

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ТРАНСФОРМАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНИХ КОНЦЕПЦІЙ  
БЕЗПЕКИ ЯК ВІДПОВІДЬ НА НОВІ ГЛОБАЛЬНІ  
ТА РЕГІОНАЛЬНІ ВИКЛИКИ І ЗАГРОЗИ:  
ДОСВІД УКРАЇНИ ТА НАТО**

Збірник матеріалів  
міжнародної конференції  
19 вересня 2012 р.

Київ 2013

УДК 355.02:327.7  
Т 66

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

Упорядники:

*В. Ю. Цюкало;*

*М. О. Паламарчук, к. політ. н.;*

*В. О. Семененко.*

*За редакцією К. А. Кононенка*

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

**Т 66 Трансформація** національних концепцій безпеки як відповідь на нові глобальні та регіональні виклики і загрози: досвід України та НАТО : зб. міжнар. конф. / упорядн. В. Ю. Цюкало, М. О. Паламарчук, В. О. Семененко; за заг. ред. К. А. Кононенка. – К. : НІСД, 2012. – 80 с.

ISBN 978-966-554-207-0

Матеріали міжнародної конференції, що відбулася 19 вересня 2012 р. в Національному інституті стратегічних досліджень, присвячені презентації нових редакцій Стратегії національної безпеки України і Воєнної доктрини. Учасники заходу проаналізували та порівняли з попередніми редакціями основні положення та особливості цих документів, обговорили досвід реалізації стратегічних документів в Україні та країнах НАТО. За результатами конференції вироблено рекомендації щодо імплементації Стратегії національної безпеки України і Воєнної доктрини.

Збірник розрахований на працівників органів державної влади, науковців, викладачів, студентів, широку громадськість.

ISBN 978-966-554-207-0

© Національний інститут  
стратегічних досліджень, 2013

## ВСТУПНІ ПРОМОВИ

**КОЖІЄЛ Марчін,**

*директор Офісу зв'язку НАТО в Україні*

Сьогодні ми проводимо дуже важливий захід. Є потреба обговорити, наскільки важлива співпраця між Україною і НАТО в контексті імплементації Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України. Хочу вас усіх привітати і підкреслити, що цей захід вкотре демонструє плідну співпрацю Офісу зв'язку НАТО з Національним інститутом стратегічних досліджень.

**ЄРМОЛАСВ Андрій Васильович,**

*директор Національного інституту стратегічних досліджень*

Перш ніж перейдемо до розгляду питань нашої конференції, дозвольте сказати кілька слів щодо міркувань, з яких виходив колектив розробників цих документів, зокрема нової редакції Стратегії національної безпеки України, коли починав працювати над ними. Крім експертів Національного інституту стратегічних досліджень, у роботі брали участь представники Апарату Ради національної безпеки і оборони, Міністерства закордонних справ України та майже всіх сегментів сектору безпеки. Цей великий колектив об'єднувало бажання дати адекватні відповіді на ті виклики, з якими стикаються наша держава, бізнес, суспільство. За традицією Стратегія національної безпеки – це не просто формальний документ-декларація, це систематизоване викладення поглядів політичного керівництва на розвиток країни та головні проблеми, з якими вона стикається. Це відповідь на запитання, який інструментарій буде використано для забезпечення цього розвитку, і які заходи треба реалізовувати, щоб зберігати економічну, політичну і соціальну стабільність в Україні, а також належні стосунки із зовнішніми партнерами.

У XXI ст. ми стали свідками унікального феномену. Трансформаційні процеси охопили не тільки економічну структуру світу, а й усі

інститути, пов'язані з його життєдіяльністю, зокрема інститут безпеки. Змінився характер війн і конфліктів. Вони стали швидкоплинними, високотехнологічними. У них зазвичай поєднується участь регулярних, професійних збройних сил із громадянською самоорганізацією. Використання високотехнологічної зброї призводить до суттєвої зміни стратегії і тактики. Навіть саме поняття «війна» стає значною мірою метафоричним, оскільки ми більше стикаємося з конфліктами молекулярного характеру, транскордонними, з активною участю суспільства. Події на Близькому Сході та в Африці – яскраві приклади цього тренду.

Крім того, суттєво змінилися значення і безпековий вимір економічного розвитку, зокрема аспекти економічної безпеки. Два сторіччя тому на світовій мапі було понад двадцять країн. Сьогодні їх дві сотні. Постають нові питання кордонів, економічного статусу, убезпечення соціального і гуманітарного розвитку. Відповідно виникли нові проблеми, які мають не воєнний характер, але тим не менше, пов'язані з безпекою розвитку кожної нової спільноти.

На перше місце постають питання екологічної безпеки, причому в неї є кілька вимірів. Зокрема варто зазначити антропогенний, техногенний вимір – те, що є витвором людини. Маю на увазі зміну клімату, стан ґрунтів, критичну ситуацію з водою, яка є головною проблемою XXI ст. Ці проблеми своєю чергою є джерелом конфліктів, нестабільності, глибоких суспільних криз. В Україні такими прикладами є Чорнобиль та Калуш. Ці трагедії стосуються життя сотень тисяч (якщо не мільйонів) людей через некерованість розвитку подій можуть стати загрозою регіонального масштабу.

Я виділив би також і питання гуманітарної безпеки, оскільки забезпечення стабільності і гармонійності розвитку кожної спільноти, збереження культури й ідентичності, гармонійне поєднання інтеграційних процесів із національним розвитком буде, мабуть, найскладнішою проблемою XXI ст. Окремо слід згадати проблему убезпечення від інформаційних і гуманітарних викликів, з якими стикається кожна молода спільнота.

Ми переживаємо складний період постсоціалістичної трансформації. Питання сталого національного розвитку, різні спроби його корекції – це наша повсякденність; ми стикаємося з цим на кожних виборах, кожного дня. Тому насамперед постає проблема напрацювання нових невоєнних інструментів, які дають змогу уряду, державі загалом забезпечувати сталий розвиток та прогресивну суспільну стабільність. З року в рік у нас відкладається глибока реформа сектору суспільної безпеки. Не тільки армії, а й спеціальних служб, розвідок.

Не секрет, що і від колективу нашого Інституту, і від наших колег, у т.ч. незалежних центрів, час від часу лунають пропозиції (і передаються суб'єктам прийняття рішень певні наробки) стосовно того, яким чином має розвиватися сучасний сектор безпеки в Україні. Але, як кажуть, віз і нині там. Це дорікання і експертному товариству, яке, можливо, було не надто переконливим, і владі, яка дуже затягнула з цією реформою.

Я хотів би зараз поставити проблему, яка, як на мене, може стати або ключем до ефективного й динамічного реформування, або черговою перепоною на цьому шляху. Маю на увазі неузгодженість дій служб і відомств, пов'язаних із сектором безпеки, спроби знову відомчим чином підготувати самореформування. Я думаю, зараз є унікальний шанс знайти інший шлях, який дозволив би здійснювати реформи системно, комплексно і динамічно. Після ухвалення Стратегії національної безпеки ми з вами зобов'язані готувати щорічну доповідь щодо стану її виконання. Це означає опрацювання не тільки індикаторів, чітких показників реального стану різних сфер життя, а й можливість узгодити плани, цілі та підходи, пов'язані з подальшим ростом сектору безпеки. Маю надію, що, почавши цю роботу, ми зможемо вже в наступній доповіді не лише подати оціночний аналітичний блок, а й викласти своє системне бачення реформи сектору безпеки, включаючи звичайно і збройні сили.

Сподіваюся, що ця конференція буде не лише цікавою, а й продуктивною. Враховуючи особливий інтерес нашого Інституту до практичного досвіду, ми розраховуємо, що рекомендації, оцінки й ініціативи, запропоновані під час роботи конференції, будуть використані вже як позиція її учасників і як ще один привід для більш комплексної і відкритої роботи над подальшим реформуванням сектору безпеки України.

## ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

**МАРКЄЄВА Оксана Дмитрівна,**  
*т. в. о. заступника директора, завідувач відділу  
стратегій реформування сектору безпеки  
Національного інституту стратегічних досліджень*

8 червня 2012 р. Президент України затвердив Стратегію національної безпеки України і Воєнну доктрину в новій редакції. Ці основоположні стратегічні документи визначають цілі та напрями політики національної безпеки і воєнної політики у глобалізованому світі. Вони викладають офіційні погляди на сучасні особливості міжнародної ситуації, місце України в регіоні та світі, головні національні інтереси, виклики і загрози національній безпеці, а також основні завдання державної політики національної безпеки і оборони.

Положення Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини відповідають нормам демократії, співзвучні політиці безпеки європейських держав і членів НАТО. Їх реалізація не лише сприятиме захисту національних інтересів України, посиленню її ролі у світі як розвинутої демократичної країни, а й позитивно позначиться на забезпеченні миру і стабільності у світі загалом.

Стратегія національної безпеки – головний документ стратегічного планування в безпековій сфері, який є основою для розроблення інших документів, у т.ч. Воєнної доктрини. Вона періодично уточнюється, зважаючи на актуальний стан міжнародної і національної безпеки, а також нові пріоритети державної політики. У демократичних країнах із кожною зміною влади ухвалюється нова Стратегія національної безпеки.

Насамперед зазначу, що принциповою новацією нової редакції Стратегії національної безпеки є переорієнтація діяльності органів державної влади на неухильний захист національних інтересів, серед яких пріоритетним є захист прав і свобод людини та громадянина, ефективну протидію загрозам національній безпеки, адаптацію України до викликів сучасності.

Правовим підґрунтям Стратегії національної безпеки є закони «Про основи національної безпеки України» та «Про організацію оборонного планування», у яких цей документ прямо згадується. Так, у За-

коні України «Про основи національної безпеки України» зазначено: «Стратегія національної безпеки України є документом, обов'язковим для виконання». А в Законі України «Про організацію оборонного планування» «Стратегія національної безпеки України є основою для комплексного планування діяльності органів державної влади у сфері оборони і національної безпеки». У цьому Законі зазначено, 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».

Перейдемо від загальних моментів до більш конкретних. Нова редакція Стратегії національної безпеки України складається з таких розділів.

1. Загальні положення.
2. Принципи захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави.
3. Безпекове середовище та актуальні загрози національним інтересам і національній безпеці України.
4. Стратегічні цілі та ключові завдання політики національної безпеки.
5. Система забезпечення національної безпеки.
6. Етапи реалізації Стратегії.
7. Заключні положення.

Стратегію національної безпеки України найліпше розглядати порівняно із попередньою версією, затвердженою у 2007 р. За час, що минув, в Україні відбулися дуже суттєві зміни, насамперед у державному ладі: відновлено дію Конституції 1996 р., що визначає Україну президентсько-парламентською республікою. Це не могло не відбитися на Стратегії національної безпеки.

Значно змінилося й міжнародне безпекове середовище. Глобальна фінансово-економічна криза зробила світ менш стабільним і прогнозованим та більш уразливим. Поруч з традиційними, з'явилися нові загрози і виклики міжнародній безпеці, пов'язані з вадами моделі світового розвитку останніх десятиріч, нестачею природних ресурсів і продовольства, глобальними екологічними проблемами.

У 2009 р. нова Стратегія національної безпеки була ухвалена Російською Федерацією, у 2010 р. – США і Великою Британією. На Лісабонському саміті затверджено нову Стратегічну концепцію НАТО. Відповідні зміни у свої стратегії внесла більшість європейських держав.

