовідносини між законодавчою та виконавчою владою, а також територіальне самоврядування, який отримав назву Малої конституції. Згідно з її положеннями, в РП встановлювалась парламентсько-президентська форма державного правління. У документі визначалось, що президент стоїть на захисті суверенітету та безпеки держави, а Рада міністрів відповідає за забезпечення зовнішньої та внутрішньої безпеки держави<sup>19</sup>.

У контексті здійснення підготовчих заходів до вступу до НАТО та ЄС у Польщі проводились теоретичні дослідження у сфері національної безпеки, які супроводжувались нормативно-правовим закріплення їх результатів та створенням відповідних органів.

У листопаді 1992 р. КОК схвалив документ «Основи польської політики безпеки», який визначав засади державної політики у сферах зовнішньої та внутрішньої безпеки. Одночасно з метою розвитку та конкретизації цих засад був затверджений інший документ - «Політика безпеки та оборонна стратегія», який містив наміри та напрями діяльності, націлені на зміцнення суверенітету і безпеки РП. Основним таким напрямом проголошувався курс на приєднання Польщі до Північноатлантичного альянсу, перетворення її на європейську опору НАТО і важливий чинник європейської системи колективної безпеки<sup>20</sup>.

### **Стратегії національної безпеки РП як члена НАТО і ЄС (2000-2014)**

Вступ країни до НАТО у березні 1999 р. вимагав опрацювання нових підходів до безпекових питань, тому у січні 2000 р. Рада міністрів вперше прийняла Стратегію безпеки РП, в якій говорилося: «Членство у в Північноатлантичному альянсі істотним способом змінило геополітичну та геостратегічну позицію Польщі. Вона стала частиною союзницької оборонної системи, яка гарантує безпеку і створює умови для стабільного розвитку»<sup>21</sup>. У травні того ж року у прийнята й нова Стратегія оборони РП.

Події 11 вересня 2001 р. у США стали поштовхом до прийняття нової Стратегії національної безпеки РП, яка була затверджена у вересні 2003 р. У розділі «Нові виклики» знайшли відображення такі неklasичні загрози для Польщі, як, наприклад, напруга на

<sup>18</sup> Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.legeo.pl/prawo/uchwala-komitetu-obrony-kraju-z-dnia-21-lutego-1990-r-w-sprawie-doktryny-obronnej-rzeczypospolitej-polskiej/>

<sup>19</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1992a.html>

<sup>20</sup> Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej [Електронний ресурс]. – [www.koziej.pl/files/Strategia\\_RP\\_z\\_92\\_r.doc](http://www.koziej.pl/files/Strategia_RP_z_92_r.doc)

<sup>21</sup> Strategie bezpieczeństwa narodowego RP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sciaga.pl/tekst/43217-44-strategie\\_bezpieczenstwa\\_narodowego\\_rp](http://sciaga.pl/tekst/43217-44-strategie_bezpieczenstwa_narodowego_rp)

Балканах, внутрішньополітичні, соціальні та етнічні конфлікти. До нових глобальних викликів були віднесені: міжнародний тероризм, розповсюдження зброї масового ураження, непередбачувана політика авторитарних режимів, інформаційні війни, організована злочинність.

У листопаді 2007 р., в умовах членства Польщі в ЄС, приймається нова редакція Стратегії національної безпеки РП, положення якої були скориговані зі Стратегічною концепцією НАТО і Європейською стратегією безпеки. Цей документ, на відміну від попередніх редакцій, не обмежувався питаннями військово-політичної безпеки, але звертав також увагу на категорії безпеки, що впливали на загальний стан безпеки держави та нації, зокрема такі, як суспільна, економічна, енергетична, екологічна, інформаційна та телекомунікаційна безпека. Відповідно до цього окреслено загрози для національної безпеки. Документ також передбачав обов'язковість проведення Стратегічного перегляду національної безпеки. Останній являє собою захід науково-дослідницького характеру, який має на меті об'єктивне та обґрунтоване вивчення стану і перспектив національної безпеки, а також розробку рекомендацій для вищих посадових осіб держави у сфері стратегічного управління. Вперше був здійснений в РП у 2010 р.

В умовах кардинальних змін у геополітичній ситуації на європейському континенті, у жовтні 2014 р. Рада міністрів РП прийняла нову редакцію Стратегії національної безпеки Республіки Польща, у якій наголошується, що відновлення Росією позицій наддержави за рахунок її оточення та посилення конфронтаційної політики (про що свідчить конфлікт з Україною, включаючи анексію Криму) негативно відображається на стані безпеки в регіоні<sup>22</sup>.

За оцінками авторів документа, на кордонах з Польщею існує ризик конфліктів регіонального та місцевого характеру, у які країна може бути безпосередньо або опосередковано втягнена. Польща також не є вільною від політичного тиску з використанням військових аргументів. У безпосередній близькості з РП має місце висока концентрація військових сил і засобів. Загрози Польщі за несприятливих умов можуть мати як невійськовий, так і військовий характер. В останньому випадку вони можуть прийняти форму кризових та воєнних загроз, тобто збройних конфліктів різного масштабу – від військових дій (нижче рівня класичної війни) до менш ймовірного конфлікту значного масштабу.

У документі визначені три пріоритети політики безпеки:

пріоритет I – зосередження стратегічних зусиль, головним чином, на забезпеченні безпеки своїх громадян і території країни, підтримці оборонних можливостей країн-союзників, участі в реагуванні на загрози за межами союзницьких територій;

пріоритет II – підтримка консолідації НАТО навколо оборонної функції, стратегічне зміцнення східних флангів Альянсу, розвиток Спільної політики в галузі безпеки та оборони ЄС;

пріоритет III – посилення ролі ООН, підвищення ефективності регулювання в галузі контролю над озброєннями та роззброєнням, в тому числі заходів щодо зміцнення довіри та безпеки, відновлення ролі ОБСЄ на регіональному рівні.

### **Система забезпечення національної безпеки РП.**

Вперше поняття СЗНБ (яке ліквідувало поділ на систему внутрішньої і зовнішньої безпеки держави) було конкретизоване у Стратегії національної безпеки, прийнятій у листопаді 2007 р.

Під СЗНБ розуміється внутрішньо координована сукупність «відповідальних за безпеку, згідно з Конституцією РП та відповідними законами, органів та установ, що належать до законодавчої, виконавчої та судової влади (зокрема, парламент, президент РП, Рада міністрів і центральні органи урядової адміністрації). Важливими його

<sup>22</sup> Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>

елементами є Збройні сили та урядові структури, зобов'язані запобігати і протидіяти зовнішнім загрозам, забезпечувати громадський порядок, проводити рятувальні заходи та захист населення і майна у надзвичайних ситуаціях, а також органи самоврядування та інші юридичні особи, включаючи підприємців, які створюють промислово-оборонний потенціал».<sup>23</sup> Основні елементи СЗНБ РП наведені на рис. 2



**Рис. 2. Система забезпечення національної безпеки Республіки Польща**

Зважаючи на затвердження у 2009 р. Радою міністрів РП нових засад проведення політики розвитку країни, а також на появу нових викликів сучасного безпекового середовища, виникла необхідність перегляду підходів до політики безпеки держави та поєднання її з політикою соціально-економічного розвитку. На виконання Стратегії розвитку країни «Польща-2030», у квітні 2013 р. приймається Стратегія розвитку системи національної безпеки РП до 2022 р., яка включена до числа дев'яти інтегрованих стратегій розвитку РП. Вона передбачає проведення наступних заходів:

<sup>23</sup> Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej- 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.koziej.pl/files/SBN\\_RP.pdf](http://www.koziej.pl/files/SBN_RP.pdf)

- удосконалення підсистеми управління національною безпекою;
- визначення ролі Урядового центру безпеки у системі національної безпеки;
- удосконалення співробітництва організаційних структур, відповідальних за справи кризового менеджменту та оборонного реагування на різних етапах (мирний період, кризові ситуації, війна);
  - забезпечення механізмів координації та співпраці між органами, суб'єктами і організаційними структурами СЗНБ, включаючи Збройні сили;
  - уніфікація процесів оборонного планування та кризового менеджменту;
  - інтенсифікація моніторингу та оцінки розвитку СЗНБ, зокрема шляхом проведення циклічних Стратегічних переглядів національної безпеки;
  - забезпечення інформаційної та телекомунікаційної безпеки у контексті інтегрованої СЗНБ;
  - підвищення рівня забезпечення безпеки телекомунікаційних засобів державних органів влади, включаючи захист від кібертероризму;
  - розвиток системи реагування на комп'ютерні інциденти;
  - розвиток мережі урядового зв'язку<sup>24</sup>.

У зв'язку з цим у рамках Стратегічного перегляду національної безпеки було запропоновано внести зміни до СЗНБ, які мали б покращити співпрацю між президентом РП та урядом у цій сфері<sup>25</sup> (див. рис. 3).

---

<sup>24</sup> Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – 2022 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2013/09/SRSBN\\_RP\\_przyjeta090413.pdf](http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2013/09/SRSBN_RP_przyjeta090413.pdf)

<sup>25</sup> Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spbn.gov.pl/sbn/biala-ksiega/4630,Biala-Ksiega.html>

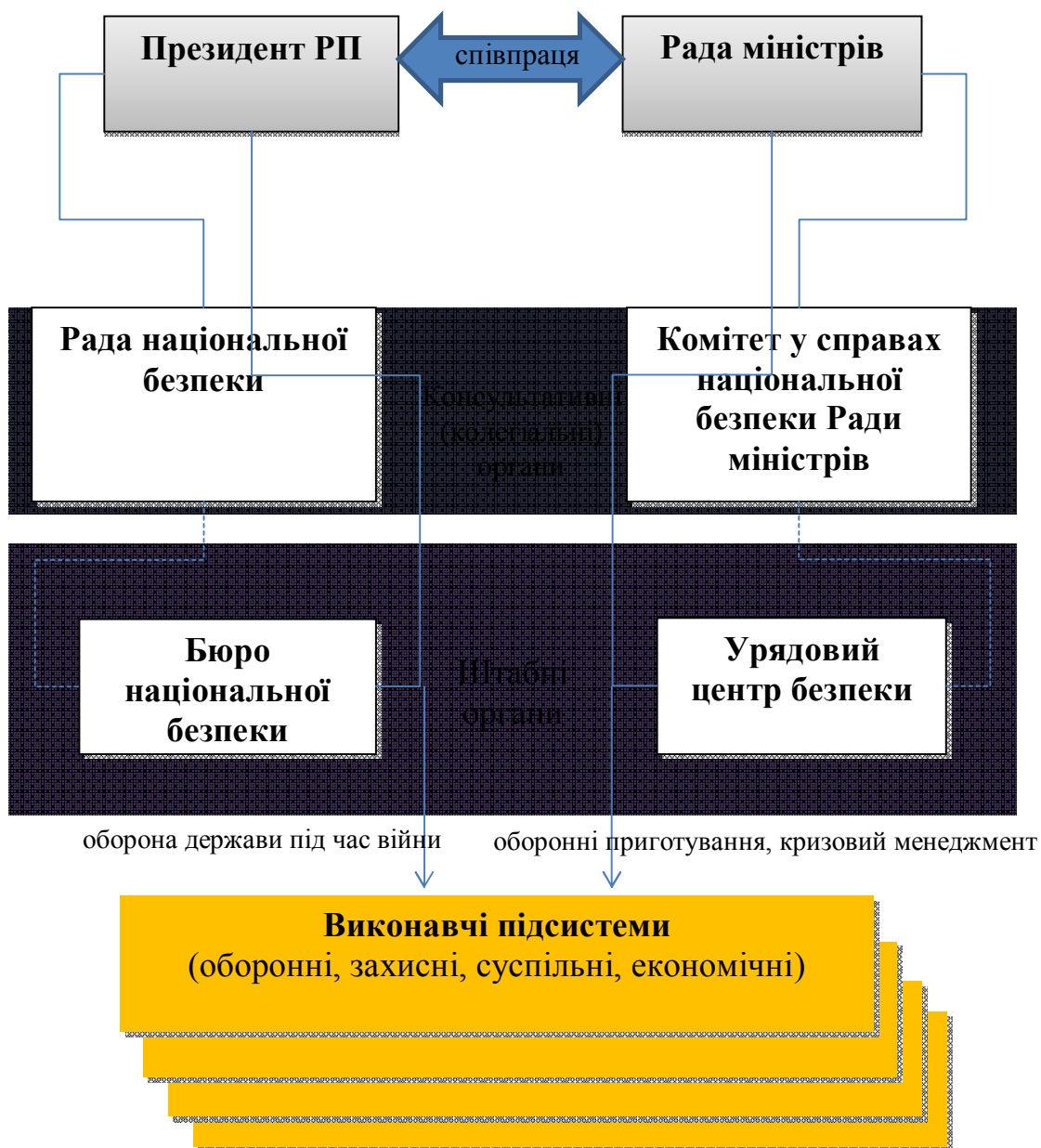


Рис. 3. СЗНБ РП (проект, запропонований БНБ)

*Довідково:* Комітет у справах національної безпеки мав бути створений у 2013-2014 рр. як урядовий орган для координації діяльності спецслужб та посилення їх співпраці з поліцією, іншими міністерствами і відомствами. Однак, його створення загальмувалося після відставки прем'єр-міністра РП Д. Туска. Урядовий центр безпеки – орган управління кризовими ситуаціями, підпорядкований Голові Ради міністрів РП.

#### **Рада національної безпеки РП.**

Конституція РП, прийнята у квітні 1997 р., закріпила роль президента у безпековій сфері та надала йому право створювати новий державний орган – РНБ, а також призначати та звільняти її членів (без погодження з Головою Ради міністрів). Перший склад РНБ був сформований у січні 1998 р. президентом РП А. Квасьневським.