На відміну від Стратегії національної безпеки України 2007 р. нова редакція містить чітке формулювання життєво важливих національних інтересів, яких і за теорією, і за практикою не може бути багато. У цьому документі визначено п'ять головних національних інтересів, які є основою для напрацювання системи більш реалістичних цілей.

Нова редакція Стратегії містить ґрунтовний аналіз змін у середовищі безпеки, він структурований за рівнями і джерелами загроз, враховує сучасні тенденції світового розвитку. Дуже важливим є детально розроблений зовнішньополітичний аспект, який у Стратегії 2007 р. викладений дуже загально і поверхнево. У цьому контексті слід зазначити, що відповідно до настанов Президента України нова Стратегія національної безпеки передбачає економізацію зовнішніх зносин, збалансоване і прагматичне міжнародне співробітництво.

У документі здійснено спробу розкрити й адаптувати потенціал позаблокової політики. Чітко визначено три основні напрями стратегічного партнерства України: з ЄС, РФ, США. Також наголошено на необхідності розширення співпраці з новими центрами зростання.

Значну увагу приділено питанням реформування сектору безпеки й оборони, запровадженню загальноєвропейських принципів його функціонування, норм і стандартів цивільно-військових відносин, побудови органів безпеки, розвідувальних і правоохоронних органів. Уперше в нормативно-правовому документі сектор безпеки і оборони визначено як системне ціле. Визначено також пріоритет розвитку правоохоронних і спеціальних органів як структур, що забезпечують реалізацію прав і свобод людини та громадянина.

Важливим, на наш погляд, є європейське розуміння інформаційної безпеки як безпеки захисту інформації та інформаційних ресурсів і віднесення проблеми ЗМІ у функціонуванні інформаційного поля до низки питань політичної безпеки. Це є суттєвою новацією, що цілком відповідає сучасним світовим стандартам. Також важливим є врахування наслідків світової фінансово-економічної кризи та системи антикризових заходів, а також Програми економічних і політичних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», запропонованої Президентом України.

Принциповим моментом є те, що новий документ, на відміну від попередньої редакції, розглядається не як стратегія розвитку країни, а саме як стратегія забезпечення національної безпеки. Тобто її метою є не забезпечення економічного зростання, а створення для цього безпечних умов.

Окремо хотілося б зупинитися на організаційних аспектах Стратегії. Ідеться про систему забезпечення або управління національною



безпекою. Такий розділ містився й у Стратегії 2007 р., але він був коротким і дещо декларативним. Ми спробували його конкретизувати, ввести етапи реалізації Стратегії. Отже, він складається з таких елементів:

- реформування системи управління національною безпекою і його напрями;
- формування сектору безпеки й оборони як цілісної системи (цього у Стратегії 2007 р. не було);
- конкретні напрями розвитку системи демократичного цивільного контролю за сектором безпеки й оборони;
- ресурсне забезпечення національної безпеки (обов'язкове врахування в Державному бюджеті видатків на забезпечення реалізації визначених Стратегією завдань фінансовими, інтелектуально-кадровими, матеріально-технічними, інформаційними та іншими необхідними ресурсами);
- принципи та механізми державного і громадського контролю за реалізацією Стратегії.

Таким чином, Стратегія містить цілісний погляд на систему управління національною безпекою, конкретні напрями і завдання щодо її реорганізації, визначає фінансування заходів із забезпечення національної безпеки як один з головних пріоритетів бюджетної політики.

Установлено три етапи реалізації Стратегії національної безпеки (2012–2013 рр., 2014–2015 рр. і подальші роки). На третьому етапі передбачається підведення підсумків реалізації Стратегії за п'ять попередніх років і чергова ітерація її уточнення.

Згідно з чинним законодавством органи державної влади зобов'язані керуватися Стратегією у процесі планування своєї діяльності. Тому на сьогодні головним завданням залишається імплементація Стратегії національної безпеки та інших стратегічних документів.

Відповідно до Указу Президента України, Уряд України 20 червня 2012 р. ухвалив План виконання Стратегії, де докладно прописано механізм її реалізації. Зокрема, на розроблення системи моніторингу стану національної безпеки України через запровадження системи відповідних вимірюваних індикаторів аналізу інформації та оцінки ситуації, прогнозування її розвитку та можливих наслідків відведено термін до листопада 2012 р. У цей самий строк передбачено створити механізм оперативного реагування на ризики та загрози національній безпеці та запровадити алгоритм інформування керівництва держави про розвиток безпекової ситуації.

За участю Національного інституту стратегічних досліджень підготовлено перший пакет пропозицій щодо змін до чинного законодавства

у сфері національної безпеки та оборони. Зараз триває процес їх міжвідомчого узгодження, і, сподіваюся, вже найближчим часом Президент внесе їх на розгляд Верховної Ради.

Загалом, у контексті імплементації Стратегії національної безпеки передбачається суттєве оновлення майже усієї нормативно-правової бази у сфері національної безпеки й оборони:

- вдосконалення або ухвалення у новій редакції законів «Про основи національної безпеки», «Про оборонне планування», «Про оборону України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про державне оборонне замовлення» та інших законодавчих актів із питань національної безпеки і оборони;

- внесення змін до законодавства щодо механізмів бюджетного планування з урахуванням специфічних питань, пов'язаних із діяльністю органів сектору безпеки і оборони;

- удосконалення законодавчих актів, що регламентують участь України в міжнародних заходах з підтримання миру та безпеки, у т.ч. у складі багатонаціональних військових формувань високої готовності, включаючи Сили реагування НАТО;

- ухвалення Закону України «Про військово-технічне співробітництво з іноземними державами» та Стратегії військово-технічного співробітництва з іноземними державами.

Крім того, потребує невідкладного завершення процес розроблення Державної комплексної програми реформування та розвитку Збройних Сил України на 2012–2017 рр. та уточнення Державної цільової оборонної програми розвитку озброєння і військової техніки на 2012–2017 рр. на основі положень Стратегічного оборонного бюлетеня України і Концепції реформування та розвитку Збройних Сил України.

Існує необхідність удосконалення механізмів міжвідомчої співпраці Ради національної безпеки і оборони України та допоміжних органів Президента України для підвищення рівня державного управління та здійснення повноважень Глави держави у сфері національної безпеки й оборони.

На нашу думку, значно більше уваги слід приділяти питанням реформування органів сектору безпеки й оборони. Вони мають стати пріоритетними у процесі імплементації Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини. Зокрема, Національний інститут стратегічних досліджень спільно з Офісом НАТО в Україні планує протягом року провести чотири семінари з цієї тематики.

Сподіваюся, що думки, які будуть висловлені під час цієї конференції, будуть корисними і знайдуть своє відображення у відповідних до-

кументах, що готуються органами державної влади в межах урядового Плану виконання Стратегії національної безпеки й оборони.

**ПАВЛЕНКО Віктор Іванович,**  
*заступник директора Департаменту  
воєнної політики та стратегічного планування  
Міністерства оборони України*

Шановні учасники міжнародної конференції! Пропоную до вашої уваги виступ на тему «Воєнна доктрина України: основні політичні напрями та рішення».

Зміни у воєнно-політичній обстановці у світі, формування якісно нової безпекової ситуації викликали необхідність перегляду воєнної політики багатьох держав. Тільки за останні два роки суттєвого корегування зазнали воєнні політики Росії, США, Німеччини, Франції та інших провідних держав світу.

Така сама необхідність постала і перед Україною. Нову редакцію Воєнної доктрини України було затверджено 8 червня 2012 р. відповідним Указом Президента. Це вже третя редакція документа.

У 1993 р. була ухвалена перша Воєнна доктрина України. Вона відображала позаблоковий статус держави, проголошений у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. Наступна редакція Воєнної доктрини була ухвалена у 2004 р. та зорієнтована на членство України в НАТО.

Нову редакцію Воєнної доктрини розроблено Міністерством оборони спільно з іншими органами державної влади. Розробником було організовано громадське обговорення проекту, здійснено його правову експертизу. Документ схвалено Урядом та Радою національної безпеки і оборони України.

Розробляючи по суті новий документ оборонного планування, ми прагнули задекларувати позицію України з проблемних питань у воєнній сфері та наше розуміння сучасних світових процесів, чітко класифікувати дії інших держав відносно нас.

Коротко зупинюся на головній ідеї, яку покладено в основу Воєнної доктрини.

Нова редакція Воєнної доктрини України базується на класичному, загальноприйнятому визначенні: доктрина (від лат. *doctrina*) – теорія, система поглядів, керівний принцип. Тому цілком логічно, що Воєнна доктрина України – це прийнята в державі система керівних поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їм, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також до застосування воєн-

ної сили для захисту суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів (ст. 1).

Це визначення органічно поєднується з місцем доктрини в системі державних документів оборонного планування, оскільки теорія, система поглядів у военній політиці держави має викладатися саме в основоположних цілях, принципах і пріоритетах.

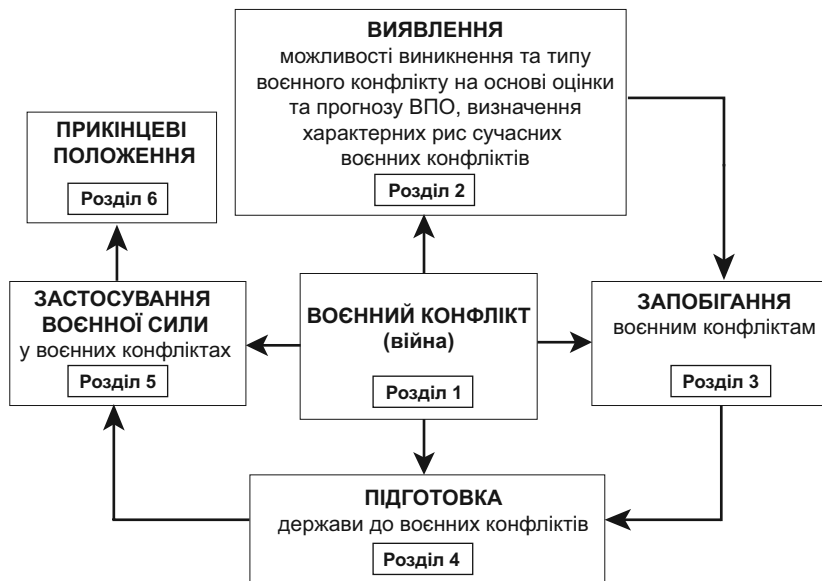
Воєнна доктрина з-поміж керівних документів із забезпечення національної безпеки України у военній сфері знаходиться на третій позиції після Конституції та законів України, Стратегії національної безпеки України.

Метою ухвалення Воєнної доктрини України (у новій редакції) є створення необхідних підстав для розроблення і подальшої реалізації низки документів оборонного планування з питань реформування та розвитку Збройних сил, інших військових формувань та оборонно-промислового комплексу для забезпечення належної обороноздатності України, зокрема Стратегічного оборонного бюлетеня України, Концепції реформування і розвитку ЗСУ та відповідної Державної комплексної програми.

Об'єктом нової Воєнної доктрини є военний конфлікт, тоді як об'єктом попередньої була воєнна безпека України. Це становить принципову відмінність документів. Воєнна безпека – це стан захищеності життєво важливих національних інтересів держави, її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності від посягань із застосуванням воєнної сили. У випадку виникнення можливого воєнного конфлікту ця категорія неспроможна повною мірою характеризувати всі воєнно-політичні процеси та явища. Наприклад, якщо конфлікт уже виник, то про «стан захищеності» та «недоторканність» не йдеться, а суверенітет і територіальну цілісність ще слід відстояти.

Із вибору об'єкта Воєнної доктрини чітко випливає зміст її розділів, який вибудовує загальну логіку документа. Загалом, нова редакція Воєнної доктрини України містить шість розділів (рис. 1), у яких розглянуто такі питання:

- воєнно-політична обстановка та характерні риси сучасних воєнних конфліктів (в яких умовах зароджуються сучасні воєнні конфлікти);
- запобігання виникненню воєнних конфліктів (що держава має робити, аби запобігти виникненню воєнного конфлікту);
- підготовка держави до збройного захисту національних інтересів (як держава має готуватися на випадок воєнного конфлікту);
- застосування воєнної сили у воєнних конфліктах (яким чином держава буде брати участь у воєнному конфлікті і захищати національні інтереси).



**Рис. 1. Логічне поєднання розділів  
Воєнної доктрини України**

У документі роз'яснюється оборонний характер доктрини, суть якого полягає в тому, що Україна не вважає жодну державу своїм воєнним противником, але вважатиме потенційним воєнним противником державу, дії або наміри якої матимуть ознаки загрози застосування воєнної сили проти України. Акцент зроблено на пріоритеті використання Україною невоєнних інструментів (ст. 4).

Невоєнні інструменти – сукупність соціальних інститутів (організацій), правових норм, духовних цінностей, інформаційних та технічних систем загального призначення, які використовуються державою для впливу на внутрішні і зовнішні відносини з метою зміцнення зовнішньої безпеки країни, вирішення політичних, економічних та інших проблем у протиборстві з іншими державами. До невоєнних засобів належать політико-дипломатичні, економічні, технологічні, ідеологічно-психологічні, інформаційні, розвідувальні та інші засоби.

Нова редакція Воєнної доктрини розглядає дії держави за умов різного характеру воєнних конфліктів. Це дає можливість забезпечити виявлення конфліктів, запобігання їм, підготовку та застосування

воєнної сили. Такий підхід дає змогу комплексно охопити всі складники воєнної політики держави.

Складниками воєнної політики держави за напрямками діяльності Міністерства оборони та Збройних сил України є кадрова, гуманітарна, економічна, фінансова політики, політика європейської інтеграції, правова, наукова і науково-технічна політики, політика у сфері освіти, інформаційна, військово-технічна політики, міжнародне співробітництво, соціальна політика, політика у сфері охорони праці, політика з питань стандартизації, кодифікації та каталогізації, політика у сфері охорони здоров'я, політика у сфері спорту та фізичної культури, екологічна політика, політика у сфері охорони державної таємниці.

Воєнна доктрина розглядає єдину і головну загрозу національній безпеці України у воєнній сфері – загрозу застосування воєнної сили (рис. 2).



Рис. 2. Загроза національній безпеці України у воєнній сфері

У новій редакції подано змістовну характеристику можливих видів воєнних конфліктів, в які може бути втягнута Україна, зокрема збройного конфлікту, локальної та регіональної війни.

Зважаючи на тенденції та умови розвитку воєнно-політичної обстановки, Воєнна доктрина України визначає, що збройна агресія, в результаті якої може виникнути локальна або регіональна війна проти України, в середньостроковій перспективі є малоймовірною (ст. 13). Така реалістична оцінка дає можливість зосередити достатні фінансові ресурси на поступовому переоснащенні Збройних сил України сучасним озброєнням, зберігаючи при цьому необхідний потенціал для відсічі можливої збройної агресії.

У Воєнній доктрині сформульовано основну мету підготовки держави до збройного захисту національних інтересів. Це досягнення рівня обороноздатності, достатнього для стримування інших держав від застосування воєнної сили проти України, а в разі воєнного конфлікту – для оперативного і злагодженого переходу держави з мирного на воєнний стан і відсічі збройній агресії, локалізації (нейтралізації) збройного конфлікту, територіальної оборони і цивільного захисту України.

У документі чітко визначено принципи підготовки держави до збройного захисту національних інтересів, зокрема:

- оборонної достатності, що полягає у всебічному задоволенні потреб підготовки держави до збройного захисту національних інтересів з урахуванням поточного і прогнозованого характеру воєнно-політичної обстановки, економічних і фінансових можливостей держави та пріоритету прогресивного соціально-економічного розвитку України;

- високої готовності, що передбачає ефективне переведення держави з мирного на воєнний стан і забезпечення встановленого рівня готовності до застосування Збройних сил України та інших військових формувань;

- системності планування, що передбачає централізоване керівництво на основі цілісної системи стратегій, програм, планів і забезпечує всебічну підготовку держави до збройного захисту національних інтересів.

У Воєнній доктрині зазначено, що досягнення необхідного рівня обороноздатності України здійснюється через комплексне формування та реалізацію воєнно-економічної, військово-промислової і військово-технічної політик (ст. 24).

З-поміж принципів застосування воєнної сили в разі збройної агресії або збройного конфлікту Україна декларує таке:

- незастосування воєнної сили першою та прагнення до політичного вирішення воєнного конфлікту;
- адекватність застосування воєнної сили масштабу збройної агресії (збройного конфлікту);
- дотримання норм міжнародного права.

Беручи до уваги зазначені принципи і закони «Про оборону України», «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», Воєнна доктрина визначає можливі дії України в разі воєнного конфлікту окремо для різних його видів (ст. 33; 34).

Так, у разі збройної агресії або збройного конфлікту на державно-му кордоні Україна (крім застосування за призначенням Збройних сил та інших військових формувань) активізує дії в міжнародному інформаційному просторі та звертається до Ради Безпеки ООН, інших міжнародних організацій для роз'яснення несправедливого характеру конфлікту і вимогою визнання акту агресії.

У Воєнній доктрині враховано:

- дотримання Україною політики позаблоковості;
- неприйняття Україною воєнної сили як засобу досягнення політичних цілей;
- принцип оборонної достатності.

Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» визначено, що означає політика позаблоковості України: «пріоритетність участі у вдосконаленні й розвитку європейської системи колективної безпеки, продовження конструктивного партнерства з НАТО та іншими воєнно-політичними блоками з усіх питань, що становлять взаємний інтерес».

Деталізація такого змісту політики позаблоковості надана у Воєнній доктрині. У цьому документі з-поміж основних способів запобігання виникненню воєнних конфліктів визначено «участь у міжнародних операціях, пов'язаних з урегулюванням криз, антитерористичній і антипіратській діяльності відповідно до норм міжнародного права та законодавства України». Крім того, у доктрині зазначено, що Україна розцінює політику позаблоковості як важливий чинник зниження напруженості воєнно-політичної обстановки в регіоні.

Важливим для розуміння особливостей воєнної політики України є положення доктрини, в якому зазначено, що Україна користується невід'ємним правом кожної держави на індивідуальну та колективну оборону. Незважаючи на позаблоковий статус, Україна залишає за собою право отримання в разі збройної агресії військової допомоги від міжнародних організацій, впливових держав, держав-гарантів



Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (ст. 35).

Таким чином, в умовах дотримання політики позаблоковості Україна залишає за собою активну присутність у світових політичних процесах, можливість забезпечити свою воєнну безпеку не лише власними силами.

Нова редакція Воєнної доктрини України дає змогу:

- сформувані основні пріоритети забезпечення національної безпеки України у воєнній сфері;
- визначити основні орієнтири оборонного планування держави;
- зміцнити міжнародний імідж України як миролюбної держави;
- продемонструвати відкритість і прозорість воєнної політики України.

Насамкінець зазначу, що Україна – молода держава, яка ще продовжує вибудовувати головні державні механізми, причому у складних економічних умовах. Але це не зменшує, навпаки, збільшує потребу приділяти увагу забезпеченню національних інтересів. Це є головним смислом, який покладено в основу нової редакції Воєнної доктрини.

**МАЗУР-ЦІЄСЛІК Ева,**

*завідувач відділу стратегії національної безпеки  
Бюро національної безпеки Польщі*

Це буде не дискусія, це буде запитання Вам, оскільки Ви представляли нову Стратегію національної безпеки, і там є один дуже цікавий для мене момент. Це запровадження системи індикаторів безпеки. Зокрема передбачено аналіз поточної ситуації та прогнозування і на центральному, і на регіональному рівні. Тобто територіальна влада не тільки звітуватиме, а й прогнозуватиме. Це дуже цікаво, але мені здається, що буде дуже складно. У Вас є вже якась концепція, ідея, як зробити, аби це спрацювало?

**МАРКЄЄВА О. Д. :**

Питання індикаторів є головним питанням політики безпеки. Є певні маркери, які дають змогу, по-перше, дати діагноз ситуації; по-друге, сказати, чи є політика ефективною, щоб виправити якісь проблеми, дати настанови на майбутнє. Такий досвід є у глобальних інституцій. Ми знаємо, наприклад, про індикатори Світового банку, які оцінюють ситуацію у тій чи іншій країні за низкою позицій, таких як демографічна ситуація, смертність, кількість самогубств тощо. Ми

хотіли б мати подібну систему індикаторів. Потрібно, щоб вони охоплювали всі регіони, оскільки в кожному з них є свої відмінності.

У НІСД уже запроваджено відповідну науково-дослідну роботу. Піонером у цій сфері є професор, доктор наук Анатолій Броніславович Качинський.

Наукові дослідження у цьому напрямі у нас ідуть, і вони розгортаються активно у 2013 р.

**ЧАЛИЙ Валерій Олексійович,**  
*заступник генерального директора  
Центру економічних і політичних досліджень  
імені Олександра Разумкова*

Хочу подякувати Національному інституту стратегічних досліджень за те, що він дійсно активно включився в роботу з розроблення документів і став майданчиком, де збиралися не один раз, не один рік експерти з державних та недержавних аналітичних установ. Центр імені Разумкова, який ми з Олексієм Мельником представляємо, брав участь у двох останніх етапах підготовки нової Стратегії національної безпеки. І я хотів би, щоб у присутніх не виникло враження, що в Україні з'явилося щось нове. Еволюція цього питання була досить довгою, і дійсно вже створена експертна команда, яка знає міжнародний досвід і навчилася добре писати документи. Однак виявилось, що цього замало, аби створити ефективну Стратегію національної безпеки.

Андрій Васильович говорив, що два роки зволікали з ухваленням Стратегії та Доктрини, у т.ч. через непереконливість експертного товариства в наполяганні на необхідності прийняття такого документа. У мене інший погляд. Мені здається, що керівництво України насправді не відчуває важливості і пріоритетності цих питань, про що Ви, Оксано Дмитрівно, зазначили, говорячи про механізм адаптації та бюджетного забезпечення реалізації Стратегії і Воєнної доктрини.

Розглядаючи в цій залі питання розроблення Стратегії національної безпеки, багато людей наголошували, що в документ має бути закладений чіткий механізм його виконання, який дасть змогу не очікувати рішень Кабінету Міністрів: чи це буде протокольне рішення, чи це все-таки буде обов'язковий до виконання документ. На жаль, розділ, який стосувався імплементації, був дещо поправлений на останньому етапі, і тому зараз виникають такі питання.