Протягом довгого часу функціонування РНБ не регламентувалось жодним нормативно-правовим актом, і лише у травні 2010 р. в.о. президента РП Б. Коморовський видав розпорядження «Щодо порядку діяльності Ради національної безпеки».

Згідно з нормою Конституції, РНБ є дорадчим органом і не уповноважена приймати будь-яких рішень (тому на сьогодні вона не виступає повноправним учасником СЗНБ). Права РНБ обмежені до розгляду і оцінювання основних засад безпеки, зовнішньої політики, стратегічних проблем національної безпеки та проектів її стратегії, оборонної доктрини, напрямків розвитку Збройних сил, інших проблем, які мають відношення до підготовки СЗНБ<sup>26</sup>.

Робочим органом РНБ є Бюро національної безпеки, яке здійснює організаційне, технічне та фінансове забезпечення діяльності РНБ. Керівник Бюро національної безпеки за посадою є Секретарем РНБ і готує її засідання.

Бюро національної безпеки існувало із січня 1991 р. як виконавчий орган КОК і спочатку підпорядковувалося Державному секретареві у справах національної безпеки Канцелярії президента РП. Починаючи з часу створення РНБ у 1997 р., КОК перестав збиратися на засідання, а у 2003 р. взагалі припинив своє існування. Статус БНБ законодавчо був закріплений при внесенні змін до закону «Про загальний обов'язок оборони ПНР», а також розпорядженням президента РП «Щодо організації та сфери діяльності БНБ». У деяких наукових публікаціях цей орган помилково відносять до системи спецслужб РП.

На підставі викладеного можна стверджувати, що Польща має значний досвід у прийнятті Стратегій національної безпеки та їх оперативного коригування у залежності від змін геополітичної ситуації. Складовими цього досвіду є наступні:

- опрацювання концептуальних документів у безпековій сфері здійснюється на підставі закону «Про загальний обов'язок оборони РП» (зі змінами та доповненнями), прийнятого ще у 1967 р.;
- підготовка проекту Стратегії національної безпеки РП проводиться міністерством національної оборони, схвалення - Радою міністрів РП і затвердження - президентом;
- передбачення перспективного планування розвитку СЗНБ;
- періодичне проведення Стратегічних переглядів національної безпеки з метою інтенсифікації моніторингу та оцінки розвитку СЗНБ;
- особлива роль Бюро національної безпеки РП, яке фактично є аналогом Апарату РНБО України і одночасно виконує функції, подібні до тих, які має Національний інститут стратегічних досліджень.

### **2.3. Система забезпечення національної безпеки США**

У Сполучених Штатах Америки питання створення ефективної системи забезпечення національної безпеки опрацьовується впродовж довгого часу не лише на теоретичному, але й на практичному рівні. По суті, США пройшли всі можливі етапи розвитку цієї системи, реалізували низку моделей, припустилися типових помилок та дійшли відповідних висновків. У процесі впровадження СЗНБ США створили всі можливі прецеденти та приклади, на які у своїй практиці орієнтуються інші країни.

<sup>26</sup> Zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/Zarządzenie\\_Prezydenta\\_RP\\_z\\_24\\_maja\\_2010\\_r\\_w\\_sprawie\\_trybu\\_działania\\_RBN.pdf](http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/Zarządzenie_Prezydenta_RP_z_24_maja_2010_r_w_sprawie_trybu_działania_RBN.pdf)

## Теоретичні засади системи забезпечення національної безпеки у США

Наукове обґрунтування категорія «національна безпека» у Сполучених Штатах отримала після Другої світової війни. На першому етапі набули поширення уявлення школи політичного реалізму, які базувалися на несумісності безпеки держави з колективною міжнародною безпекою та її залежності від власної сили держави. Національна безпека при цьому однією групою вчених розглядалася крізь призму національних інтересів, а представниками іншої групи пов'язувалась із системою базисних цінностей суспільства. У подальшому почав превалювати підхід до цієї проблеми, який розглядає національну безпеку як частину державної політики, що має на меті створення внутрішніх та зовнішніх політичних умов, які сприяють збереженню і зміцненню життєво важливих національних інтересів (конституційного ладу, територіальної цілісності, непорушності кордонів тощо) від існуючих чи потенційних супротивників<sup>27</sup>.

Американське стратегічне мислення у сфері забезпечення національної безпеки у післявоєнний період базувалося на доктрині «стримування комунізму», яка була спрямована на обмеження впливу (а у перспективі, на знищення) супротивника в особі СРСР та його союзників. Після перемоги у «холодній війні» Сполученими Штатами на пострадянському просторі впроваджувалася у життя так звана стратегія постстримування, основними завданнями якої були: обмеження російської воєнної загрози у Європі та світі, а також підтримка СНД як незалежного, проте, недостатньо сильного суб'єкта міжнародних відносин.

Події 11 вересня 2001 р. спонукали американський уряд до перегляду концептуальних засад забезпечення національної безпеки і визначення міжнародного тероризму глобальною загрозою для США. Новий підхід передбачав застосування випереджаючих ударів щодо потенційних загроз (один із елементів так званої доктрини Буша) замість превентивних методів.

Сучасні американські дослідники приділяють мало уваги теоретичним основам національної безпеки й концентрують свою увагу на практичних аспектах її забезпечення. По суті, більшість із них погоджується з положеннями, викладеними у Стратегії національної безпеки США 2010 р., де ця категорія визначена як впевненість переважної частини населення країни в її військовій могутності та проведення ефективної політики для запобігання використанню сили ворогами США<sup>28</sup>.

### Рада національної безпеки США

Визначальне місце у сучасній системі забезпечення безпеки США посідає Рада національної безпеки (РНБ), створена у липні 1947 р. на підставі закону «Про національну безпеку» задля зміцнення інституту президенства, поліпшення координації у сфері зовнішньої політики та оборони країни. Законом передбачалось також створення Центрального розвідувального управління і об'єднання кількох військових міністерств у єдине міністерство оборони.

Перші спроби створення у США єдиного координаційного центру із безпекових питань відносяться до початку ХХ століття. У 1919 р. заступник міністра військово-морських сил Ф. Рузвельт (майбутній президент США) запропонував створити постійний координуючий механізм між усіма силовими відомствами, так званий Орган розроблення спільних завдань. Подібна пропозиція була ініційована й у 1921 р. кількома військовими високопосадовцями. Однак ці ініціативи не мали логічного продовження<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Watson, Cynthia Ann. U.S. national security: a reference handbook. – Santa Barbara, California: ABC-CLIO, 2008. – P. 5.

<sup>28</sup> National Security Strategy – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

<sup>29</sup> Механізм формування зовнішньої політики США. – М.: Наука, 1986. – 203 с.

Приклад РНБ США цікавий тим, що в умовах американської системи стримувань і противаг цей новий орган від самого початку існування знаходився під прискіпливою увагою різноманітних парламентських комісій та ЗМІ, що є прикладом дієвого демократичного цивільного контролю. У січні 1949 р. підкомісія Сенату з організації виконавчої гілки влади визначила необхідність зміщення акценту у роботі РНБ на стратегічне планування, що передбачало посилення ролі міністра оборони. У серпні 1949 р. ці рекомендації були прийняті як зміни до відповідного закону<sup>30</sup>.

Наступним серйозним переглядом принципів роботи РНБ у березні 1953 р. стала аналітична записка бостонського банкіра Р. Катлера, який запропонував нову схему підготовки проектів рішень РНБ (від нижчих ланок до керівництва країни), невдовзі впроваджену до системи управління національною безпекою. Тоді ж було створено посаду спеціального помічника президента з питань національної безпеки (пізніше – радник президента з питань національної безпеки), яким і став Р. Катлер. Це посилило роль апарату Білого дому і водночас заклало початок поступового послаблення ролі Державного секретаря. Саме така реалізація принципу демократії, прозорості та конкурентності робить політику США у сфері національної безпеки більш прозорою і менш залежною від однієї людини. Крім того, починаючи з 1953 р., на вимогу президента, кожен пропозицію РНБ почали доповнювати фінансовим аналізом, який мав встановити зв'язок між національною безпекою та фінансовою відповідальністю.

За часів президента Д. Ейзенхауера структура РНБ ускладнилася, а цей орган перетворився на бюрократичне відомство, яке почало підмінити інші органи влади. Як результат, у 1961 р. підкомісія Сенату з організації виконавчої гілки влади констатувала, що основна діяльність РНБ стосувалася переважно питань зовнішньої політики, а не національної безпеки, і закликала перетворити надмірно інституціолізований Апарат РНБ на більш гнучку й просту систему аналізу можливих рішень. «Справжня цінність Ради для президента полягає в тому, щоб бути форумом, де він та невелика група його провідних радників досягали б інтелектуальної близькості й взаєморозуміння, на яких справжня координація і базується»<sup>31</sup>.

Президент США Дж. Ф. Кеннеді докорінно реорганізував РНБ, ліквідувавши складний механізм і створивши орган «гнучкого реагування». Восени 1962 р. задля оперування Кубинською ракетною кризою був створений виконавчий комітет РНБ, до якого увійшли президент, віце-президент, три основних міністри, Генеральний прокурор, директор ЦРУ, керівник Об'єднаного комітету начальників штабів, а також радник з питань національної безпеки. Цей орган, по суті, став альтернативним урядом, який ухвалював більшість рішень, а Апарат РНБ виконував лише допоміжну роль.

При президентові США Л. Джонсоні Апарат РНБ почали використовувати для проведення таємних операцій за кордоном, зокрема, у В'єтнамі та Домініканській Республіці<sup>32</sup>.

За часів президенства Р. Ніксона у 1969 р. було оптимізовано зв'язки між різними структурними підрозділами РНБ і внесено зміни у процес аналізу інформації й ухвалення рішень, оскільки, за задумом глави Білого дому, РНБ мала бути «основним форумом для розгляду проблем політики національної безпеки, що потребували ухвалення рішень з боку президента»<sup>33</sup>.

Р. Рейган мало цікавився роботою РНБ, але саме за його правління ця інституція серйозно себе дискредитувала. Отримавши широкі повноваження, вона була втягнута в

<sup>30</sup> Дудко І. У рамках антитерористичної стратегії. Рада внутрішньої безпеки і департамент внутрішньої безпеки в системі президентської влади США: від адміністративних до політичних змін. // Політика і час. - № 12. - С. 50 - 56.

<sup>31</sup> Иванян Э. А. Белый дом: Президенты и политика. – М.: Политиздат, 1979. – 383 с.

<sup>32</sup> Біденко А. Еволюція Ради національної безпеки в США/ А. Біденко // Віче. - 2007. - № 11. - С. 37-40

<sup>33</sup> Дудко І. У рамках антитерористичної стратегії. Рада внутрішньої безпеки і департамент внутрішньої безпеки в системі президентської влади США: від адміністративних до політичних змін. // Політика і час. - № 12. - С. 50 - 56.

безпосереднє й безконтрольне керівництво таємними акціями, що призвело до цілої низки скандалів, зокрема, так званого «Іран-контрас»<sup>34</sup>. У висновках щодо тогочасної діяльності РНБ, які пізніше підготувала Президентська спеціальна комісія говорилось: «Президент відповідає за діяльність РНБ і має справу з наслідками ... Радник з питань національної безпеки має відповідати за організацію щоденної роботи... Рада не повинна займатися таємними операціями»<sup>35</sup>.

Дж. Буш-старший реалізував настанови згаданої комісії, створивши на основі РНБ серйозну аналітичну установу, яка почала працювати над глобальними питаннями. Саме РНБ ухвалювала такі важливі стратегічні рішення, як об'єднання Німеччини, операції «Пустельний щит» та «Буря в пустелі» тощо.

Наступний президент США Б. Клінтон серйозно доповнив структуру РНБ, визначивши її нові пріоритети. Важливими інноваціями стали створення комітету заступників міністрів, який опрацьовував усі рішення, та запровадження кількох нових посад, призначених для підготовки матеріалів у сфері економіки.

У 1993 р., на зразок РНБ, у складі Виконавчого офісу (Адміністрації) президента США була створена Національна економічна рада – урядове агентство, до функцій якого належить координація роботи з проведення внутрішньої і зовнішньої економічної політики, підготовка аналітичних доповідей та проектів рішень президента, моніторинг результатів здійснюваної політики.

Втім, у вересні 2001 р. РНБ (як і зовнішньополітичний механізм США в цілому) не виявила високої дієздатності перед загрозою міжнародного тероризму, що стало підставою для критики дій уряду Дж. Буша-молодшого з боку Конгресу, ЗМІ, політичних і громадських кіл країни. Відповідною реакцією на це стало не лише створення незалежної парламентської комісії (так звана «Комісії 9/11») для аналізу стану національної безпеки, але й персональне заслуховування радника з питань національної безпеки К. Райс у сенатській комісії (квітень 2004 р.), яку звинувачували у недостатньому рівні ефективності дій РНБ, і, зокрема, підпорядкованої їй розвідувальної спільноти щодо загрози терористичних атак.