Щодо фіксації механізмів імплементації. Думаю, що в цьому аспекті ви можете знайти союзників і серед недержавних аналітичних

установ. Сьогодні очевидно, що пріоритети в Україні, незважаючи на те, що записано в документах, дещо інші, особливо стосовно фінансування. Принаймні я міг би запропонувати мільярд гривень, які йдуть на відеокамери на виборчих дільницях, ефективно використати для конкретних завдань реалізації Стратегії національної безпеки. Хоча б для розроблення того механізму індикаторів, про який ви говорите. Але механізм індикаторів уже є. Він еволюціонував від роботи аналітичної служби Апарату Ради національної безпеки і оборони, де вперше мав місце системний підхід до аналізу, моніторингу загроз національній безпеці. Як колишній заступник міністра закордонних справ я сам брав участь у розробленні і налагодженні цієї системи індикаторів, яка є в Україні.

Не треба чекати 2013 р. і професорських досліджень. При всій повазі до професорів я думаю, що потрібно скористатися існуючими напрацюваннями і міжнародним досвідом, який уже існує.

Я згоден, що є питання стосовно виконавців цих важливих документів. Думаю, що від Олександра Федоровича Белова ми почуємо про роль СБУ у виконанні Стратегії національної безпеки. Як вона буде це робити? Чи є такі можливості? Мені здається, проблеми будуть не в тому, хто виконавець, а в тому, що координація механізмів взаємодії органів державної влади зараз дещо «провисає», і не тільки за цим напрямом. Сподіваюся, що це пов'язано тільки з пристосуванням до повернення президентсько-парламентської форми правління в Україні. До речі, на мій погляд, неконституційного повернення. Є різні думки, – я висловлюю свою. Але два роки достатньо, щоб якось налагодити цей механізм.

Декілька слів стосовно реалістичності цих документів. У мене дещо емоційне сприйняття речей, які стосуються змін у зв'язку з проголошенням позаблокового статусу. При всій повазі до розробників, я не вважаю, що це питання деталізовано і чітко окреслено. Я хотів би уточнити те, що говорив Віктор Павленко. Усе правильно, але є деякі уточнення.

Позиція перша. Декларацією про державний суверенітет не закріплювався чи декларувався позаблоковий статус, а декларувався намір України стати позаблоковою державою. Пояснюю: це було через побоювання втягнення у військовий блок на чолі з Російською Федерацією у процесі розмежування компетенцій після розвалу Радянського Союзу. При ухваленні Конституції 1996 р. розділ про позаблоковий статус рішенням експертної групи був вилучений. Натомість наступні документи чітко зорієнтували Україну на входження до систем колективної безпеки. Тобто еволюція була у зворотному напрямі, ніж

те, що ми бачимо зараз. Україна де-факто була позаблоковою країною і нічого нового тут не з'явилося. Гарантії, які були згадані в контексті Будапештського меморандуму, можу як юрист зазначити, не є зобов'язуючими. Вони є політико-правовими нормами. На жаль, нам не вдалося домогтися від основних гарантів чіткого затвердження цих гарантій. Тому очікувати, що в певній ситуації Україна не залишиться одна і може очікувати на колективну допомогу, я би не став. Очікувати на допомогу Україна може в разі входження до системи колективної безпеки й оборони, і то з певними моментами і проблемами, які існують сьогодні із застосуванням подібних механізмів.

Ще один момент, на мій погляд, важливий, який стосується реалій документів та імплементації. Моє питання до представника Генерального штаба пана Саковського щодо його заяви, що Україна виведе у 2017 р. рівень соціального забезпечення військовослужбовців на рівень європейських країн. Виникає питання: які бюджетні витрати для цього потрібні? Скорочення до 100 тисяч, які необхідні інструменти? Це питання, якщо можна відреагувати, – фінансова оцінка Воєнної доктрини.

І ще одне важливе для мене питання. Як Воєнна доктрина рекомендує реагувати у разі застосування іноземними державами військової сили у воєнних конфліктах з території України? У сьогоднішніх реаліях йдеться про Чорноморський флот Російської Федерації і його участь у військових конфліктах. Це вже мало місце до ухвалення нової Стратегії національної безпеки і внесенні змін у Воєнну доктрину.

Очевидно, що перелік документів, який ми обговорюємо, може бути доповнений Стратегією зовнішньої політики, яка зараз розробляється в Міністерстві закордонних справ. Ясно, що увесь цей комплекс документів мав би базуватися на чіткому баченні стратегії розвитку країни, зокрема її економічного розвитку. На мій погляд, цього бракує. А тому, як учасник багатьох міжнародних форумів, зазначу: в мене немає відчуття, що є остаточний вибір, наприклад щодо інтеграційної моделі розвитку. Тобто в документах зазначено певні речі, а в реаліях є дискусії, які ставлять на порядок денний визначення України щодо інтеграційної, економічної, політичної моделей розвитку в найближчій та середньостроковій перспективі. У цих умовах дуже складно розробляти стратегічні документи, які, зокрема, конкретизують дії України в аспекті реагування на загрози національній безпеці.

У будь-якому разі це дуже важливий елемент, хочу позитивно його оцінити, культури взаємодії державних інституцій і недержав-

ного сектору, використання міжнародного досвіду. Відкритість обговорення таких чутливих проблем – це характеристика України як європейської держави, з відкритістю експертного середовища. Але, на жаль, як тільки ці документи починають реалізовуватися, всі наші наміри часто просто розвіюються. Причому не тільки через бюрократичні механізми, а й через інше бачення виконавців пріоритетів стратегічного розвитку держави і національних інтересів. Тим не менше, без цього не можна забезпечити підвищення ефективності всієї державної машини. Тут було заявлено, що це живий механізм, постійне оновлення – я можу з цим тільки погодитися. Думаю, Україна у 2015 р. ухвалить нову Стратегію національної безпеки і, відповідно, нам роботи ще вистачить.

**БЄЛОВ Олександр Федорович,**  
*радник Голови Служби безпеки України*

Чесно говорячи, в мене виникли досить дивні відчуття. Звичайно, треба поздоровити і Інститут стратегічних досліджень, і той колектив, який готував цей документ, з тим, що його, зрештою, прийнято. А з другого боку, Інституту стратегічних досліджень і всім нам треба висловити глибоке співчуття, тому що практична реалізація Стратегії національної безпеки не буде простою, вона буде дуже дискусійною. І треба буде примиряти і погоджувати різні погляди органів влади, громадянського суспільства, суспільства взагалі, наших партнерів на сході і на заході. Це буде дуже складна робота.

Пан Чалий говорить, що в нас уже сформувалося певне експертне середовище, склалася певна культура взаємодії з державними інститутами. Це дійсно є. Але мені здається, що дуже важливим завданням в плані реалізації Стратегії національної безпеки є, умовно говорячи, доведення її змісту та змісту заходів, які пропонуються в її контексті, до широких кіл громадськості. На жаль, ми не можемо похвалитися гарним станом речей у цьому напрямі. Якщо по телебаченню йдуть дебати з питань національної безпеки, то в них беруть участь переважно політики, і там превалюють інтереси певних політичних сил, погляди яких подаються громадськості. Якщо ми вийдемо на вулицю і спитаємо у першого-ліпшого перехожого: що таке Стратегія національної безпеки, навіщо вона потрібна? Він абсолютно про це не знає. І мені здається, що нам потрібно буде дуже багато докласти зусиль, щоб пересічні громадяни зрозуміли, для чого це потрібно.

Стратегія – це поняття багатогранне. Стратегія є всюди. Плануючи своє життя, кожна конкретна людина мислить стратегічними категоріями та цілями, які вона хоче досягти. Такі стратегії є у спіль-

нот – професійних, етнічних, релігійних. Одне з наших головних завдань – щоб ці різні інтереси, стратегії стали основою для реалізації тих напрямів політики національної безпеки, які на сьогодні затвержені у Стратегії.

Дуже гарно сказав пан Чалий, що не варто робити з документа фетиш. Тобто ми його розробили, ухвалили, і на цьому життя закінчується; ми вважаємо, що сказали вже чарівне слово, яке матеріалізує, скажімо, зброю для наших Збройних сил. Ні, це не так. І тут я хочу згадати Будапештський меморандум. Необхідно надати йому повні атрибути міжнародно-правового документа, тобто провести процедури ратифікації. Але поки що Будапештський меморандум залишився тим чарівним словом, яке сказано, а далі ми не маємо практичних результатів. У липні 2010 р. Верховна Рада з цього приводу прийняла спеціальну заяву і постанову, згідно з якою Кабінет Міністрів був зобов'язаний у тримісячний термін розробити і запропонувати проект міжнародно-правового документа, який зміцнював би міжнародно-правові гарантії безпеки України саме в контексті Будапештського меморандуму 1994 р. Хто бачив цей проект? Він гарний, він поганий? Які мають бути гарантії? Ми не бачили цього проекту, а отже, не можемо вести дискусію. Знову ми вертаємося до ситуації, яка була в цьому контексті у 1994 р.

Мені здається, що в плані імплементації положень Стратегії національної безпеки треба більш докладно вивчити той досвід реформ у сфері оборони і безпеки, який є в Україні. Там є не тільки помилки, прорахунки тощо, а й позитивний досвід. Олександр Іванович Затинайко підтвердить, що в нас є досвід і оборонного планування, і планування бюджетного фінансування реформування Збройних сил. Так, у 2004 р. фінансування такого розвитку було віднесено до захищених статей загального фонду Державного бюджету. Не спеціального, я підкреслюю. Це працювало кілька років. Потім ми чомусь від цього досвіду відмовилися. Ідеться про ті ресурси, які потрібні. Треба просто підібрати і видати документи, що стосуються нашого досвіду проведення реформ у сфері оборони і безпеки. Якщо ми об'єднуємо зусилля, і Інститут стане базовою установою, зробити це буде нескладно.

Повертаюся до 2003–2004 рр. Тоді постало питання утворення державної комісії з реформування Збройних сил. Її очолив тодішній Прем'єр-міністр, нинішній Президент України Віктор Федорович Янукович. Отож справа дійшла до того, що «рятування потопуючих – справа рук самих потопуючих». Хочуть Збройні сили реформуватися – хай реформуються, але грошей немає. І тоді, це треба віднести до

позитивного досвіду, ми добилися (з Олександром Івановичем писали доповідну на Прем'єра як Голову комісії) того, щоб утворити організаційні структури в кожному міністерстві і відомстві, які були б залучені до процесу реформування Збройних сил. Адже це загальнодержавна справа. Ми їх створили, навчили, дали методологію – що кожне міністерство має робити в плані реформування Збройних сил. На жаль, мені здається, що цю традицію ми на сьогодні втратили. Можливо, до неї варто повернутися.

Мені здається, що до цих проблем потрібно залучити громадськість, громадянське суспільство. Це пряма вимога положення п'ятого розділу Стратегії національної безпеки про те, щоб підвищити обізнаність громадян з політикою у сфері національної безпеки, більш активно залучати інститути громадянського суспільства до її розроблення й організації.

Швидка реакція демонструється у США. У 2007 р. вони вперше у своїй історії прийняли Національну контррозвідувальну стратегію. Зараз є вже редакція 2009 р. Там поставлено нові завдання, визначена нова роль розвідувальної спільноти і контррозвідувальних органів. Але на ці завдання миттєво відреагувала академічна та університетська спільнота. Протягом півроку у понад двадцяти університетах США сформували відповідні програми, у яких вони запропонували, як мають вирішуватися сформульовані завдання, як готувати персонал відповідно до тих завдань, які визначені у стратегічному документі. Хто може сказати, які університети в нас обізнані з цими проблемами, крім Національного університету оборони, Академії СБУ, Військово-дипломатичної академії? Тому коли говоримо «національна безпека», зразу в уяві виникає образ чекіста у шкірянці, від якого треба триматися подалі.