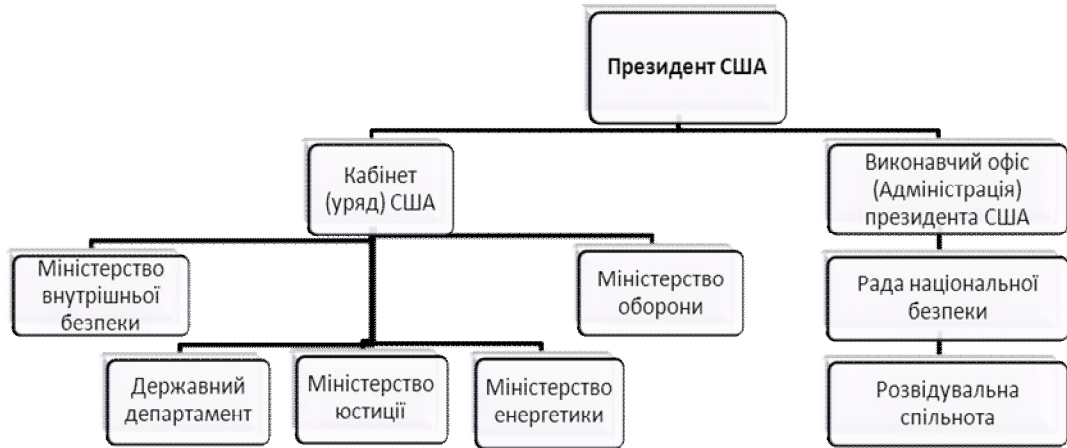
Президент Б. Обама взяв курс на розширення функцій та посилення ролі РНБ. З цією метою у лютому 2015 р. було видане розпорядження щодо введення до її складу Генерального прокурора, міністрів енергетики і внутрішньої безпеки, а також представника США при ООН.

### **Особливості системи забезпечення національної безпеки США**

Зважаючи на те, що за формою державного правління США – президентська республіка, глава держави (як керівник виконавчої влади і Верховний головнокомандувач Збройними силами) на сьогодні є ключовою ланкою у СЗНБ на стратегічному рівні (див. рис. 4).

<sup>34</sup> Актуальні питання оборонної політики України в контексті нового бачення способів ведення війн і міжнародного тероризму: науково-інформаційний збірник / Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України; ред.: Горбулін В. П. - К.: ДП "НВЦ «Євроатлантикінформ», 2006. – С. 127.

<sup>35</sup> Иванян Э. А. Белый дом: Президенты и политика. – М.: Политиздат, 1979. – С. 314.

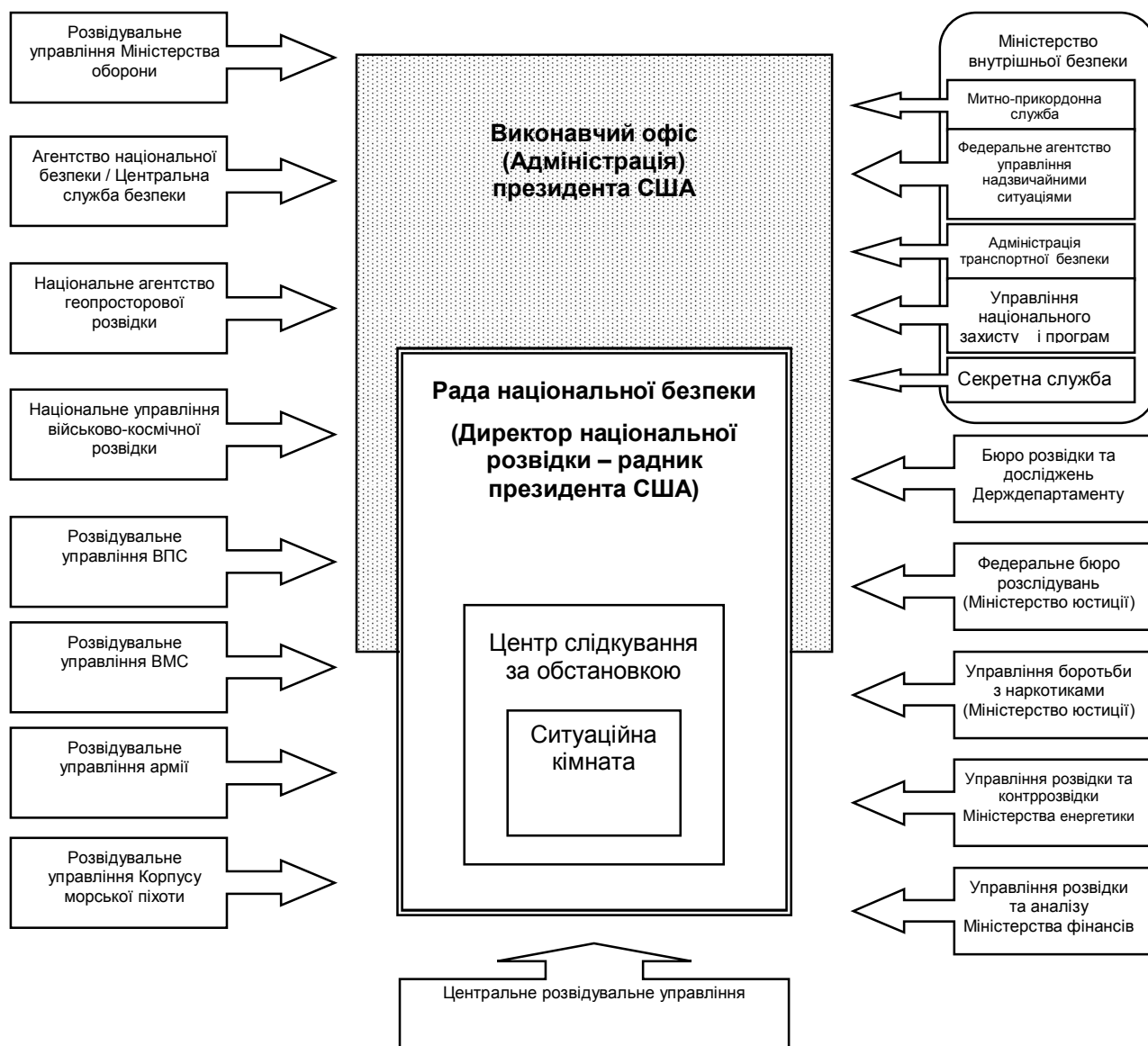


**Рис. 4. Система забезпечення національної безпеки США**

У центрі СЗНБ США стоїть РНБ, яка є підрозділом Виконавчого офісу (Адміністрації) президента США. Вона діє під головуванням президента та керівництвом радника президента з питань національної безпеки (секретаря РНБ) і виступає координуючим та контролюючим органом, куди інкорпоровані представники всіх відповідальних агентств та установ. РНБ пропонує президентові варіанти рішень, які пізніше лягають в основу політики в галузі національної безпеки.

Радник з питань національної безпеки є одним з найважливіших елементів американської СЗНБ. Апарат, комітети, підкомітети РНБ працюють як ланки єдиної команди Білого дому. Саме від координації їх діяльності залежить знаходження консенсусу на найвищому рівні. Утім, дослідники відзначають, що у цю систему періодично втручається психологічний фактор у вигляді конкуренції між управлінцями та експертами. Якщо одні прагнуть просто обробляти інформацію, що надходить від різних органів, та передавати її президентові, то інші, навпаки, воліють її аналізувати, передаючи президентові на ухвалення вже готові рішення.

Особлива роль у СЗНБ США відводиться розвідувальній спільноті, до складу якої входять як окремі міністерства та відомства, так і спеціальні органи відомчого підпорядкування (див. рис. 5). Поточною діяльністю розвідувальної спільноти (фактично, відіграє роль СЗНБ на тактичному рівні) керує Директор національної розвідки. За посадою він також є радником президента США з питань розвідувальної діяльності.



**Рис. 5. Розвідувальна спільнота США**

Після терористичних атак 11 вересня 2001 р., згідно з рішенням президента Дж. Буша-молодшого, у США було створене Управління внутрішньої безпеки (УВБ), покликане координувати діяльність державних органів у сфері національної безпеки, здійснювати моніторинг викликів і загроз для безпеки країни, а також пропонувати зміни та доповнення до Стратегії національної безпеки США. У рамках УВБ почала діяти Рада внутрішньої безпеки при президентові США, до якої увійшли сам глава Білого дому, віцепрезидент, Держсекретар і керівники низки органів, причетних до забезпечення безпеки країни.

У травні 2009 р. президент США Б. Обама прийняв рішення про створення єдиного Апарату національної безпеки до якого увійшли співробітники, котрі забезпечували поточну діяльність Ради внутрішньої безпеки та РНБ, при цьому статус обох консультативних органів не змінився. У лютому 2014 р. у Білому домі вирішили повернутися до більш звичної назви - Апарат РНБ.

У березні 2003 р. відбулася реорганізація УВБ у Міністерство внутрішньої безпеки (МВБ), якому була підпорядкована низка колишніх самостійних органів та підрозділів інших міністерств і відомств. Незважаючи на наміри політичного керівництва США таким шляхом вирішити питання щодо поліпшення координації елементів СЗНБ, МВБ не є достатньо ефективною структурою через роздутість штату (майже 240 тис.

співробітників) та надмірну забюрократизованість. Діяльність МВБ також постійно піддається критиці за намагання встановити тотальний контроль над суспільством та значні витрати бюджетних коштів (40 млрд. доларів на 2015 р.).

### **Стратегії національної безпеки США**

За американським законодавством<sup>36</sup>, Стратегія національної безпеки – документ, який має готуватися виконавчою гілкою влади як щорічна доповідь у цій сфері президента для Конгресу США з метою визначення основних проблем та заходів, які уряд повинний здійснити для їх вирішення.

На відміну від щорічного послання президента до Конгресу США «Про ситуацію в країні», керівники Білого дому не дотримувалися вимоги щодо періодичності цієї доповіді. Всього, починаючи з 1987 р., було підготовлено 16 таких документів. Деякі з них мали такі назви: «Стратегія національної безпеки в еру глобалізації», «Стратегія національної безпеки: залучення та розширення», «Стратегія національної безпеки для нового століття».

Прийнята у січні 1987 р. перша Стратегія національної безпеки констатувала, що основна загроза для США продовжує походити з боку Радянського Союзу. У відповідь на неї Вашингтон розпочав проводити так звану політику стримування, яка складалася з трьох елементів: зміцнення оборони країни та присутності військ США на території Західної Європи; посилення економічних зав'язків із союзниками, лідерство у створенні та управлінні міжнародною валютно системою; економічна та військова допомога країнам третього світу<sup>37</sup>.

Одним із основних розділів документа був – «Національні інтереси США», до яких віднесено:

- існування США як вільної та демократичної країни в власними цінностями;
- здорова та процвітаюча економіка;
- підтримка свободи, демократичних інститутів та вільної ринкової економіки у всьому світі, чесної та відкритої системи міжнародної торгівлі;
- стабільний та безпечний світ, вільний від загроз національним інтересам США.

Перелік національних інтересів у розширеній та видозміненій формах відображався у всіх наступних Стратегіях національної безпеки США.

У травні 1997 р. президент Б. Клінтон затвердив документ під назвою «Стратегія національної безпеки для нового століття», яка заклала підвалини розширення НАТО за рахунок країн Центральної та Східної Європи. Був висловлений також намір щодо зміцнення партнерських відносин між Альянсом та Україною<sup>38</sup>.

Стратегії національної безпеки, підписані президентом Дж. Бушем-молодшим у вересні 2002 р. та березні 2006 р. (відповідно), присвячені боротьбі з міжнародним тероризмом, який визначається як основна загроза для безпеки США. Обидва документи починаються словами про те, що Сполучені Штати знаходяться у стані війни глобального рівня. У зв'язку з цим були визначені шляхи руйнування та знищення світової терористичної мережі, спонсорів тероризму з використанням всіх можливостей США та їх союзників<sup>39</sup>.

Відповіддю на тогочасні виклики стала також поява Національної стратегії внутрішньої безпеки (липень 2002 р.), у якій викладено заходи стосовно боротьби з тероризмом, отримання розвідувальної інформації, захисту критичної інфраструктури

<sup>36</sup> The Goldwater–Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-100/pdf/STATUTE-100-Pg992.pdf>

<sup>37</sup> National Security Strategy of the United States - 1987 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [nssarchive.us/national-security-strategy-1987/](http://nssarchive.us/national-security-strategy-1987/)

<sup>38</sup> A National Security Strategy For A New Century - 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [nssarchive.us/national-security-strategy-1997/](http://nssarchive.us/national-security-strategy-1997/)

<sup>39</sup> The National Security Strategy of the United States of America - 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [nssarchive.us/national-security-strategy-2002/](http://nssarchive.us/national-security-strategy-2002/)

держави тощо. Оновлена редакція цього ж документа (жовтень 2007 р.) відображає не лише сучасне розуміння терористичних загроз, але й уроки, отримані внаслідок реальних катастроф (зокрема, урагану «Катріна»), пропонує шляхи ефективного вирішення проблем забезпечення безпеки країни<sup>40</sup>.

Нова Стратегія національної безпеки США (оприлюднена Білим домом у травні 2015 р.) відкидає тотальну війну з міжнародним тероризмом та доктрину випереджаючих ударів Дж. Буша-молодшого. Натомість пропонується широка програма взаємодії з оточуючим світом у його сучасному стані. У документі прагнення до зміни світового порядку за допомогою сили поступається усвідомленню глобальної ролі Росії та виходу на світову арену таких держав, як Китай та Індія. Зовнішню політику США планується адаптувати до нових еволюціонуючих загроз, включаючи кібервійни, епідемічні захворювання, етнічні конфлікти тощо.

Окремим пунктом у Стратегії національної безпеки визначено протидію російській агресії. США як світова держава приймають на себе зобов'язання зміцнювати європейську безпеку, в тому числі, шляхом стримування Росії, посилення оборонного компонента, зміцнення енергобезпеки і підтримки розвитку європейських країн – так званих нових демократій.