Є цікавий досвід, і ми будемо його продовжувати. Ми тісно співпрацюємо з Інститутом стратегічних досліджень, Офісом зв'язку НАТО в Україні, Центром інформації і документації НАТО в Україні, Женевським центром демократичного контролю над збройними силами. Уже п'ятий рік проводимо у квітні міжнародну конференцію «Захист демократичних цінностей і прав людини під час діяльності спецслужб». За останні два роки ми знайшли таку форму роботи, яка дасть змогу подивитися, що матимемо відносно фахового потенціалу через кілька років. Двічі проводили конкурс студентських робіт за тематикою конференції. Загалом, переможцями цього конкурсу стали студенти, аспіранти і молоді викладачі чотирьох навчальних закладів. Дуже цікаво слухати цих дітей. Вони вже ліпше і глибше за нас розуміють ті проблеми, якими ми сьогодні опікуємося.

Можна ще багато говорити, але я прочитав проект рекомендацій сьогоднішньої конференції, і мені здається, що тут дуже правильно написано все, що стосується механізмів імплементації. Я хотів би в контексті того, що говорили мої колеги, і тих думок, які я висловив, долучитися до концентрації зусиль на поліпшенні обізнаності громадськості та інститутів громадянського суспільства з політикою у сфері національної безпеки та її реалізацією. Необхідно осмислити український досвід реформ у сфері національної безпеки й оборони, щоб ми не наступали на ті самі граблі, які були десять років тому. І зазначити ще один важливий момент – реалізації положень стратегії як механізму демократичного цивільного контролю. Якщо ми візьмемо закон про демократичний контроль над військовою організацією та правоохоронними органами держави, то там визначено компетенцію кожної гілки влади у сфері демократичного цивільного контролю над цими інституціями. До речі, до повноважень Кабінету Міністрів у цій сфері належить фінансове, матеріально-технічне та інші види забезпечення.

**МАРКЄЄВА О. Д. :**

Дуже вдячна, Олександрє Федоровичу, за те, що Ви, як один із «батьків» Стратегії національної безпеки, змогли побачити найбільш важливі «больові точки», пов'язані з її майбутньою імплементацією. Передусім це проблема «бюджетування», контраверсійність усередині виконавчої влади, спроби самореформуватися або здійснювати свою власну політику, інерція сприйняття національної безпеки як державної безпеки і, звичайно, питання цивільного контролю. Навіть спеціальні служби не мають залишатися поза контролем громадян.

**ВЕСЕЛОВСЬКИЙ Андрій Іванович,**  
*Надзвичайний і Повноважний посол України,  
посол з особливих доручень  
Міністерства закордонних справ України*

Хотів би зазначити, що я не представляю Міністерство закордонних справ України. Щодо самого заходу, то він заслуговує на повагу і визнання, тому що небагато аудиторій є в Україні, де такі важливі питання можуть обговорюватися і на високому рівні, і доволі відверто, з прямими питаннями, на які, правда, не завжди знаходяться відповіді.

Валерій Чалий згадав, що Міністерством закордонних справ, і не тільки МЗС, готується Стратегія зовнішньої політики України. І вона так чи інакше пов'язана з документами, які ми сьогодні обговорюємо. На жаль, треба зазначити, що ані цей документ, ані той,



який зараз готується у сфері зовнішньої політики, не є результатами запиту громадянського суспільства. Хочу зазначити велику різницю в сьгоднішнім розумінні суспільством необхідності подібних документів і тим, що існувало в 1991–1993 рр. Я не хочу сказати, що тоді суспільство жило тільки питаннями стратегії національної безпеки, оборони і зовнішньої політики, але воно у будь-якому разі активно ними цікавилася і підштовхувало уряд, парламент до тих чи інших рішень. Основні напрями зовнішньої політики України, прийняті у 1993 р., були буквально результатом всенародного обговорення, і це не перебільшення. Взаємодія між громадськими й урядовими установами тоді була більш тісною і менш проблемною. Якщо погодитися з цією тезою, то можна говорити про певну відірваність Стратегії національної безпеки від того, чим сьгодні переймається суспільство. Олександр Федорович сказав, що якщо на вулиці спитати про Стратегію національної безпеки, то мало хто відповість. А якщо спитати у військовому закладі? Чи там багато хто відповість? І мені здається – це є базова проблема. Розуміння військовою і безпековою організацією держави такого типу документів і участь у їхньому розробленні є головним, бо саме вони мають втілювати ці документи у життя.

Друге. Хотів би зазначити те, що сказав Валерій Чалий, а саме пов'язання такого роду стратегій з економічними, загальнонаціональними пріоритетами держави. Автоматизму цього пов'язання не існує. Отже, не існує гарантій їх виконання. Це теж проблема. І тут могла би зіграти роль громадськість.

Третє, оскільки тут багато згадувалося про Будапештський меморандум. Це не зобов'язуючий документ. Усіх, хто цікавиться цим питанням, я відсилаю до полеміки, яка відбувалася на сторінках газети «День», де свої аргументи викладали посол Олександр Чалий і посол Володимир Василенко – два українських відомих дипломата. У кого знайдеться бажання це прочитати, у того відпадуть усі сумніви щодо правової сили і якості цього документа. На жаль, в українських засобах масової інформації і в суспільстві загалом створилося хибне враження про роль гарантій Будапештського меморандуму, насправді не гарантій, а запевнень. І це також справляє негативну роль на вироблення документів стратегічного характеру і у військовій, і у цивільній сферах.

І останнє. Мені складно порівнювати, але думаю, що в жодній пострадянській державі немає такого тісного і продуктивного співробітництва між національним експертним середовищем і міжнародними організаціями та дипломатичними місіями. Це один із дуже важливих чинників, у нас це дуже цінується, і хотілося б, щоб це продов-

жувалося, поглиблювалося, і ми б могли продуктивно запозичувати ваші думки.

**ШОЕНЕРБЕРГЕР Крістіан,**  
*Посол Швейцарії в Україні*

Хотів би повернутися до Воєнної доктрини, як представник оборонного департаменту. У центрі Доктрини традиційний воєнний конфлікт – війна. Також відмічено, що такий конфлікт у середньостроковій перспективі є малоймовірним. Чи передбачено в Доктрині використання армії для інших цілей, наприклад для протидії природним катастрофам, тобто якусь багатofункціональність?

**ПАВЛЕНКО В. І. :**

Дуже цікаве запитання. Але Воєнна доктрина – це не той документ, який указує на застосування Збройних сил України та інших військових формувань. Цей документ визначає концептуальні положення. Якщо Вас цікавить саме застосування Збройних сил, то у нас є Закон України «Про оборону України», де чітко розписано порядок застосування Збройних сил та інших військових формувань. Крім того, в Генеральному штабі є ще один закритий документ – План застосування Збройних сил та інших військових формувань при виникненні надзвичайних ситуацій, інших можливих ситуацій, крім військового конфлікту. Ми наполягали, що у Воєнній доктрині розглядається єдина загроза – воєнний конфлікт. Відповідно до цієї загрози відбувається застосування Збройних сил та інших військових формувань.

Щодо фінансової оцінки імплементації Воєнної доктрини. Цей аспект розробляється в інших документах. Зараз на підході Концепція реформування розвитку Збройних сил. Після її прийняття у тримісячний термін вийде Державна програма реформування і розвитку Збройних сил. Саме в цьому документі розглянуто фінансовий аспект забезпечення реалізації програми і ті концептуальні положення, які закладені у Воєнній доктрині. Доки цей документ не ухвалений, я не можу сказати, який воєнний бюджет буде цього чи наступного року. Узагалі воєнний бюджет – це найбільш болюче питання у всіх країнах. Тому військові міністерства завжди докладають значних зусиль щодо виділення достатніх коштів для виконання поставлених перед ними завдань.

**ЧАЛИЙ В. О. :**

Використання Збройних сил іноземних держав із території України.

**ПАВЛЕНКО В. І. :**

Таке застосування визначено Законом України «Про оборону України», У ньому Ви можете знайти ті положення, які Вас цікавлять, тому зупинятися на цьому немає сенсу. Детально це розписано в закритому документі – Плані застосування Збройних сил та інших військових формувань, про який я не можу Вам доповісти.

**МЕЛЬНИК Олексій Васильович,**  
*директор програм з питань зовнішньої  
політики та міжнародної безпеки  
Центру економічних і політичних досліджень  
імені Олександра Разумкова*

Хочу би насамперед згадати про позитивний досвід, особливо для зарубіжних учасників. Спираючись на свій досвід, можливо, Андрій Іванович більше знає, можу сказати, що вперше представники громадянського суспільства мали можливість брати участь у розробленні стратегічного документа. Це співпало в часі і дуже нагадувало підхід НАТО до розроблення своєї стратегічної концепції. Крім українського неурядового сектору були задіяні близько двох десятків зарубіжних експертів – переважно представники країн НАТО. З українського боку ця робота координувалася Інститутом стратегічних досліджень. Зарубіжними партнерами опікувався попередник Марчіна Кожієла – Джеймс Грін, із активним залученням Офісу зв'язку НАТО. Тому я вважаю, що документ вийшов досить змістовним, а висока якість досягнута завдяки широкому експертному представництву.

Згадуючи про імплементацію, я хотів би не погодитися з першочерговою ресурсних проблем. Мені здається, що насамперед виникає проблема: наскільки Стратегія національної безпеки сьогодні є керівним документом для української влади. Чи дійсно вони керуються тим, під чим підписалися?

Стосовно позаблоковості та рекомендацій щодо найліпших способів забезпечення національної безпеки. Питання позаблоковості дискутується і буде дискутуватися, але на найближчу перспективу ми пропонуємо змиритися з цим фактом, тому що до 2015 р. перегляду очікувати нереалістично. Але, не опускаючи руки, потрібно шукати способи, які дають дійсні гарантії забезпечення національної безпеки, а саме в розвитку партнерства, насамперед з Північноатлантичним альянсом. І саме тут, як свідчить досвід багатьох нейтральних країн, лежить ключ до забезпечення національної безпеки країни при збере-

женні добросусідських відносин. І за мету (я пропонував би це записати в рекомендаціях) потрібно поставити не економізацію, як зараз, а доведення рівня партнерства з НАТО до максимально можливого для країни, яка не є членом блоку. Сьогодні це той рівень, який демонструють Швеція, Швейцарія, Австрія, Фінляндія.

І останнє. Це теж пропозиція до рекомендацій. Необхідно відновити роль Ради національної безпеки і оборони України. Не посилити, а відновити, тому що на сьогодні РНБОУ не виконує своїх функцій.

**ГНАТЦОВ Олег Георгійович,**

*заступник керівника Департаменту воєнної безпеки  
Апарату Ради національної безпеки і оборони України*

Хотів би звернутися до виступу представника Бюро національної безпеки Республіки Польща, яка висвітлила актуальне питання, яке на сьогодні є основним, і від якого фактично залежить сама імплементація Стратегії. Це питання формування показників стану національної безпеки. Особливо це стосується показників не національного, а регіонального рівня, яке складає й організаційно-технічну, й наукову проблему. Це впливає і з виступу Оксани Дмитрівни, яка зазначила, що НІСД з 2013 р. починає розгорнуті дослідження у цьому напрямі.