«Агресія Росії в Україні дала ясно зрозуміти, що європейська безпека і міжнародні правила і норми, спрямовані проти територіальної агресії, не можуть прийматися на віру. У відповідь ми домоглися міжнародних зусиль в підтримку українського народу, який зробив вибір свого майбутнього і розвиває власну демократію і економіку», – зазначено у тексті Стратегії національної безпеки. У документі також підкреслюється, що США продовжать обнадіювати своїх союзників, «підтримуючи зобов'язання щодо безпеки і посилюючи оперативність реагування шляхом проведення військових навчань і тренувань, а також активної присутності в Центральній і Східній Європі з метою стримування подальшої російської агресії». «Ми будемо підтримувати партнерів, таких як Грузія, Молдова та Україна, які зможуть краще працювати пліч-о-пліч із США і НАТО, а також забезпечувати власний захист», – повідомляється в документі. Крім того, підкреслюється, що Вашингтон продовжить «накладати значні витрати на Росію» за допомогою санкцій, а також інших засобів в умовах боротьби з дезінформацією Москви шляхом поширення правди. У той же час, США обіцяють «тримати двері відкритими» для більш тісної співпраці з Росією у сферах, які становлять спільний інтерес. «Вона повинна обрати інший шлях - шлях мирного співробітництва, який поважає суверенітет і демократичний розвиток сусідніх держав», – йдеться у документі<sup>41</sup>.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновків, що особливістю Стратегій національної безпеки США є їх глобальний характер, враховуючи той факт, що після Другої Світової війни Сполучені Штати зайняли позицію світового лідера та одного із центрів сили на міжнародній арені. Крім цього, Стратегія національної безпеки США (особливо, в останні роки) є основним концептуальним документом, згідно з яким здійснюється як зовнішня, так і внутрішня політика країни.

Особливість СЗНБ США полягає в тому, що вона створювалась і продовжує діяти в умовах президентсько-парламентської форми правління із сильною вертикаллю виконавчої влади з одночасною наявністю ефективного противага та стримувань.

Основну роль у СЗНБ США відіграє РНБ та підпорядкована їй розвідувальна спільнота США.

<sup>40</sup> The National Strategy for Homeland Security [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat\\_strat\\_homelandsecurity\\_2007.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf)

<sup>41</sup> National Security Strategy - 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf)



## РОЗДІЛ 3. СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

### 3.1. Стан системи забезпечення національної безпеки України

Основні елементи СЗНБ України були закладені ще за радянських часів, але процес її формування, що розпочався з моменту отримання державою незалежності, не завершився і донині, а сама система не позбавилася остаточно застарілих радянських рис.

Проблема розбудови системи забезпечення національної безпеки, яка б могла належним чином реагувати на небезпечні тенденції, пов'язані з сепаратизмом, тероризмом, воєнними діями, а також кризовими процесами в економіці, фінансах, соціальній сфері протидією політичному екстремізму, злочинності, природним і техногенним аваріям тощо на сучасному етапі розвитку України набуває особливої актуальності.

Реальне підвищення рівня загроз національним інтересам і життєдіяльності кожної людини, обумовлене низкою нових проблем, з якими стикається суспільство, вимагає формування чіткого механізму прийняття узгоджених рішень та швидких, скоординованих дій. У кризові періоди розвитку держави, коли протиріччя в різних сферах загострюються, а держава і суспільство мають здійснювати упереджувальні заходи, які мінімізували б негативні наслідки загроз, система забезпечення національної безпеки має функціонувати особливо злагоджено.

Слід констатувати, що в Україні не створено цілісну систему забезпечення національної безпеки. Більше того, необхідність її формування до теперішнього часу далеко не всіма усвідомлюється не тільки на суспільному рівні, а й на рівні органів державної влади.

Формування ефективної сучасної системи забезпечення національної безпеки, зокрема розробка правових засад її функціонування, є одним з головних напрямів державної політики України на сучасному етапі. Перш за все, цей процес потребує оновлення системи взаємовідносин між гілками влади, державними органами, органами місцевого самоврядування, господарюючими суб'єктами, громадськими організаціями та особами з питань забезпечення національної безпеки.

Свого часу в Концепції (основах державної політики) національної безпеки України, затвердженій Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. №3 (втратила чинність), системі забезпечення національної безпеки України було присвячено цілий розділ. У ньому формулювалася мета створення такої системи та давалося її визначення. Також визначалася правова основа системи, її основні функції, суб'єкти та їх повноваження.

Станом на сьогодні, визначення поняття «система забезпечення національної безпеки» в законодавстві України відсутнє. Визначено лише перелік суб'єктів забезпечення національної безпеки та їх повноваження:

**Президент України** як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України;

**Верховна Рада України** в межах повноважень, визначених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій

Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України;

**Рада національної безпеки і оборони України** координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони; з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України;

**Кабінет Міністрів України** як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби із злочинністю;

**Національний банк України** відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки України;

**міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України** в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері національної безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили та засоби забезпечення національної безпеки;

**місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування** забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їхньої компетенції;

**органи і підрозділи цивільного захисту** здійснюють заходи щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період;

**правоохоронні органи** ведуть боротьбу із злочинністю і протидіють тероризму;

**суди загальної юрисдикції** здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди національній безпеці України;

**прокуратура України** здійснює повноваження у сфері національної безпеки України відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру України»;

**громадяни України** через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку. Відповідно належним чином не визначено і механізм функціонування системи.

Особливе місце у загальній структурі суб'єктів національної безпеки України посідає громадянське суспільство (політичні партії, громадські та релігійні організації, різноманітні добровільні об'єднання, спілки та інші недержавні інституції, а також релігійні організації) відіграє все більш помітну роль у системі забезпечення національної безпеки. Як свідчать останні події в Україні, саме небайдужа патріотично спрямована громадськість здатна справити суттєвий вплив на загальний рівень національної безпеки, зокрема, через безпосередню участь у збройному захисті територіальної цілісності держави, різноманітні волонтерські організації, ЗМІ та міжнародну співпрацю.

Система забезпечення національної безпеки за своєю організаційно-функціональною та ресурсною спроможністю повинна, передусім, гарантувати суверенітет, територіальну цілісність, добробут та фізичну безпеку громадян.

На жаль, за роки незалежності України повною мірою цього так і не вдалося досягти. Має місце розбалансування управління в системі забезпечення національної безпеки. Окремі політичні сили під приводом необхідності удосконалення чинного

законодавства час від часу намагалися підмінити національні інтереси приватними або корпоративними інтересами окремих фінансово-промислових чи політичних груп. Суттєву проблему становила політизація силових структур. Наслідком усього цього стали, передусім, наростання хаотичних процесів у системі забезпечення національної безпеки та перманентний вплив висококваліфікованих фахівців.

Неефективність чинної системи забезпечення національної безпеки, цілеспрямоване руйнування складових сектору безпеки і оборони України у 2010-2013 роках зумовили її неспроможність адекватно реагувати на загрози національній безпеці, забезпечувати надійний захист національних інтересів, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державного кордону України при застосуванні агресором різноманітних сил та засобів боротьби.

На початку 2014 р. стало очевидним, що система забезпечення національної безпеки України виявилася неготовою ефективно протистояти новому типу агресії, яка здійснюється Російською Федерацією. Це стало наслідком того, що сектор безпеки і оборони – найважливіша складова системи забезпечення національної безпеки, був і залишається остаточно не сформованим і не готовим діяти як функціональне об'єднання, яке управляється з єдиного центру.

Система управління силовими структурами України, їхня підготовка до злагоджених спільних дій, розвідувальне, контррозвідувальне, логістичне та фінансове забезпечення виявилися відсталими, надмірно забюрократизованими і не відповідають вимогам сьогодення. Переважна частина озброєння, військової і спеціальної техніки його суб'єктів морально і фізично застаріла.

Основними причинами низької ефективності системи забезпечення національної безпеки, як видається, стали:

- висока корумпованість та недостатній фаховий рівень керівників державних суб'єктів згаданої системи;
- відсутність суспільного консенсусу з ключових питань державного будівництва, а також належної взаємодії та координації дій між органами виконавчої влади і силовими структурами, в тому числі при проведенні комплексного огляду сектору безпеки і оборони;
- виконання окремими органами державної влади невластивих для них функцій, дублювання їхніх повноважень, розпорошення сил та засобів, відсутність їх консолідації;
- невідповідність правового регулювання дій суб'єктів забезпечення національної безпеки особливостям ситуації у безпековій сфері;
- незадовільні якість та рівень ресурсного забезпечення суб'єктів системи забезпечення національної безпеки.

Окрім того, на ефективність системи забезпечення національної безпеки негативно вплинули й інші (побічні) чинники, що мали місце на момент початку агресії РФ проти України, серед яких:

- економічні диспропорції у розвитку регіонів України та політичні спекуляції навколо наявних соціокультурних відмінностей, які посилюють тенденції міжрегіонального відчуження, тим самим формуючи реальну загрозу цілісності українського суспільства та держави;
- низькі темпи структурної перебудови національної економіки;
- відчутне погіршення соціально-економічного стану більшості населення країни, зокрема через вплив світової економічної кризи і нерозв'язані проблеми у взаємовідносинах України з Російською Федерацією;
- необґрунтовані заяви та (або) коментарі деяких керівників органів державної влади, політичних діячів щодо передчуття “надзвичайного стану”, “колапсу державного управління” тощо, які пересіченими громадянами та міжнародною спільнотою часто інтерпретуються як неспроможність вищого керівництва держави впливати на поточну ситуацію в державі;

- зростання ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, погіршення екологічного стану;
- недостатній рівень розвитку громадянського суспільства, що негативно позначався на стані громадського контролю за діяльністю органів державної влади;
- правовий нігілізм значної частини населення країни, зростання недовіри громадян до органів влади через неналежне виконання їхніми посадовими особами чинного законодавства, тотальне поширення корупції.

За останній період ситуація дещо змінилася. Передусім громадянське суспільство суттєво зміцнилося і відіграє нині важливу роль у забезпеченні національної безпеки і контролю за діяльністю органів державної влади. Помітно поліпшено якість та рівень ресурсного забезпечення суб'єктів системи забезпечення національної безпеки. У той же час, залишається ще низка проблем, що знижують ефективність СЗНБ України.

Сучасний стан системи забезпечення національної безпеки спонукає до висновку про необхідність невідкладного вдосконалення систем моніторингу впливу вказаних чинників на ефективність реалізації національних інтересів та стратегічну стабільність держави. Однак, для України з огляду на її відносно незначний та доволі суперечливий історичний досвід державотворення принципово важливим є вирішення цього завдання в контексті формування СЗНБ, яка була б адекватною існуючим загрозам національним цінностям й інтересам.

Обов'язковою умовою ефективного функціонування системи національної безпеки, як і будь-якої іншої складної системи, виступає наявність чітко визначеної довгострокової стратегії (програми).

### **3.2. Шляхи реформування системи забезпечення національної безпеки України**

Невизначеність щодо структури, цілей і завдань системи забезпечення національної безпеки, чіткого порядку взаємодії її суб'єктів у мирний час і у кризові періоди є суттєвими перешкодами для формування та реалізації ефективної політики національної безпеки.

Ефективне реагування на сучасні виклики та загрози потребує побудови принципово нової системи забезпечення національної безпеки, що забезпечує скоординовану, законодавчо регламентовану діяльність її суб'єктів, спрямовану на захист національних цінностей й інтересів. Успішне реформування і вдосконалення цієї системи можливе лише на основі чіткої правової регламентації її складу, структури та функцій. Також система має бути дієво інтегрованою у систему міжнародної і регіональної безпеки як їх невід'ємна складова.

Виходячи з викладених вище теоретичних основ та з урахуванням передового світового досвіду, доцільно виходити з такого визначення основних термінів у сфері національної безпеки:

**національна безпека** – захищеність національних інтересів і національних цінностей від зовнішніх і внутрішніх загроз;

**національні інтереси** – життєво важливі потреби людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет і добробут України, її прогресивний демократичний розвиток;

**національні цінності** – основоположні матеріальні, інтелектуальні і духовні надбання народу України, визначальні умови існування і розвитку людини, суспільства і держави;

**загрози національній безпеці** – наявні та потенційно можливі явища, тенденції і чинники, які перешкоджають збереженню і зміцненню національних цінностей та ефективній реалізації національних інтересів у всіх сферах державного управління;

**об'єкти національної безпеки** – людина, суспільство, держава;

**суб'єкти національної безпеки** – органи державної влади, інститути громадянського суспільства, громадяни;

**система забезпечення національної безпеки** – сукупність суб'єктів національної безпеки, сил, засобів, методів, чинників, цілеспрямованих дій, які гарантують збереження і зміцнення національних цінностей, захист і прогресивний розвиток національних інтересів шляхом своєчасного виявлення, упередження, локалізації, нейтралізації, подолання внутрішніх і зовнішніх загроз, а також забезпечення ефективного функціонування самої системи забезпечення національної безпеки України та її складових;

**сектор безпеки і оборони** – охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та спеціальних органів і служб, діяльність яких відповідно до Конституції та законів України спрямована на захист національних цінностей й інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз шляхом проведення спеціальних заходів, правового примусу або застосування зброї у межах наданих їм повноважень.

Разом з організаційною структурою СЗНБ важливу роль для України мають такі її елементи, як зовнішні гарантії безпеки, ефективне правове регулювання відповідної сфери, кадрове забезпечення, логістика тощо.

На рис. 6 наведені організаційні елементи, які мають складати основу формування оновленої системи забезпечення національної безпеки України, а на рис. 7 – бачення структури сектору безпеки і оборони України.

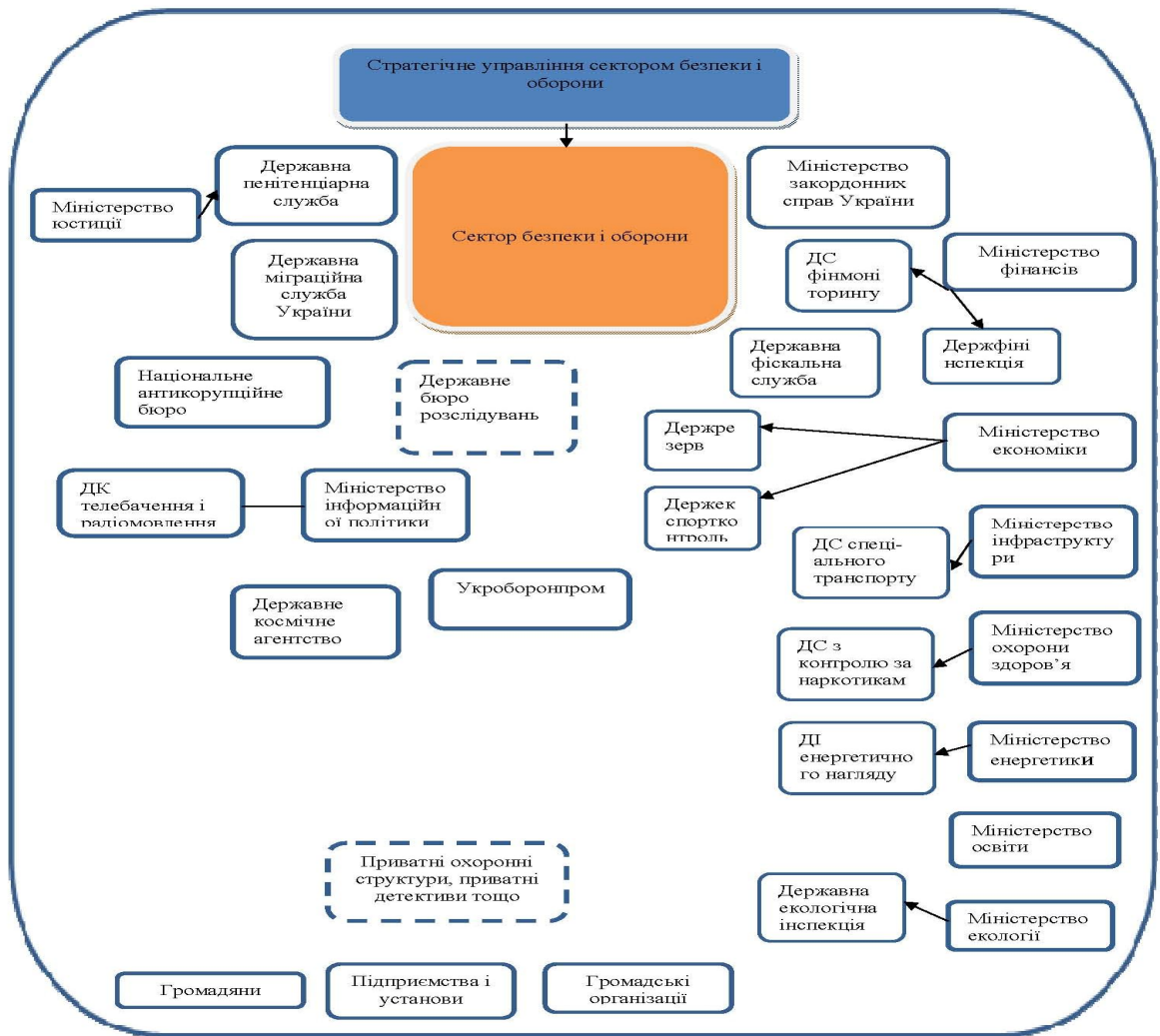
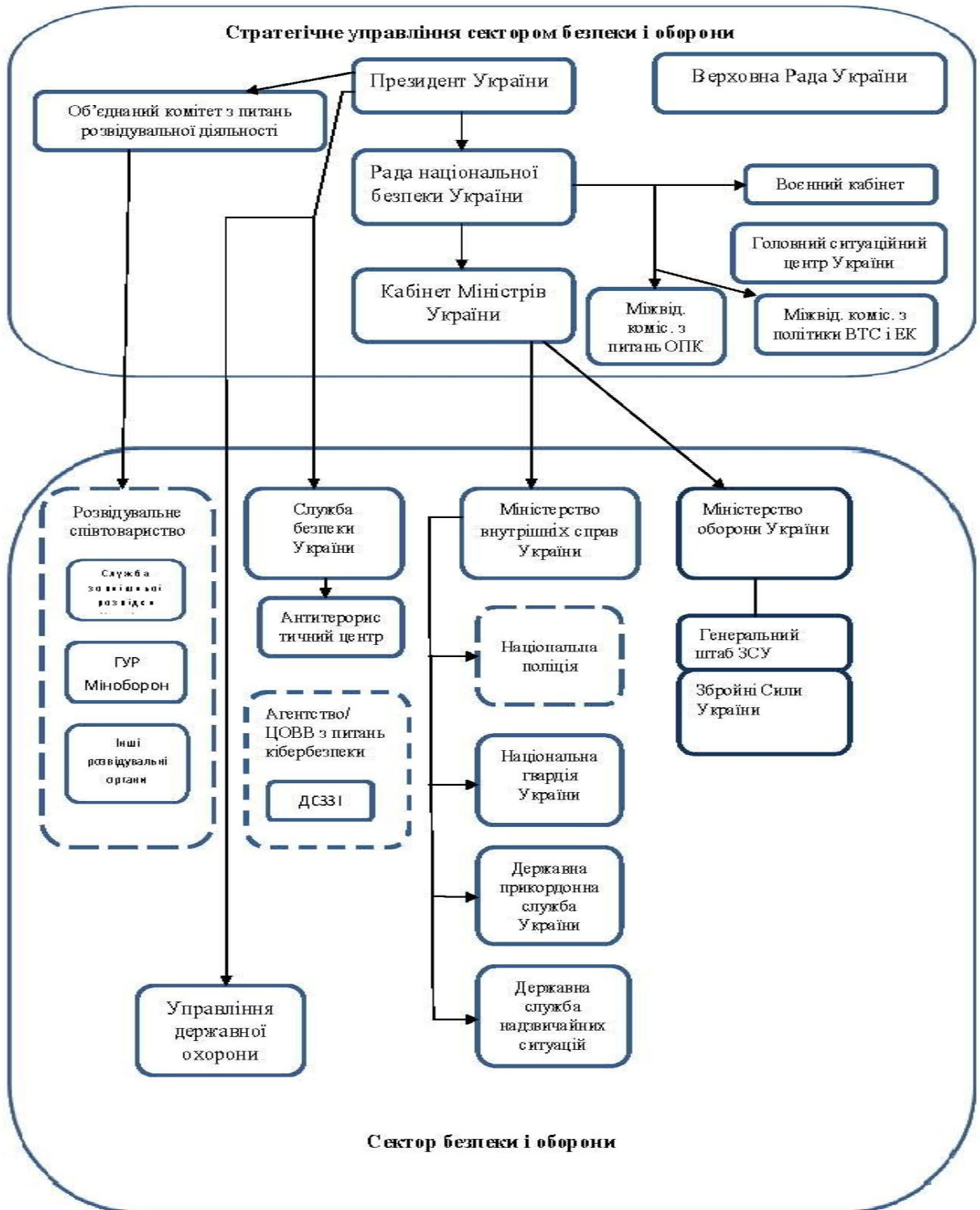


Рис. 6. Система забезпечення національної безпеки



**Рис. 7. Сектор безпеки і оборони**

Формування цілісного сектору безпеки і оборони має забезпечити: ефективне реагування на реальні та потенційні загрози національній безпеці України, що мають комплексний характер; раціональне використання можливостей і ресурсів його суб'єктів при захисті

національних інтересів.

Для вирішення завдань забезпечення національної безпеки України суб'єкти сектору безпеки і оборони повинні ефективно взаємодіяти у встановленому порядку з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, неурядовими організаціями та об'єднаннями, установами і підприємствами, у тому числі оборонно-промислового комплексу, громадянами, відповідними суб'єктами інших держав.

При завершенні формування сектору безпеки і оборони створюється можливість:

- узгодження концепцій (програм) реформування та розвитку його суб'єктів за єдиним планом;
- забезпечення ефективного централізованого управління ним і міжвідомчої взаємодії в мирний час, у кризових ситуаціях та в особливий період;
- реалізації цільового і прагматичного підходу до визначення обсягів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, необхідних для ефективного функціонування, підготовки та застосування суб'єктів сектору безпеки і оборони.

Для забезпечення ефективного функціонування сектору безпеки і оборони необхідним є:

- системне оновлення законодавства з питань національної безпеки і оборони;
- чітке визначення повноважень, взаємоузгодження функцій і завдань суб'єктів сектору безпеки і оборони, унормування завдань, виконання яких не передбачено законодавством, але які обумовлені практичними потребами;
- визначення чіткого механізму керівництва сектором безпеки і оборони як функціональним об'єднанням, а також процедур взаємодії та координації дій органів і сил сектору безпеки і оборони у мирний час, у кризових ситуаціях та в особливий період;
- удосконалення системи стратегічного прогнозування і планування, інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень з метою забезпечення адекватного реагування на реальні та потенційні загрози національній безпеці, визначення комплексу політичних, воєнних, економічних, соціальних, інформаційних та інших заходів для запобігання та комплексної протидії загрозам національній безпеці;
- запровадження системи спільної підготовки суб'єктів сектора безпеки і оборони до виконання покладених на них завдань;
- посилення взаємодії та інформаційного обміну між розвідувальними органами та спеціальними службами і правоохоронними органами як ефективного інструменту вирішення покладених на них завдань із забезпечення національної безпеки і оборони України;
- удосконалення бюджетної політики у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України шляхом поетапного збільшення видатків розвитку у бюджетах Збройних Сил, інших військових формувань, правоохоронних, розвідувальних та спеціальних органів і служб України відповідно до практики країн ЄС і НАТО;
- професіоналізація сектору безпеки і оборони, підвищення фахового рівня особового складу, створення інтегрованої системи підготовки кадрів та їх патріотичного виховання;
- удосконалення системи демократичного цивільного контролю над суб'єктами сектора безпеки і оборони України.

Передумовою успішного розв'язання проблеми підвищення ефективності функціонування сектору безпеки і оборони необхідним, як видається, є:

- чітке розмежування трьох взаємопов'язаних складових управління у сфері національної безпеки: а) політичної (стратегічне планування і прийняття рішень щодо застосування сил та засобів сектору безпеки); б) адміністративної (фінансове і ресурсне забезпечення); в) оперативної (створення ієрархій командування і повсякденного управління силами та засобами сектору безпеки;



- централізація функції політичного керівництва сектором безпеки і оборони, а саме її замикання на главу держави (характерною ознакою централізованого управління цією системою є повноваження глави держави призначати та звільняти керівників силових структур<sup>42</sup>);

- забезпечення максимально ефективного використання сил і засобів сектору безпеки в різних умовах (мирний час, кризові ситуації, війна) шляхом централізації функцій політичного управління, уніфікації адміністративного управління та належної координації оперативного управління в системі забезпечення національної безпеки.

Недотримання вказаних передумов при формуванні системи забезпечення національної безпеки унеможливує розробку та впровадження ефективної політики національної безпеки, належну взаємодію між силовими інститутами, оскільки навіть на стратегічному рівні управління особи, які приймають рішення, не мають повної та достовірної інформації про діяльність сектору безпеки.

### 3.3. Удосконалення законодавчого забезпечення національної безпеки України

Законодавство України з питань забезпечення національної безпеки є у значній мірі застарілим, а закладені у ньому норми щодо взаємодії і координації дій органів державної влади і силових структур як у мирний час, так і у кризові періоди, не враховують особливості нового типу агресії, у ході якої широко використовується не лише традиційні військові операції, але й різноманітні невоєнні сили та засоби боротьби. Крім того, правові акти у цій сфері містять низку неузгодженостей, підходи до визначення певних термінів мають бути переглянуті, потребують запровадження сучасні механізми управління загрозами національній безпеці тощо.

Внесення відповідних змін до законодавства має забезпечити створення цілісної, гнучкої, гармонійної системи забезпечення національної безпеки. Отже, існує необхідність визначення концептуальних підходів до комплексного перегляду законодавства України з питань забезпечення національної безпеки, починаючи від норм Конституції України, завершуючи відомчими інструкціями.

Особлива увага при цьому має приділятися удосконаленню базового закону, який має визначати принципи і особливості функціонування системи забезпечення національної безпеки. В Україні таким законом є **Закон «Про основи національної безпеки України»**, прийнятий у 2003 р.

На структуру та зміст цього Закону на момент його прийняття суттєво вплинула практика роботи Ради національної безпеки і оборони України. Не маючи на початковому етапі законодавчо визначеної сфери діяльності та виходячи з конституційного положення, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, РНБОУ приймала до розгляду фактично необмежене коло питань від вирішення проблем забезпечення обороноздатності до врегулювання проблем житлово-комунального господарства, обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів та ін.

Суттєвим недоліком чинної редакції Закону «Про основи національної безпеки України» є те, що більшість його положень мають декларативний, а не нормативно-правовий формально-визначений характер. Закон у своїй основі має складатися з правових

<sup>42</sup> Iain Cameron, Olivier Duthelllet de Lamothe, Jan Helgesen, Ian Leigh, Franz Matscher, Valery Zorkin. Report on the Democratic Oversight of the Security Services / European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study no. 388 / 2006, CDL-AD (2007) 016, Strasbourg, 11 June 2007, [c. 135, 136].

норм, які встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки (права та обов'язки) учасників суспільних відносин. В іншому випадку створюються умови для суб'єктивної оцінки змісту норм та критеріїв їх виконання.