Я думаю, що у НІСД вистачить досвіду і напрацювань для формування оптимального переліку показників стану національної безпеки. Але тут необхідно вирішити низку проблем загальнодержавного рівня, які стосуються збору інформації, її оброблення, аналізу і встановлення відповідних значень на певний період. Постає питання, хто буде займатися аналізом цих показників, узагальненням і виведенням на загальнодержавний рівень.

Сьогодні є неузгодженості між наявною системою статистичного спостереження і системою, яка буде створена в результаті імплементації Стратегії національної безпеки. Я побачив зацікавленість у цьому питанні наших польських колег, перед якими стоїть те саме завдання. Думаю, що нам необхідно об'єднати наші зусилля. За приклад можна взяти показники економічного характеру, аналіз яких на міжнародному рівні здійснюється з 2009 р. і публікується у виданні *Doing Business*. Вони виводяться через умови ведення бізнесу в кожній країні, враховуються соціальні й інші показники. Можливо, нам потрібно адаптувати ці методики до наших потреб, оскільки вони пройшли випробовування часом і практикою. Кожен може через інтернет подивитися, наприклад, інформацію щодо України за дев'ятьма напрямками. Мені здається, що така методика допоможе і в нашій роботі щодо імплементації Стратегії національної безпеки.

**БОЧАРНИКОВ Віктор Павлович,**  
*провідний науковий співробітник  
центру воєнно-стратегічних досліджень  
Національного університету оборони України*

Я представляю Національний університет оборони. Виступ буде коротким і прагматичним. Зупинюся на таких питаннях.

1. Нові положення Воєнної доктрини України, що потребують імплементації.

2. Головні напрями імплементації положень Воєнної доктрини України.

3. Необхідні заходи щодо імплементації Воєнної доктрини України.

Перше. До імплементації нової Воєнної доктрини наша держава дійсно дотримувалася позаблокового курсу. Це положення реалізовувалося досить успішно, тому нам вдалося уникнути тих конфліктів та інших негараздів, з якими зіштовхнулися деякі республіки колишнього СРСР.

У Воєнній доктрині передусім має бути передбачено вирішення тих питань, які є новими та вимагають невідкладних дій. Головне питання – це уникнення воєнного конфлікту, який може проявитися у вигляді збройного конфлікту на кордоні або збройних зіткнень усередині держави. Можлива також локальна або регіональна війна, але на сьогодні вони мають низьку вірогідність виникнення. Таким чином, воєнна доктрина зосереджується на аналізі воєнних конфліктів (табл. 1).

Головною загрозою національній безпеці у воєнній сфері є можливість застосування воєнної сили проти України. Прояви: втягнення України у воєнний конфлікт, збройна агресія проти України, збройний конфлікт на кордоні, внутрішній конфлікт усередині держави.

Друге – це основні напрями імплементації Воєнної доктрини України. Передусім слід підкреслити оборонний характер доктрини, пріоритет використання невоєнних інструментів, дотримання без'ядерного статусу, координацію та узгодження дій на міждержавному рівні. Також варто зазначити обґрунтованість та узгодженість дій у сфері воєнної політики.

Зокрема акцент зроблено на оборонну достатність, високу боеготовність, системність планування підготовки держави до захисту національних інтересів. Дуже важлива узгодженість усіх дій та системність у підготовці держави до збройного конфлікту. Крім того, важливими є положення щодо незастосування воєнної сили першими, прагнення до політичного вирішення воєнного конфлікту до його початку, дотримання норм міжнародного права.

Таблиця 1

## Аналіз воєнних конфліктів

Вид воєнного конфлікту	Сторони конфлікту	Цілі сторін	Можливі негативні наслідки	Примітки
Збройний конфлікт (обмежене збройне зіткнення)	На державному кордоні	Анексія спірних ділянок території, які прилягають до державного кордону	Значні	За певних умов можливе переростання збройного конфлікту в локальну війну
	У середині держави	Примусження керівництва держави зміни політичного курсу; Відокремлення або створення нових адміністративно-територіальних утворень		
Локальна війна (збройна агресія проти України)	Україна zs державна регіону	Примусження керівництва до прийняття певних рішень; часткова анексія території; встановлення прямого або опосередкованого контролю над країною	Катастрофічні	
Регіональна війна (збройна агресія проти України)	Україна zs дві і більше держав	Зміна конституційного ладу; повна анексія території	Незворотні (втрата суверенітету і територіальної цілісності)	

Зважаючи на це, можна визначити такі головні напрями імплементації положень Воєнної доктрини України.

1. Уточнення положень аналізу і забезпечення розвитку воєнної науки в сучасних умовах. На усіх рівнях ми маємо розмовляти однією мовою і мати одне розуміння проблеми.

2. Уточнення нормативно-правової бази.

3. Забезпечення підготовки держави до можливого воєнного конфлікту, з урахуванням сучасної ситуації у світі та досвіду Югославії, Лівії, Сирії.

4. Активізація роботи на міжнародній арені та міжнародного співробітництва.

5. Підготовка Збройних сил України та інших військових формувань до дій у нових воєнно-політичних умовах.

6. Системна реалізація воєнної політики як складника державної політики.

Заходи, необхідні для імплементації Воєнної доктрини України:

- розвиток воєнно-політичного аналізу та забезпечення розвитку воєнної науки;

- уточнення дій та намірів сторін, які можна розглядати як загрозу, агресію тощо;

- класифікація воєнних конфліктів, загроз, викликів у сучасних умовах (як ми маємо реагувати на кожне з таких явищ?);

- обґрунтування функцій і завдань забезпечення системності воєнної безпеки;

- створення системи оцінки міжнародної обстановки;

- уточнення положень оборонної достатності;

- підготовка та взаємоузгодження відповідних нормативно-правових актів;

- забезпечення підготовки держави до можливого розв'язання воєнного конфлікту;

- ресурсне забезпечення Збройних сил України, удосконалення мобілізаційної підготовки держави;

- активізація роботи на міжнародній арені, міжнародного співробітництва щодо підвищення ролі політичних та економічних засобів локалізації конфліктів;

- інформаційно-психологічне забезпечення національних інтересів;

- підготовка Збройних сил та інших військових формувань до дій у сучасних воєнних конфліктах;

- визначення кількісних і якісних показників Збройних сил України, які б відповідали військово-політичній обстановці та економічним можливостям держави;

- системна реалізація воєнної політики як складника державної політики.

**ПРИЧ Віталій Максимович,**  
*заступник завідувача відділу  
стратегій реформування сектору безпеки  
Національного інституту стратегічних досліджень*

Говорячи про імплементацію Стратегії національної безпеки України, ми маємо на увазі її впровадження в життя, реалізацію. Відповідно до указу Президента України, яким затверджено Стратегію, вона є основою для комплексного планування діяльності держави у сфері національної безпеки. Органи державної влади керуються Стратегією при розробленні та реалізації законодавчих актів, концепцій, доктрин, стратегій, програм, планів та окремих заходів, укладенні міжнародних договорів і угод, інших міжнародно-правових документів, звітують про стан виконання Стратегії.

Визначені Стратегією основні завдання щодо протидії загрозам у **зовнішньому безпековому середовищі** України виконуються в межах проведення зовнішньополітичної діяльності, якою відповідно до Конституції України керує Президент України. Важливим складником політики національної безпеки є зовнішньополітичні заходи, спрямовані на посилення воєнного і військово-технічного співробітництва з європейськими структурами безпеки.

У **внутрішній сфері** політика національної безпеки України значною мірою збігається з державною політикою соціально-економічного розвитку, оскільки обидві орієнтовані на вирішення одних і тих самих проблем. Тому в цій частині Стратегія імплемтується в межах реалізації соціально-економічної політики.

Соціально-економічні пріоритети політики національної безпеки знаходять відображення в документах стратегічного планування, таких як довгострокові програми (у т.ч. державні цільові), державні стратегії тощо.

Одним із найбільш масштабних документів такого роду є розроблена і схвалена Комітетом з економічних реформ при Президентові України Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада». Безпосередньо цією програмою передбачено проведення реформ за такими напрямками:

- дерегуляція, розвиток підприємництва та реформування надання адміністративних послуг;



- розвиток транспортної інфраструктури;
- реформа медичного обслуговування;
- реформа соціальної сфери;
- розвиток сільського господарства та земельна реформа;
- приватизація та управління державною власністю, Міжнародна економічна інтеграція;
- реформа енергетики;
- реформа освіти та розвиток науково-технічної сфери;
- реформа житлово-комунального господарства;
- реформа державних фінансів;
- реформа системи державного управління;
- запровадження національних проєктів та інвестицій;
- реформа фінансового сектору.

Для виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. Кабінет Міністрів щорічно ухвалює Національний план дій на основі планів-графіків заходів, які розробляються керівниками відповідних напрямів реформ, призначених Президентом України.

Крім того, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади розробляють і реалізують низку відомчих (галузевих) стратегій, концепцій і планів реформування.

Зазначені у Стратегії зміни в безпековому середовищі України та головні завдання політики національної безпеки мають враховуватися під час розроблення заходів, передбачених названими документами.

Ресурси, необхідні для реалізації Стратегії, забезпечуються за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів. Фінансування відповідних видатків належить до пріоритетних напрямів бюджетної політики.

Для виконання визначених Стратегією завдань щодо **реформування сектору безпеки** будуть задіяні не тільки Рада національної безпеки і оборони України та Кабінет Міністрів, а й спеціалізовані допоміжні органи Президента України, насамперед Комітет з реформування і розвитку Збройних сил України та оборонно-промислового комплексу та Комітет з питань реформування правоохоронних органів.

На імплементації завдань стосовно Збройних сил я зупинятися не буду: вони ґрунтовно викладені у Воєнній доктрині.

Імплементація Стратегії стосовно інших складників сектору безпеки, таких як правоохоронні та розвідувальні органи, вимагає ретельного і неупередженого дослідження стану справ у цих органах, з'ясуванням причин зазначених у Стратегії недоліків і проблем. Зробити це непросто, оскільки їхня діяльність має значною мірою негласний характер і є непрозорою для зовнішнього, у т.ч. парламентського,

контролю. Слід зауважити, що парламентський контроль в Україні, на відміну від демократичних європейських держав, є мінімально достатнім для визнання його існування.

Ситуація ускладнюється інституційною, кадровою і правовою недорозвиненістю системи управління поліційними органами та спецслужбами. У цих умовах уявлення про внутрішньо-організаційні проблеми і способи їх вирішення базуються переважно на самооцінці самих об'єктів управління. Тому для забезпечення ефективності реформування передусім необхідно вдосконалити саму підсистему управління системи національної безпеки. Зокрема доцільно розглянути питання щодо акумулювання управлінських ресурсів Ради національної безпеки й оборони, Адміністрації Президента, інших допоміжних органів, які функціонують при Президентові України. Це може забезпечити більш цілісний і послідовний характер процесу реформування органів сектору безпеки.

Важливу роль в імплементації Стратегії відіграє вдосконалення законодавства у сфері національної безпеки. Зокрема на законодавчому рівні потрібно чітко визначити такі базові поняття, як «національна безпека», «життєво важливі національні інтереси», «система національної безпеки», «сектор безпеки», «загрози», «виклики» і «ризики», «правоохоронна діяльність» і «правоохоронні органи». Це дасть змогу більш чітко окреслити сферу і предмет діяльності, уникнути сплутування проблем з питаннями «конвенційного» розвитку держави і невиправданого втручання в діяльність державних органів загальної компетенції, визначити головні завдання і повноваження складників системи національної безпеки і на цій основі здійснювати реформування відповідних державних інституцій і механізмів.