Прийняття у 2010 р. такого ж декларативного закону «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» лише ускладнило і так недосконале правове регулювання сфери національної безпеки. Зокрема, цим Законом запроваджувалося поняття «засади внутрішньої політики України у сфері національної безпеки і оборони». Перелік таких засад, визначений статтею 6 цього Закону, по суті являє собою уточнений концентрований перелік основних напрямів державної політики з питань національної безпеки, визначених статтею 8 Закону України «Про основи національної безпеки України». При цьому, розмежувати поняття «основи» і «засади» практично неможливо, а необхідність такого розширення законодавчого регулювання сфери забезпечення національної безпеки викликає значні сумніви.

Так, слід зазначити, що законодавство визначає основи як «основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності»<sup>43</sup>, а засади як «забезпечення життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у зовнішньополітичній, оборонній, соціально-економічній, енергетичній, продовольчій, екологічній та інформаційній сферах»<sup>44</sup>.

Крім того, основи національної безпеки передбачають захист не тільки від внутрішніх, а і від зовнішніх загроз, а засади визначені лише у сфері внутрішньої політики України у сфері національної безпеки.

Існування неузгодженостей між положеннями різних законів з питань забезпечення національної безпеки суттєво ускладнює процеси стратегічного планування та прогнозування, знижує ефективність функціонування сектору безпеки і оборони, його взаємодії з іншими суб'єктами, залученими до виконання завдань у відповідній сфері тощо.

З огляду на викладене вважається доцільним підготувати нову редакцію Закону України «Про основи національної безпеки України». Реалізуючи комплексний і системний підхід до удосконалення законодавства України у сфері забезпечення національної безпеки, слід виходити з того, що відповідний базовий закон має утворювати підґрунтя для формування підгалузі права національної безпеки в національній системі права. Його основними завданнями є:

- виокремлення складових національної безпеки у діяльності держави;
- впровадження єдиного, узгодженого механізму функціонування системи забезпечення національної безпеки, у тому числі:
  - забезпечення ефективної взаємодії та координації дій державних органів, інститутів громадянського суспільства та громадян у зазначеній сфері,
  - впровадження системного підходу до планування, ресурсної підтримки та контролю виконання заходів щодо забезпечення національної безпеки;
- забезпечення ефективного функціонування сектору безпеки і оборони, який є основою системи забезпечення національної безпеки, у тому числі чітке визначення:
  - поняття сектору безпеки і оборони;
  - механізму управління ним у мирний час і у кризові періоди;

<sup>43</sup> Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15?nreg=964-15&find=1&text=%E6%E8%F2%F2%BA%E4%B3%FF%EB%FC&x=9&y=9>

<sup>44</sup> Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2411-17?nreg=2411-17&find=1&text=%E6%E8%F2%F2%BA%E2&x=7&y=12>

- порядку створення у разі необхідності допоміжних структур;
- порядку проведення комплексного огляду у секторі безпеки і оборони та прийняття нормативних документів за його результатами тощо.

У відповідності з положеннями базового закону мають формуватися і інші правові акти у сфері забезпечення національної безпеки.

Особливої уваги потребує визначення у Законі основних термінів. На сьогодні у чинній редакції Закону України «Про основи національної безпеки України» зміст терміну «національна безпека» визначено як «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію реальних та потенційних загроз національним інтересам» за широким переліком сфер державного управління. Не зважаючи на те, що визначення цього терміну у Законі сягає 16 рядків, воно охоплює лише визначені сфери діяльності, у той час, як перелік загроз національній безпеці, від яких держава має захищати себе, суспільство і кожного громадянина, забезпечуючи тим самим сталий розвиток, не є постійним. Вони весь час трансформуються, розширюються сфери їх впливу; до традиційних загроз додаються принципово нові, виникнення яких обумовлено розвитком науки і техніки, процесами глобалізації та іншими чинниками.

Отже, підхід до законодавчого визначення терміну «національна безпека» має бути змінений. Виходячи з того, що у сучасних умовах спектр загроз у безпековій сфері розширюється, доцільно не відмовлятися від широкого трактування відповідного терміну, але і не визначати перелік сфер, які це поняття має охоплювати. Такий підхід дозволяє оперативно вирішувати питання щодо запобігання, локалізації, нейтралізації нових загроз національній безпеці, не очікуючи на внесення відповідних змін до законодавства.

Також у Законі доцільно визначити такі основні терміни, як національні інтереси, національні цінності, загрози національній безпеці, система забезпечення національної безпеки; сектор безпеки і оборони. (Визначення наведені вище).

На рівні закону не доцільно визначати загрози національній безпеці і основні напрями державної політики у сфері забезпечення національної безпеки, як це, зокрема, передбачено Законом «Про основи національної безпеки України» (статті 7 і 8). Для таких цілей існує *Стратегія національної безпеки*, яка повинна періодично уточнюватися. Це не лише відповідає передовому світовому досвіду, але є вимогою законодавства України (відповідно до статей 9 і 10 зазначеного Закону).

Натомість цей базовий закон має визначати основні елементи системи забезпечення національної безпеки та принципи їх взаємодії у мирний час та у кризові періоди. Слід також звернути увагу на те, що припис Конституції України, яким передбачено, що «виключно законами України визначаються основи національної безпеки» (п.17 ч.1 ст.92), не означає, що таке визначення має здійснюватись лише шляхом прийняття одного закону. Це може бути зроблено шляхом внесення змін до Конституції та прийняття системи законів (пункти 1, 3 частини першої статті 85 Конституції України). Перелік основних сфер державної політики, правовідносини у яких мають визначатись виключно законами, визначений у низці пунктів частини першої статті 85 та статті 92 Конституції України.

При підготовці проекту нової редакції Закону України «Про основи національної безпеки України» доцільно запропонувати такі підходи до визначення правової основи національної безпеки:

- правову основу у сфері національної безпеки України становлять Конституція, цей та інші закони України, міжнародні договори, а також інші нормативно-правові акти;
- відповідно до базового Закону розробляється і затверджується Президентом України Стратегія національної безпеки України, у якій визначаються актуальні загрози національній безпеці і пріоритети державної політики у сфері національної безпеки і оборони на визначений період;

- Стратегія національної безпеки України є основою для комплексного планування діяльності органів державної влади у сфері національної безпеки і оборони, а також розробки інших документів, якими визначаються цілі, напрями і механізми діяльності органів державної влади у сфері забезпечення національної безпеки;

- Стратегія національної безпеки України оголошується у Посланні Президента України до Верховної Ради України і є документом, обов'язковими для виконання;

- Стратегія національної безпеки України періодично уточнюється з урахуванням змін у безпековому середовищі України.

Наявність досконалого законодавства з питань забезпечення національної безпеки ще не є гарантією його безумовного виконання і належної реалізації його норм.

У попередній редакції Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 8 червня 2012 р. № 389/2012, було зазначено, що «ухвалена вперше у 2007 р. Стратегія національної безпеки України не стала керівним документом для практичної діяльності органів державної влади, чому завадили їхня зосередженість на досягненні короткострокових політичних і економічних цілей, нехтування потребами стратегічного розвитку суспільства і держави. Внаслідок цього посилювалися загрози національній безпеці, послабилася спроможність України захищати свої національні інтереси».

Проте така ж доля спіткала і наступну Стратегію національної безпеки України, основні цілі і завдання якої залишилися не виконаними. Зокрема, на першому етапі її реалізації у 2012-2013 рр. передбачалося вдосконалити законодавство з питань національної безпеки. Але підготовлені пропозиції Уряду щодо систематизації відповідного законодавства по суті були лише поверхневими правками.

До удосконалення законодавства України з питань забезпечення національної безпеки необхідно більш активно залучати академічні установи, вищі навчальні заклади, громадськість. Це сприятиме зростанню рівня сприйняття і підтримки суспільством державної політики у сфері забезпечення національної безпеки, забезпеченню належного громадянського контролю за її реалізацією, підвищуватиме ефективність застосування відповідного законодавства.

Ефективність такої співпраці держави з громадянським суспільством підтверджується досвідом США. Так, у 2007 р. в країні вперше було прийнято Національну контррозвідальну стратегію. У 2009 р. були внесені зміни до неї, згідно з якими були поставлені нові завдання, визначена нова роль розвідувальної спільноти і контррозвідальних органів. На ці зміни миттєво відреагувала академічна і університетська спільнота. Протягом наступних півроку більше, ніж у двадцяти університетах США були підготовлені проекти відповідних програм, у яких було запропоновано конкретні шляхи вирішення поставлених завдань і підготовки необхідного для їх виконання персоналу.

### **3.4. Планування і прогнозування у системі забезпечення національної безпеки України**

Україна потребує створення єдиної системи стратегічного прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки, яка б розглядала сектор безпеки і оборони як цілісний об'єкт прогнозування і планування.

Відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015<sup>45</sup>, неефективність системи забезпечення

<sup>45</sup> Стратегія національної безпеки України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/19521.html>

національної безпеки визнано однією з найбільших загроз національній безпеці України. Серед пріоритетних завдань держави щодо усунення цієї загрози визначено, зокрема, необхідність удосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони. Її метою є своєчасне виявлення і запобігання загрозам національній безпеці, визначення порядку дій у кризових ситуаціях у межах єдиного комплексу заходів політичного, воєнного, економічного, інформаційного та іншого характеру.

Необхідність формування єдиної системи прогнозування та планування у сфері національної безпеки обумовлена комплексним характером сучасних загроз і докорінними змінами безпекового середовища. Безліч нових проблем, з якими стикаються особа, суспільство і держава, вимагають прийняття спільних узгоджених рішень на основі постійної оперативної взаємодії і чіткої координації зусиль.

Вирішення цієї проблеми дозволить забезпечити:

своєчасне і адекватне реагування на реальні та потенційні загрози національній безпеці;

узгодження програм реформування та розвитку органів сектору безпеки і оборони та оборонної промисловості за єдиним задумом;

максимально ефективно використання спроможностей і ресурсів суб'єктів сектору безпеки і оборони щодо захисту національних цінностей і реалізації національних інтересів;

ефективну координацію дій органів і сил сектору безпеки і оборони та функціонування єдиної системи ситуаційних центрів;

раціональний розподіл фінансових і матеріально-технічних ресурсів, необхідних для ефективного функціонування органів сектору безпеки і оборони та оборонної промисловості.

Формування системи прогнозування та планування у сфері національної безпеки потребує вдосконалення нормативно-правової бази і організаційного забезпечення як на загальнодержавному, так і на відомчому рівнях.

Підходи до планування розвитку системи забезпечення національної безпеки України, як і її ключового елементу – сектору безпеки і оборони, на сьогодні є багато у чому застарілими і реалізуються непослідовно. Це обумовлено, зокрема тим, що відповідні процеси регулюються нині низкою нормативних документів, які не формують цілісної системи стратегічного прогнозування та планування і недостатньо пов'язані з бюджетним процесом.

Нині правове регулювання у даній сфері здійснюється відповідно до Законів України «Про основи національної безпеки»<sup>46</sup>, «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та «Про державні цільові програми» та низки постанов Кабінету Міністрів України.

При цьому в останніх двох законах та відповідних нормативно-правових документах Кабінету Міністрів України порядок прогнозування, планування та розробки державних цільових програм у сфері національної безпеки не визначено. Не визначені також роль і місце Ради національної безпеки і оборони у цих процесах.

У той же час, завдання, принципи, зміст і порядок планування у галузі оборони та координації дій органів державної влади в цій сфері були законодавчо унормовані ще у

<sup>46</sup> До цього єдиною, до того ж рекомендаційною нормою права, що мала відношення до планування діяльності у безпековій сфері була постанова Верховної Ради України «Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України», відповідно до якої Кабінету Міністрів України, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки, рекомендувалося керуватися у своїй роботі схваленою Верховною Радою України Концепцією (основами державної політики) національної безпеки України.

2004 році, коли набув чинності Закон України «Про організацію оборонного планування»<sup>47</sup>.

Як зазначали експерти, зі створенням у 2004 р. національної системи оборонного планування процес розвитку Збройних Сил України набув певної системності. Заходи розбудови національного війська певною мірою кореспондувалися з ресурсними можливостями держави. Водночас, при створенні системи оборонного планування не вдалося уникнути окремих помилок, що знижують її ефективність. Зокрема, система виявилася неготовою до швидкоплинних змін воєнно-стратегічної обстановки навколо України<sup>48</sup>.

На сьогодні в Україні законодавчо врегульовані процеси прогнозування та планування лише щодо одного компонента сектору безпеки і оборони, а саме - оборонної сфери. Проте, реалізуючи завдання Стратегії національної безпеки України щодо забезпечення розвитку сектору безпеки і оборони як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру, виникає необхідність розробки і запровадження єдиної системи прогнозування та планування у сфері забезпечення національної безпеки.

Ця система повинна охоплювати такі основні процеси:

- збір і аналіз інформації за широким спектром сфер національної безпеки;
- виявлення і оцінка ризиків і загроз національній безпеці;
- оцінка стану функціонування складових сектору безпеки і оборони, а також результатів виконання планів і заходів розвитку за попередній період;
- виявлення тенденцій і побудова прогнозів (сценаріїв) розвитку ситуації у безпековій сфері у коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі;
- розробка документів стратегічного планування, у т.ч. плану розвитку сектору безпеки і оборони, узгодження їх з планами соціально-економічного розвитку держави та бюджетним процесом;
- управління ризиками у сфері забезпечення національної безпеки;
- періодичне внесення коректив у стратегічні документи і плани держави у сфері забезпечення національної безпеки.

Запровадження такого підходу дозволить більш чітко визначати засади, цілі та основні завдання державної політики у сфері національної безпеки і оборони, пріоритети і напрями розвитку сил безпеки і оборони з урахуванням існуючих загроз та економічних можливостей держави.

У процесі оборонного планування розвинених країн, зокрема США, Канади, Австралії та НАТО, застосовується програмно-цільовий метод, орієнтований на можливості. Під терміном «можливості» при розробці оборонних планів, наприклад, Австралії розуміють досягнення бажаного ефекту в певному середовищі протягом конкретного періоду часу і підтримання цього ефекту протягом встановленого періоду часу<sup>49</sup>.

Ця модель планування спрямована на забезпечення достатності, взаємозв'язку та балансу компонентів безпекового потенціалу (можливостей). При цьому створення можливостей потребує узгодженого розвитку людського і матеріального компонентів, доктрини, структури і підготовки. Такий підхід реалізується через відповідні державні програми<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Законом також передбачається, що Президент України, звертаючись до Верховної Ради України з посланням про внутрішнє і зовнішнє становище України, визначає, серед іншого, Стратегію національної безпеки України та подає, за необхідності, пропозиції про зміни до чинних законів з питань національної безпеки і оборони.

<sup>48</sup> В.Х. Аскарів, С.С. Масловський. Нові підходи до організації системи оборонного планування в Збройних Силах України [Електронний ресурс]. - Режим доступу:

<http://defpol.org.ua/site/index.php/ru/arhiv/obonoglyad/1709-2010-04-08-10-45-34>

<sup>49</sup> Defence Capability Development Manual 2006. Australian Government, Department of Defence [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf](http://www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf).

<sup>50</sup> Оборонный менеджмент, Ознакомление. Под ред. Г. Букур-Марку и др./ Женева-Киев, 2011, стр.75.

Базовим принципом планування та прогнозування сфери національної безпеки має стати принцип системності, який означає, що сектор безпеки і оборони України розглядається як єдиний об'єкт прогнозування і планування.

Такий плановий підхід сприятиме збалансуванню вимог до структури органів сектору безпеки і оборони, їх чисельності, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, пріоритетності завдань розвитку та т.і.

На практиці цей процес повинен включати в себе такі основні елементи:

періодичні огляди сектору національної безпеки і оборони, які б визначили та уточнювали цілі національної безпеки, пріоритети політики національної безпеки і шляхи їх реалізації;

організацію взаємодії державних органів, наукових установ та неурядових організацій, у результаті якої буде регулярно здійснюватися оцінка загроз національній безпеці, прийматися рішення, спрямовані на корегування заходів, розмежування завдань органів національної безпеки, уточнення їх структури і обов'язків щодо реалізації поставлених завдань;

прозорий процес розподілу ресурсів і контролю за їх використанням.

Слід зауважити, що на сьогодні певні елементи системи прогнозування та планування у сфері забезпечення національної безпеки перебувають лише на стадії формування. Так, наразі триває робота щодо формування показників (індикаторів) стану національної безпеки. Також не завершено створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони.

Впровадження системи прогнозування та планування у сфері забезпечення національної безпеки потребує формування відповідної законодавчої бази. Відповідні зміни до законодавства мають бути спрямовані, зокрема, на нормативне визначення та врегулювання таких аспектів, як:

- завдання стратегічного прогнозування та планування;
- суб'єкти (органи державної влади, їх підрозділи) процесу планування, їх повноваження та порядок взаємодії;
- перелік і вимоги до змісту документів планування і прогнозування, які розробляються на загальнодержавному і відомчому рівнях, порядок їх розробки, експертизи, погодження, затвердження, коригування та періодичності перегляду;
- заходи, на основі яких визначатимуться результати виконання завдань розвитку сектору безпеки і оборони за попередній період, формулюватимуться та уточнюватимуться цілі, загрози та основні напрямки державної політики у сфері забезпечення національної безпеки; завдання комплексного огляду сектору безпеки і оборони, порядок та строки його проведення;
- процес моніторингу і регулярної оцінки стану та загроз національній безпеці, незалежної експертизи документів у сфері забезпечення національної безпеки, та інформування і подання пропозицій щодо актуалізації документів планування у сфері національної безпеки;
- порядок визначення обсягів необхідного фінансування сектору національної безпеки і оборони та узгодження процесу планування його розвитку з процесом бюджетного планування;
- місце стратегічного прогнозування та планування у сфері національної безпеки в загальнодержавному процесі стратегічного планування та складання Державного бюджету;
- контроль за реалізацією документів стратегічного планування.

В основу стратегічного прогнозування і планування у сфері національної безпеки мають бути покладені:

- щорічне послання Президента України до Верховної Ради України

про внутрішнє і зовнішнє становище України, на якому згідно з Бюджетним кодексом України ґрунтується прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди та проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

- Стратегія національної безпеки України, яка відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки», визначена документом, обов'язковим для виконання, і основою для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки.

Потрібно забезпечити зв'язок та взаємну відповідність Стратегії національної безпеки та схвалених Кабінетом Міністрів України прогнозів економічного і соціального розвитку України на коротко- та середньостроковий періоди, а також законодавчо визначити порядок контролю і встановити відповідальність за реалізацію заходів, визначених такою Стратегією.

Як зазначають експерти, правильний вибір політики запровадження Стратегії національної безпеки дає змогу зосередити зусилля й ресурси на реалізації потенціалу економічного розвитку й тим самим забезпечити ефективний і безпечний розвиток усіх сфер життєдіяльності людини, суспільства й держави<sup>51</sup>.

Підготовці документів довгострокового планування має передувати проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони, на основі результатів якого та з урахуванням затверджених Кабінетом Міністрів України прогнозних фінансових показників готується Стратегічний бюлетень сектору безпеки та оборони України. Він має схвалюватися рішенням Ради національної безпеки і оборони України та затверджуватися Президентом України за підсумками комплексного огляду. Порядок проведення комплексного огляду та основні вимоги до нього мають бути чітко регламентовані.

Потрібно передбачати проведення комплексного огляду (обмеженого в часі) та подальшу організацію довгострокового планування не силами тимчасових робочих груп, як це відбувається нині, а на постійній основі, шляхом моніторингу загроз національній безпеці, розробки можливих прогнозів (сценаріїв) розвитку подій, визначення спроможностей, необхідних для виконання намічених завдань.

Важливим також є забезпечення взаємовідповідності документів довгострокового, середньострокового та короткострокового стратегічного планування у сфері національної безпеки та тісний їх зв'язок із загальнодержавним процесом стратегічного планування і складання Державного бюджету.

Така відповідність може бути забезпечена шляхом розробки порядку періодичного уточнення окремих положень документів середньо- та довгострокового планування з урахуванням щорічних результатів виконання завдань розвитку сил і засобів сектору безпеки і оборони, зміни безпекового середовища та реальних можливостей бюджету.

Для цього можна передбачити проведення вибіркового оглядів окремих складових сектору безпеки і оборони України. Тривалість проведення таких оглядів також доцільно обмежити.

Документи стратегічного планування у сфері національної безпеки і оборони мають затверджуватися лише за наявності необхідного фінансового забезпечення.

Враховуючи багаторівневий і комплексний характер стратегічного планування і прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки, необхідно запровадити належну підготовку та перепідготовку фахівців у цій галузі, а також передбачити створення відповідних структурних підрозділів у кожному суб'єкті стратегічного планування і постійно діючих міжвідомчих робочих груп та залучати до цих процесів представників наукових та науково-дослідних установ.

<sup>51</sup> Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.



Але головне – це забезпечення виконання стратегічних документів держави, у т.ч. державних програм і стратегічних планів розвитку у сфері забезпечення національної безпеки. Як зазначають експерти, процес змін не закінчується ухваленням стратегічних документів. Без їх ефективного впровадження важливі проблеми так і залишаться не розв'язаними. Тому процес впровадження слід розглядати як продовження циклу стратегічних змін у напрямку до його кінцевої мети – врегулювання проблем у сфері національної безпеки, що передусім стали причиною для проведення змін<sup>52</sup>.

Підсумовуючи наведене, слід зазначити, що організаційне забезпечення процесу стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки доцільно формувати таким чином:

На загальнодержавному рівні (Кабінет Міністрів України) на основі завдань і пріоритетів державної політики у сфері забезпечення національної безпеки, визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України і Стратегії національної безпеки України та з урахуванням пріоритетів бюджетної політики і завдань соціально-економічного розвитку держави, мають розроблятися і затверджуватися коротко-, середньо- і довгострокові документи стратегічного планування, у т.ч. плани розвитку сектору безпеки і оборони як цілісного об'єкту планування.

На рівні державних органів і сил сектору безпеки і оборони мають розроблятися: відомчі стратегії, пропозиції щодо взаємодії з іншими органами і силами сектору безпеки і оборони в межах виконання конкретних завдань, програми і плани розвитку органів і сил сектору безпеки і оборони.

Таким чином має бути забезпечений гармонійний баланс загальнодержавного та відомчого підходів до формування стратегій розвитку кожного суб'єкта і сектора безпеки і оборони в цілому.

Основні заходи розвитку на плановий і наступні роки та необхідні ресурси для досягнення запланованих показників розвитку сектору безпеки і оборони мають визначатися у Плані розвитку сектору безпеки і оборони. Заходи, заплановані на перший рік, слід визначити максимально точно та детально, а на наступні роки – заплановані заходи мають періодично корегуватися з урахуванням результатів виконання плану попереднього періоду.

Важливим завданням при цьому є забезпечення вчасного виконання планових завдань у повному обсязі. Необхідно мінімізувати можливості перерозподілу фінансових ресурсів у “ручному” режимі внаслідок невиконання планових завдань чи затримок з фінансуванням, оскільки це є підґрунтям для зловживань і корупції та фактично зводить нанівець ефективність будь-якої системи планування.

За результатами виконання положень Плану розвитку сектору безпеки та оборони України має щороку готуватися звіт, у якому, зокрема, має аналізуватися ефективність використання бюджетних коштів. Такий звіт має бути максимально відкритим для громадськості (за виключенням тієї частини інформації, розголошення якої може створити загрозу національній безпеці країни).

У порядку контролю за виконанням планових завдань розвитку сектору безпеки і оборони та оцінки стану національної безпеки у тій чи іншій сфері можна передбачити проведення вибіркового оглядів окремих органів і сил цього сектору, а з певною періодичністю – його комплексного огляду.

Для підвищення ефективності стратегічного планування розвитку сектору безпеки і оборони має використовуватися система прогнозування у сфері національної безпеки і оборони, яка надаватиме інформацію про можливі зміни у безпековому середовищі, а також перспективи та результати розвитку сектору безпеки і оборони у майбутньому.

Важливу роль у розвитку системи прогнозування має відіграти запровадження системи показників (індикаторів) стану національної безпеки, що дозволить максимально

<sup>52</sup> Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.

об'єктивно визначати рейтинг актуальних і потенційних загроз національній безпеці у різних сферах і відповідним чином розподіляти ресурси і спроможності держави на боротьбу з ними.

Важливим елементом у цьому процесі є оцінка стану сектору безпеки і оборони та його окремих компонентів для розробки прогностичних сценаріїв розвитку ситуації і визначення оптимального варіанту.

При цьому необхідно забезпечити комплексний підхід до стратегічного прогнозування, який має враховувати не лише обмежені бюджетні можливості держави станом на певний період, але й перспективи соціально-економічного розвитку країни, різновекторні зовнішні впливи на різні сфери національної безпеки, деструктивну дію загроз у разі невжиття своєчасних заходів запобігання і протидії тощо.

Прогностичні сценарії, які будуються на основі аналізу стану національної безпеки і ефективності сектору безпеки і оборони, мають передбачати, зокрема, визначення порядку дій у кризових ситуаціях, який би комплексно об'єднував заходи політичного, воєнного, економічного, інформаційного та іншого характеру.

Функції із організації роботи системи стратегічного прогнозування, погодження документів стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки, а також забезпечення роботи державної системи кризового реагування, що передбачає координацію роботи мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади, мають бути покладені на Апарат РНБО. Це потребує відповідного уточнення його функцій, структури та завдань шляхом внесення необхідних змін до нормативно-правової бази.

---

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Національна безпека будь-якої держави внаслідок своєї багатокомпонентності потребує спеціальної системи її забезпечення, основним призначенням якої є виконання певних дій, спрямованих, перш за все, на захист національних цінностей і реалізацію національних інтересів.

2. Система забезпечення національної безпеки є цілісною системою, елементи якої тісно пов'язані між собою. Метою функціонування СЗНБ є організація процесу управління загрозами і ризиками, за якого державними і недержавними інституціями та окремими особами гарантується збереження і зміцнення національних цінностей, захист і прогресивний розвиток національних інтересів шляхом своєчасного виявлення, упередження, локалізації, нейтралізації, подолання внутрішніх і зовнішніх загроз, а також забезпечення ефективного функціонування самої системи забезпечення національної безпеки та її складових. Важливу роль у функціонуванні СЗНБ має відповідна підсистема інституційного забезпечення, у т.ч. оптимізація взаємовідносин між її основними суб'єктами.

3. Формування системи забезпечення національної безпеки потребує вироблення на загальнодержавному рівні єдиного понятійного апарату та напрямку розвитку сфери національної безпеки з урахуванням специфічних особливостей розвитку держави. Недосконалість законодавства у сфері національної безпеки, низька ефективність його застосування призводять до неналежного забезпечення національної безпеки, не дозволяють повноцінно реалізовувати національні інтереси.

4. Ефективність функціонування СЗНБ має характеризуватися певними параметрами, вихід за межі яких свідчить про відхилення від норми. Основними показниками, які можуть характеризувати стан і ефективність функціонування СЗНБ, є:

- показники (індикатори) стану національної безпеки;
- показники ефективності функціонування самої СЗНБ і, передусім, сектору безпеки і оборони.

5. Моніторинг загроз національній безпеці держави потребує використання показників (індикаторів) широкого спектру, що характеризують фактично всі її аспекти. Основним завданням цього моніторингу є виявлення критичних значень, вихід за границі яких загрожують руйнівними наслідками особі, суспільству та державі.