Потребує радикального вдосконалення законодавчий інструментарій діяльності спеціальних служб – закони «Про оперативнорозшукову діяльність», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану».

Важливим аспектом імплементації Стратегії є вдосконалення механізмів демократичного контролю над сектором безпеки. Доцільно не тільки забезпечити підвищення практичної спроможності здійснення парламентського контролю, а й імплемувати поширений у Європі досвід застосування для цього фінансових важелів. Ідеться про вдосконалення бюджетного процесу, надання йому внутрішньої прозорості. Такий підхід передбачає подальше запровадження і вдосконалення програмно-цільового методу бюджетного планування діяльності органів сектору безпеки. Особливо актуальним є розвиток культури

економічного обґрунтування бюджетних видатків на проведення спеціальної діяльності правоохоронних і розвідувальних органів.

Підсумовуючи сказане, можна констатувати, що імплементація Стратегії – це складний і багатоаспектний процес, успіх якого значною мірою залежить від вирішення проблем, які є пріоритетними не тільки для забезпечення національної безпеки, а й для розвитку нашої держави загалом. Головними з них є забезпечення єдності та послідовності державної влади, радикальне підвищення ефективності державного управління на основі рішучого викорінення системної корупції.

Насамкінець хочу наголосити, що це є лише стислим викладом суті проблеми імплементації Стратегії національної безпеки України. Кожне з визначених у ній завдань є окремою проблемою, яка потребує наукового та теоретичного опрацювання.

#### **КОЖІЄЛ М. :**

На стратегічному рівні існує великий потенціал співпраці між нами у справі реалізації Стратегії національної безпеки та Военної доктрини. На сьогодні це один із найбільш важливих напрямів співробітництва України та НАТО, беручи до уваги позаблоковий статус України. Є низка інструментів, які ми можемо використовувати в цих процесах: робоча група з питань оборонної реформи, спільна робоча група з економічних питань, військовий комітет Україна–НАТО, який може працювати з військовими питаннями. Також є механізми трастових фондів, які можуть фінансувати конкретні проекти. Тут, у Києві, у нас є багато програм, які ми як Офіс зв'язку НАТО в Україні, реалізуємо, наприклад програма професійної підготовки державних службовців. Ми маємо значну кількість головних радників, які можуть презентувати свої думки. Ми чекаємо пропозицій і думок, які можемо робити спільно для імплементації Стратегії національної безпеки України. Я дуже радий, що НІСД є нашим головним стратегічним партнером, який уже запропонував чотири семінари, які ми готуватимемо разом. Гадаю, що нам слід зосередитися на чинниках, які матимуть системний вплив на імплементацію Стратегії.

#### **МЕЛЬНИК О. В. :**

Хотів би зауважити, що науковці й експерти, на відміну від політиків, не повинні робити таких широких реверансів щодо позаблоковості, яка начебто дала змогу нашій країні уникнути конфліктів. Це речі не є взаємопов'язаними. Оскільки домовимося до того, що сонце встає завдяки позаблоковості.

Хотів би зосередити увагу, що одним із питань імплементації, про яке Ви говорили у своїй доповіді, є програма розвитку Збройних сил. Зараз відсутня програма розвитку ЗСУ, немає Стратегічного оборонного бюлетеня. Тому є проблема, і на ній треба наголошувати.

Поясніть мені як автори оборонної доктрини, які уроки має винести Україна з подій у Сирії?

**БОЧАРНИКОВ В. П. :**

Програма розвитку вже погоджена з усіма зацікавленими сторонами і скоро буде ухвалено.

Щодо уроків Сирії та Лівії – все просто. Ми бачимо, що прямої агресії великі держави уникають, а використовують роздмухування внутрішніх конфліктів для досягнення своїх військово-політичних цілей. І, на жаль, такі поняття як «демократія», «права людини» тощо використовуються у брудних цілях для втручання у внутрішні справи інших країн. Отже, на сьогодні ситуація, пов'язана з масштабною агресією, є малоімовірною. Але розгортання збройного зіткнення є дуже важливим, і ми мусимо готуватися до реагування на такі можливі ситуації. Більшість загроз у військовій сфері розвиватимуться якраз за цим напрямом.

**ЗАТИНАЙКО Олександр Іванович,**  
*директор Департаменту воєнної політики  
та стратегічного планування  
Міністерства оборони України*

Тут було сказано, що Стратегічного оборонного бюлетеня немає. Це не так. Він розроблений, погоджений з усіма державними установами і структурами, пройшов експертизу і знаходиться в Адміністрації Президента. Тобто він існує і не сьогодні–завтра буде ухвалений.

**ПАВЛЕНКО В. І. :**

У проєкті Стратегічного оборонного бюлетеня з-поміж пріоритетів зазначається європейська інтеграція та співробітництво з НАТО. Є Проєкт закону про організацію оборонного планування. Він пройшов погодження, перше читання у Верховній Раді. Готуються відповідні воєнно-політичні вказівки, буде воєнна програма та інші документи, що визначають діяльність Збройних сил. Ми маємо намір зробити відповідну презентацію.

Система оцінки і прогноз намірів, інтересів, дій сторін в Україні існує протягом 15 років. Вона реалізована в автоматизованому вигляді, дає змогу отримати оцінки, на підставі яких вище політичне керів-

ництво може приймати адекватні рішення щодо можливого розвитку негативної ситуації у військовій сфері. Стосовно оцінки соціально-економічного розвитку, існує набір індикаторів та показників, які сьогодні є відкритими. Маємо багато напрацювань, і наші фахівці спроможні давати оцінки не гірше, ніж західні колеги.

**КОЖІЄЛ М. :**

Радий запросити на першу сесію нашої конференції, що стосується концепції національної безпеки НАТО та країн ЄС та їх актуального досвіду. На цій сесії ми заслухаємо доповіді представників країн, які у широкому контексті я назвав би такими, що належать до західної цивілізації, про їхній досвід застосування концепту національної безпеки, власних стратегій національної безпеки, доктрини НАТО та інших документів високого рівня, що стосуються національної безпеки. Також ми почуємо від наших представників у Києві про способи співпраці з органами влади України та їхню допомогу українським колегам у реалізації Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини. До нас приєднаються Тодор Тагарев із Женевського центру з демократичного контролю за збройними силами та Ева Мазур-Цієслік з Бюро національної безпеки Республіки Польща. Дуже дякую їм за час і зусилля, витрачені на те, аби разом з нами взяти участь у сьогоднішньому заході.

Давайте обговоримо, чи можуть бути використані в Україні якісь уроки, отримані під час імплементації концепції національної безпеки у країнах Альянсу, та у який саме спосіб. Чи можуть країни Альянсу співпрацювати з Україною, фокусуючись саме на реалізації Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини України.

Хотів би розпочати цю сесію, запросивши доктора Тодора Тагарева з Женевського центру демократичного контролю за збройними силами, «підштовхнути» нашу дискусію розповіддю про досвід підготовки та реалізації стратегій національної безпеки. Як я розумію, пане Тодор, ви маєте намір запропонувати концептуальне підґрунтя для нашої подальшої дискусії на цій сесії.

**ТАГАРЕВ Тодор,**

*старший співробітник Женевського центру демократичного контролю над збройними силами*

### **Challenges of Implementation of National Security Strategies in Transition Democracies from a Governance Perspective**

Notes for the report to the conference on «Transforming National Security Concepts as a Response to New Global and Security Challenges and Threats: Experiences from Ukraine and NATO», Kyiv, 19 September 2012,

session «National Security Concepts of NATO and EU countries: Lessons Learned».

Good afternoon! I represent today the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) – a leading world institutions on issues of security sector transformation and security sector governance. DCAF supports processes of building institutional capacity, parliamentary control and societal involvement in various ways, including dissemination of advanced knowledge and best practice. Many of DCAF's publications are available in many languages, including Ukrainian<sup>1</sup>.

The focus of my short presentation will be on how a national security strategy, or concept, can enhance security sector governance, including the integrity, effectiveness, transparency, accountability of security policy making. It builds on lessons learned and the experience of countries, that recently joined the NATO and the European Union. However, these are my personal views that cannot be attributed to any organization.

**Integrity.** In the narrow sense, the strengthening of integrity aims to limit the cases and the impact of corruption, understood as the use of public office in private interests. Most telling in that respect is an article published in the early summer of 2012. The journal «Foreign Affairs» designated Ukraine, along with my home country and a few other states, as a «mafia state», where «national interest and the interests of organized crime are now inextricably intertwined»<sup>2</sup>.

The new National Security Strategy of Ukraine recognises this problem. Its article 3.2.1 speaks of «high level and systemic nature of corruption in state institutions»<sup>3</sup>. This recognition of the problem potentially serves as a starting point towards the purpose of reducing corruption and eliminating its structural impacts. And this is only a start. The resolution of the problem is a complex issue. The adoption of a law or an anti-corruption strategy does not solve it. Neither does the creation of new committees, agencies, or working groups. In the spring of 2011, we started discussing potential approaches<sup>4</sup>, but I am not aware of any follow up activities.

---

<sup>1</sup> *Electronic* versions of these publications are available for free download at <http://www.dcaf.ch>

<sup>2</sup> Moisés Naim, «Mafia States,» *Foreign Affairs* 91:3. – May/June 2012. – P. 101.

<sup>3</sup> *National Security Strategy of Ukraine: «Ukraine in a Changing World»,* endorsed by Decree # 105 of the President of Ukraine, 12 February 2007, as amended by Decree # 389 of the President of Ukraine of 8 June 2012. Translation by the author.

<sup>4</sup> See, for example, Todor Tagarev, *Countering Corruption in the Defence Sector: Main Risks and Challenges*, IT4Sec Reports 83 (Sofia: Institute of Information and Communication Technologies, 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://swww.it4sec.org/node/2427>

In a broader sense, maintaining integrity means also to have a sound, well understood, auditable decision making process, as well as a clear link between decisions and practice. This brings me to my second point – effectiveness, and I will provide here an example.

**Effectiveness.** Two months ago terrorists succeeded in blowing up a tourist bus at the Burgas airport. The blast killed five Israeli tourists and a Bulgarian bus driver, along with the suicide bomber<sup>5</sup>.

Among the many views on this case, one showed the lack of integrity of the decision making process. The 2010 national security strategy practically treated the threat of terrorism exclusively in its international origin and response, referring to processes in the Middle East, Afghanistan, and elsewhere, Bulgaria's contribution to NATO and EU operations, and the Euroatlantic security.

In contrast, the Annual Report on the Status of National Security for 2011, states that «although there is no information pointing directly to the existence of structures of the international terrorist organizations on Bulgarian territory and stated targets in the country, the threat of terrorist acts is real»<sup>6</sup>.

The latter report does not have the prominence and the visibility of the national security strategy, but reflects current assessments of the security environment. However, no amendments were made to the security strategy, and in public interviews after the terrorist attack some very senior state officials seemed unaware of the most recent assessments, reflected in public, official state documents.