6. Збалансована система оцінок стану національної безпеки і ефективності СЗНБ, постійний моніторинг загроз національній безпеці мають важливе значення для процесів планування і прогнозування у сфері національної безпеки, а також є основою для визначення пріоритетів держави та прийняття стратегічних рішень з питань забезпечення національної безпеки.

7. Об'єктивність оцінок стану національної безпеки та ефективності функціонування самої СЗНБ, розрахованих на основі національних методик з використанням офіційної державної або відомчої статистики, може бути перевірена шляхом їх порівняння з аналогічними показниками, розрахованими незалежними експертами на основі проведених соціологічних опитувань та експертних оцінок, а також з індикаторами, які розробляються міжнародними організаціями.

8. Дослідження світового досвіду створення і реформування систем забезпечення національної безпеки дозволить Україні уникнути помилок у відповідних процесах, що відбуваються нині, а також застосовувати на практиці найкращі зразки, що довели свою ефективність.

Зважаючи на євроінтеграційний курс України, нашій державі необхідно активізувати перенесення досвіду ЄС щодо створення та функціонування системи європейської безпеки у практичну площину шляхом посилення співпраці з інституціями Євросоюзу та адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*.

Доцільність використання польського досвіду у сфері національної безпеки зумовлюється не лише подібністю форми державного правління (парламентсько-президентська республіка), але й спільним історичним минулим, особливими політичними відносинами між двома країнами, а також схожістю ментального сприйняття дійсності. До того ж, Республіка Польща демонструє нині достатньо високу ефективність своєї СЗНБ.

Досвід США є цікавим з точки зору створення розгалуженої мережі елементів СЗНБ та ключової ролі у цій системі РНБ США, що, однак, може працювати лише в умовах президентської республіки як форми державного правління. Окремі елементи такої системи можуть бути успішно застосовані в Україні з огляду на доцільність забезпечення централізації функції політичного керівництва сектором безпеки і оборони.

**9.** До цього часу в Україні не створено цілісної системи забезпечення національної безпеки, існує невизначеність з низкою ключових термінів, потребують оновлення правові засади її функціонування, а також система взаємовідносин між гілками влади, державними органами, органами місцевого самоврядування, господарюючими суб'єктами, громадськими організаціями та громадянами.

**10.** Виходячи із запропонованих теоретичних підходів та з урахуванням передового світового досвіду, доцільно визначити основні терміни у сфері національної безпеки так:

національна безпека – захищеність національних інтересів і національних цінностей від зовнішніх і внутрішніх загроз;

національні інтереси – життєво важливі потреби людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет і добробут України, її прогресивний демократичний розвиток;

національні цінності - основоположні матеріальні, інтелектуальні і духовні надбання народу України, визначальні умови існування і розвитку людини, суспільства і держави;

загрози національній безпеці – наявні та потенційно можливі явища, тенденції і чинники, які перешкоджають збереженню і зміцненню національних цінностей та ефективній реалізації національних інтересів у всіх сферах державного управління;

система забезпечення національної безпеки – сукупність суб'єктів національної безпеки, сил, засобів, методів, чинників, цілеспрямованих дій, які гарантують збереження і зміцнення національних цінностей, захист і прогресивний розвиток національних інтересів шляхом своєчасного виявлення, упередження, локалізації, нейтралізації, подолання внутрішніх і зовнішніх загроз, а також забезпечення ефективного функціонування самої системи забезпечення національної безпеки України та її складових;

**11.** Ключовим елементом системи забезпечення національної безпеки є сектор безпеки і оборони. Він являє собою охоплену єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, правоохоронних та спеціальних органів і служб, діяльність яких спрямована на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз шляхом проведення спеціальних заходів, правового примусу або застосування зброї у межах наданих їм повноважень.

Формування цілісного сектору безпеки і оборони має забезпечити:

ефективне реагування на реальні та потенційні загрози національній безпеці України, що мають комплексний характер;

раціональне використання можливостей і ресурсів його суб'єктів при захисті національних інтересів.

**12.** Законодавство України з питань забезпечення національної безпеки є у значній мірі застарілим, а закладені у ньому норми щодо взаємодії і координації дій органів державної влади і силових структур як у мирний час, так і у кризові періоди, не враховують особливості нового типу агресії, у ході якої широко використовується не лише традиційні військові операції, але й різноманітні невоєнні сили та засоби боротьби.

Базовий у цій сфері закон «Про основи національної безпеки України» потребує нової редакції, у якій мають бути закладені не абстрактні загальнотеоретичні поняття, а чітко визначені підходи до формування системи забезпечення національної безпеки, механізм її функціонування, повноваження і схема взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки.

У новій редакції закону недоцільно визначати загрози національній безпеці і основні напрями державної політики, оскільки для таких цілей існує Стратегія національної безпеки, яка повинна періодично уточнюватися. Така практика не лише відповідає передовому світовому досвіду, але є вимогою законодавства України.

У зв'язку із внесенням змін до Закону України «Про основи національної безпеки України» необхідно буде внести відповідні зміни до законів України «Про організацію оборонного планування», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про оборону України», «Про державне оборонне замовлення», «Про правовий режим воєнного стану» «Про правовий режим надзвичайного стану».

**13.** До удосконалення законодавства України з питань забезпечення національної безпеки необхідно більш активно залучати академічні установи, вищі навчальні заклади, громадськість. Це сприятиме зростанню рівня сприйняття і підтримки суспільством державної політики у сфері забезпечення національної безпеки, забезпеченню належного громадянського контролю за її реалізацією, підвищуватиме ефективність застосування відповідного законодавства.

**14.** Ефективна стратегія національної безпеки має базуватися на чіткій і логічній законодавчій базі, а також на забезпеченні належного рівня її виконання. Оновлена Стратегія національної безпеки України є основою для розробки програмних документів та прийняття рішень у сфері безпеки і оборони. Важливо не допустити повторення попереднього досвіду України, коли цей важливий стратегічний документ залишався декларацією і не виконувався на практиці.

**15.** На сьогодні в Україні відсутня єдина система стратегічного прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки, яка б розглядала сектор безпеки і оборони як цілісний об'єкт прогнозування і планування. Наразі законодавчо врегульовані питання планування лише одного компонента цього сектору – сфери оборони. Порядок та принципи прогнозування і планування діяльності інших компонентів нормативно не визначені, відбуваються розрізнено, безсистемно, не пов'язані між собою, а також з бюджетним процесом і з плануванням та реалізацією програм соціально-економічного розвитку держави.

Впровадження єдиної системи стратегічного прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки в Україні дозволить забезпечити: своєчасне і адекватне реагування на реальні та потенційні загрози національній безпеці, ефективне використання ресурсів органів і сил сектору безпеки і оборони, взаємозв'язок з іншими видами загальнодержавного планування і прогнозування, відповідність між пріоритетністю завдань у сфері забезпечення національної безпеки і реальними обсягами їх фінансування, що закладаються в проєкті Державного бюджету України, відповідність документів стратегічного планування держави стандартам країн ЄС.

**16.** Стратегічне прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки мають відбуватися на основі щорічного послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України і Стратегії національної безпеки України, а також враховувати результати комплексного огляду сектору безпеки і оборони. Процес організації і проведення останнього також має бути нормативно упорядкований, що потребує удосконалення відповідної законодавчої бази.

Важливу роль у системі стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки має відігравати План розвитку сектору безпеки і оборони, покликаний забезпечити гармонійний баланс загальнодержавного та відомчого підходів

до формування стратегій розвитку кожного суб'єкта і сектора безпеки і оборони у цілому, а також завдань соціально-економічного розвитку держави у цілому.

У порядку організаційного забезпечення процесу стратегічного планування доцільно на загальнодержавному та відомчому рівні утворити відповідні структурні підрозділи і міжвідомчий робочий орган, визначити регламент їх роботи та порядок взаємодії.

У порядку контролю за виконанням планових завдань розвитку сектору безпеки і оборони та оцінки стану національної безпеки у тій чи іншій сфері доцільно передбачати проведення вибіркового оглядів окремих органів і сил цього сектору, а з певною періодичністю – його комплексного огляду.

**17.** Для підвищення ефективності стратегічного планування розвитку сектору безпеки і оборони має використовуватися система прогнозування у сфері національної безпеки і оборони. Прогнозні сценарії, які будуються на основі аналізу стану національної безпеки і ефективності сектору безпеки і оборони, мають передбачати, зокрема, визначення порядку дій у кризових ситуаціях, який би комплексно об'єднував заходи політичного, воєнного, економічного, інформаційного та іншого характеру.

Запровадження системи стратегічного прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки потребує внесення взаємоузгоджених змін і доповнень до законів «Про основи національної безпеки України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», Бюджетного кодексу України, а також низки підзаконних нормативно-правових актів.

---

## Додатки

Додаток 1

### Індикатори для розрахунку Рейтингу крихких держав Фонду миру<sup>53</sup>

Індикатори, що використовуються для розрахунку Рейтингу крихких держав, оцінюються за шкалою від 0 (найкращий результат) до 10 (найгірший результат) за такими основними сферами:

#### Соціальні індикатори:

##### *Демографічний тиск:*

- катастрофи природного характеру;
- тяжкі хвороби;
- навколишнє середовище;
- забруднення;
- дефіцит продовольства;
- недоїдання;
- дефіцит води;
- збільшення кількості населення;
- зміна частки молодого населення;
- смертність;

##### *Біженці та внутрішньо переміщені особи:*

- переміщення населення;
- табори біженців;
- табори для внутрішньо переміщених осіб;
- тяжкі хвороби внаслідок переміщення населення;
- кількість біженців на душу населення;
- кількість внутрішньо переміщених осіб на душу населення;
- можливості інтеграції у суспільство;

##### *Причини невдоволення:*

- дискримінація;
- обмеження в правах;
- насилля на етнічному ґрунті;
- насилля по відношенню до представників общин;
- насилля по відношенню до представників сект;
- насилля на релігійному ґрунті;

##### *Відтік «мізків»:*

- рівень міграції на душу населення;
- людський капітал;
- еміграція освічених кадрів;

#### Економічні індикатори:

##### *Нерівність економічного розвитку:*

- коефіцієнт GINI;
- частка доходів найвищої децельної групи;
- частка доходів найнижчої децельної групи;
- доступ до інфраструктури міського і сільського населення;
- доступ до покращених послуг;
- жебраки;

<sup>53</sup> За матеріалами Фонду миру [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://fsi.fundforpeace.org/indicators>

***Бідність і економічний спад:***

- зовнішньоторговельний дефіцит;
- державний борг;
- безробіття;
- безробіття серед молоді;
- купівельна спроможність;
- ВВП на душу населення;
- темп зростання ВВП;
- інфляція;

**Політичні і військові індикатори:*****Стан законності:***

- корупція;
- ефективність державного управління;
- політична присутність;
- виборчий процес;
- рівень демократії;
- рівень тіньової економіки;
- наркоторгівля;
- протести і демонстрації;
- боротьба за владу;

***Публічні інститути (державні послуги):***

- органи правопорядку;
- злочинність;
- освітні послуги;
- грамотність;
- водопостачання і санітарія;
- інфраструктура;
- якість медичних послуг;
- рівень телефонізації;
- доступ до Інтернет;
- надійність енергопостачання;
- дороги;

***Права людини і дотримання законів:***

- свобода преси;
- права і свободи громадян;
- політичні права;
- свобода переміщення;
- політичні в'язні;
- утиск у правах;
- переслідування за релігійною ознакою;
- тортури;
- покарання;

***Безпека:***

- внутрішні конфлікти;
- розповсюдження звичайних видів зброї;
- повстанці і протестувальники;
- жертви конфліктів;
- воєнні перевороти;
- активність бунтівників;
- войовничість;
- бомбовий тероризм;
- політичні в'язні;



***Роздрібненість еліт:***

- боротьба за владу;
- перебіжчики;
- недоліки виборчого процесу;
- політична конкуренція;

***Зовнішні впливи:***

- міжнародна допомога;
- присутність миротворчих місій;
- присутність місій ООН;
- зовнішні військові інтервенції;
- санкції;
- кредитний рейтинг.

Зміна рейтингу України (вище місце — гірша ситуація):

2005 — 39-те місце;

2006 — 86-те місце;

2007 — 106-те місце;

2008 — 108-ме місце;

2009 — 110-те місце;

2010 — 109-те місце;

2013 — 117-те місце;

2014 — 113-те місце;

2015 — 84-те місце.

Найнедіездатніші держави у 2015 р. — Південний Судан (1-е місце) і Сомалі (2-е місце), а найстійкіша — Фінляндія (останнє, 178-е місце).

Індекс сприйняття корупції 2014<sup>54</sup>:

Для визначення Індексу сприйняття корупції у 2014 р. використовувалися такі 12 джерел даних:

1. African Development Bank Governance Ratings 2013;
2. Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators 2014;
3. Bertelsmann Foundation Transformation Index 2014;
4. Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings 2014;
5. Freedom House Nations in Transit 2013;
6. Global Insight Country Risk Ratings 2014;
7. IMD World Competitiveness Yearbook 2014;
8. Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence 2014;
9. Political Risk Services International Country Risk Guide 2014;
10. World Bank: Country Policy and Institutional Assessment 2013;
11. World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS) 2014;
12. World Justice Project Rule of Law Index 2014.

За рейтингом ІСК у 2014 р. найвищі позиції займали Данія, Нова Зеландія і Фінляндія (найкращі результати), останні позиції – у Сомалі і КНДР. Україна посідає 142 позицію, поділяючи її з Угандою та Коморськими островами.

---

<sup>54</sup> За матеріалами Transparency International [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/corruption-perceptions-index-2014/sources.html>