Obviously, this points to a problem of integrity in implementation at most senior level. In addition, in specific situations individuals on the ground<sup>7</sup> often may have a higher level of awareness than all security services combined. Simple implementation measures like establishing a system of alerts, reporting lines, guidance on reaction, etc., might have facilitated the prevention of this terrorist attack.

Other gaps come from the traditional 'institutional orientation' of the legislation in post-communist states. A package of four laws – on the sys-

---

<sup>5</sup>For details the reader may refer to «2012 Burgas bus bombing» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://en.wikipedia.org/wiki/2012\\_Burgas\\_bus\\_bombing](http://en.wikipedia.org/wiki/2012_Burgas_bus_bombing); 7 reported killed in terror attack against Israelis in Bulgaria [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/7-reported-killed-in-terror-attack-against-israelis-in-bulgaria-1.452013>

<sup>6</sup>Council of Ministers, Annual Report on the Status of National Security of the Republic of Bulgaria in 2011 (9 May 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pls&p0211&n=37&g.-in Bulgarian>

<sup>7</sup>In this particular example, the guards in the 'departures' section of the airport terminal.

tem for protection of national security, the intelligence agency, the military intelligence service, and the national service for protection – are currently under discussion within the executive with contribution from civil society. Arguably, such approach has provided effectiveness in times of rather clear delineation between internal and external threats, military and law enforcement instruments, etc. Nowadays, however, attempts to preserve organizational stovepipes are doomed to fail.

In the example at hand, it was clear who was responsible for security on board of airplanes, in the air terminal, and in the area of the runway, but not so clear who was responsible for the security in the surrounding infrastructure, including the parking lot, attacked by the terrorists<sup>8</sup>. Thus, the ‘institutional orientation’ may lead to lack in effectiveness. In addition, it severely limits the efficiency of security sectors.

**Efficiency.** In the fluid security environment of the 21st century, inherent uncertainty, evolving perceptions and changing societal priorities, brings new requirements to national security sectors. Attempts to preserve organisational stovepipes in such environment are notoriously inefficient. Security sector organisations need to become much more responsive to change, agile, and open for cooperation. The latter applies not only to cooperation in operations, but also to coordination of policies and their implementation.

Bulgaria’s 2010 National Security Strategy (article 160), somewhat shyly, but outlined the requirements for coordination and building cohesion, while preserving ‘operational autonomy’ of security sector ministries and agencies. And this applies not only to operational engagement, planning, training, and exercises, but also to coordination and – when possible – integration, of capability development plans and the actual procurement of capabilities.

There is still a long way to go to establish mechanisms and culture for such cooperation and coordination. Advanced national security strategies and implementation mechanisms can (and should) support this process, in time it may lead to the ‘smarter security’. As an analogue, NATO promotes the ‘smart defence’ through a variety of means, including its most recent Strategic Concept<sup>9</sup>. Its article 37, for example, calls for ensuring maximum coherence in defence planning, reducing unnecessary duplication, focusing capability development on modern requirements, developing and operating

---

<sup>8</sup> This was pointed out in a master’s thesis, defended just two days before the terrorist attack. See Nevena Kostova, *Effective Aviation Transport Security Management through a Balanced Scorecard*, IT4Sec Reports 102 (Sofia: Institute of Information and Communication Technologies, 2012).

<sup>9</sup> *Active Engagement, Modern Defence*. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19 November 2010.



capabilities jointly, and engaging in a process of continual reform aimed to streamline structures, improve working methods and maximise efficiency.

The implementation of these principles in the management of national security sector will increase the efficiency and, ultimately, the effectiveness in providing security to our citizens.

**Transparency and accountability.** National security strategies, in particular mechanisms for their implementation, are expected to strengthen the transparency of security policies, including goals and objectives, organisational roles and rules of engagement, ways to guarantee respect to and protection of individual rights and liberties and related oversight mechanisms<sup>10</sup>. In addition, regular reports, assessments and audits allow parliaments and citizens to understand the level and price of the national security.

**Conclusion.** In terms of governance and democratic control, a national security strategy, along with a military doctrine or any other set of strategic or doctrinal documents, even if supported by most advanced scientific methods, cannot serve as a substitute of rigorous, regular democratic and parliamentary control. There are proven tools to support and provide the transparency of the decision making process, such as programme-based budgeting, that ultimately allow to make the security sector more effective, efficient, and accountable to parliament and society.

## КОЖІЄЛ М. :

Дуже дякую, Тодоре, значну кількість цікавих спостережень щодо передумов імплементації успішної та надійної концепції безпеки. Особливо хочу подякувати за те, що Ви підкреслили наявність міцного зв'язку між реалізацією такого концепту та відповідальністю при ухваленні рішень, включаючи зусилля із протидії корупції. Також дякую за наголос на потребі справжньої чесності та цілісності процесу ухвалення рішень. Мені здалося особливо цікавим посилання на практику, випадки зі справжнього життя, коли бюрократична інерція, тяганина

---

<sup>10</sup> For international norms and good practice in this respect see DCAF's series on intelligence governance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dcaf.ch/Programmes/Intelligence-Governance>, as well as *Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight*, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin (UN General Assembly, Human Rights Council, 17 May 2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dcaf.ch/content/download/73465/1123242/version/1/file/A\\_HRC\\_14\\_46\\_english.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/73465/1123242/version/1/file/A_HRC_14_46_english.pdf); An official version of the report in Russian is available at [http://www.dcaf.ch/content/download/73469/1123250/version/1/file/A\\_HRC\\_14\\_46\\_russian.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/73469/1123250/version/1/file/A_HRC_14_46_russian.pdf).

зменшує здатність успішно імплементувати безпекову стратегію. Наша стійка відданість ідеї парламентського контролю відома і в Україні, і я дякую за висвітлення способів, застосування яких забезпечить безпосереднє залучення парламенту до формулювання, реалізації стратегії національної безпеки, нагляду за відповідною діяльністю.

Пані та панове! Зараз на продовження нашої сесії дозвольте запросити першого представника однієї з країн Альянсу, що поділиться власним національним досвідом та уроками імплементации стратегії національної безпеки. Передаю слово підполковнику Трейсі Рушофф, керівнику Офісу оборонної співпраці Посольства Сполучених Штатів Америки у Києві. Запрошую Вас, Трейсі, поділитися своїм баченням Стратегії національної безпеки США.

**РУШОФФ Трейсі,**  
*начальник відділу оборонного співробітництва  
Посольства Сполучених Штатів в Україні*

У своєму виступі керівник Офісу оборонної співпраці Посольства США в Україні Трейсі Рушофф детально охарактеризувала інституційні межі імплементации Стратегії національної безпеки Сполучених Штатів. У цьому контексті було проаналізовано системний процес реалізації політики безпеки, що може бути головним уроком для багатьох країн, у т.ч. для тих, представники яких взяли участь в роботі міжнародної конференції. Крім того, були презентовані основні положення Стратегії національної безпеки США – 2010, а також конкретні практичні пропозиції щодо того, як саме США можуть допомогти Україні в реалізації Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини та в інших сферах співробітництва.

**КОЖІЕЛ М. :**

Чи є у наших українських колег негайна реакція щодо пропозицій США. Якісь коментарі, запитання?

**ДОНСЬКИЙ Сергій Миколайович,**  
*завідувач відділу стратегічного аналізу та прогнозування  
Апарату Ради національної безпеки і оборони України*

Я хотів би запитати щодо Вашого внеску в розвиток здатності Збройних сил України взаємодіяти із силами НАТО.

**РУШОФФ Т. :**

Безпосередньо наш офіс підтримує тренування, екіпування та підготовку персоналу. Ми відправляємо їх до військових шкіл у США,

на курси англійської, у підрозділи взаємодії НАТО тощо. Це є нашим пріоритетом. Крім того, ми надаємо українським військовим морякам обладнання для взаємодії, радіостанції, якими можна здійснювати зв'язок із підрозділами НАТО. Ми також тісно співпрацюємо з сухопутними силами, зокрема з 95-ю бригадою ЗСУ щодо спроможності взаємодіяти, здійснюємо багато міжнародних навчань з ними, допомагаємо освоювати обладнання. За результатами цих навчань вони проходять оцінку за стандартами НАТО.

**БОЧАРНИКОВ В. П. :**

Дякую за дуже змістовну доповідь. Ви представили Стратегію національної безпеки США та складні умови світової безпеки. Також запропонували дві цікаві речі: принцип присутності у всьому світі і забезпечення доступу до використання глобального простору. Крім того, наведені основні завдання збройних сил США, де, на мій погляд, також є дві цікаві речі: забезпечення присутності для стабілізації обстановки і ведення операцій із гарантування стабільності та протиповстанської боротьби. Поясніть, як ці питання можуть розглядатися в контексті співпраці з Україною, і що розуміється під ними з погляду забезпечення миру?

**КОЖІЕЛ М. :**

Моя пропозиція щодо питань та коментарів стосувалася вужчої сфери підтримки. Отже, якщо не заперечуєте, пані Трейсі, прошу дати відповідь на ці запитання під час дискусії після завершення цієї сесії.

Я хочу запросити представника моєї країни, пані Мазур-Цієслік з Бюро національної безпеки Республіки Польща. Вона говоритиме про стратегію національної безпеки Польщі. У Польщі з Україною чимало спільних рис, подібного історичного досвіду, проблем історичної спадщини. Тому, пані Ево, я дуже зацікавлений у тому, що Ви можете сказати з приводу імплементації стратегії національної безпеки.

**МАЗУР-ЦІЄСЛІК Е. :**

Мені дуже приємно представити Стратегічний огляд національної безпеки Польщі в системі інших стратегічних документів. Особливо приємно тому, що це буде перша презентація цього перегляду на міжнародному рівні, оскільки ми його щойно закінчили, і президент отримав документ лише минулого тижня. У Польщі вперше був такий масштабний процес і за обсягом, і за змістом.

На першій пленарній конференції було ухвалено принцип, що кожен розділ стратегічного перегляду буде опрацьовуватися окремим

колективом. Ніби як чотири різних перегляди. Але, щоб вони не були зовсім різними, ми створили комісію на чолі з керівником Бюро національної безпеки та консультативно-дорадчий колектив, який складався з міністрів, радників президента, парламентаріїв, колишніх керівників Бюро національної безпеки та експертів.

Такий перегляд є важливим елементом у системі стратегічних документів. Це перший комплексний перегляд безпеки в широкому сенсі цього слова. Нині є чинною Стратегія національної безпеки, яка охоплює усі галузі. Але перегляд, який ми завершили, продемонстрував, що вона частково втратила свою актуальність. Для її оновлення, можливо, опрацювання нової стратегії, і потрібен Стратегічний огляд національної безпеки.

#### **Взаємозв'язки між Оглядом та Стратегією національної безпеки**

<b>Документи</b>	<b>Огляди</b>
Стратегія безпеки, 2000 Стратегія Обороноздатності Польщі, 2000	Огляд не здійснювався
Стратегія національної безпеки Республіки Польща, 2003	Огляд не здійснювався
Військова стратегія Республіки Польща, 2004	Стратегічний оборонний огляд, 2004–2006
Стратегія національної безпеки Республіки Польща, 2007	Огляд не здійснювався
Стратегія обороноздатності Республіки Польща, 2009	Стратегічний оборонний огляд, 2009–2011
	Стратегічний огляд національної безпеки, 2010–2012

Де міститься Стратегічний огляд у системі національної безпеки? У нас було прийнято такий порядок: спочатку робимо Стратегічний огляд національної безпеки, на його основі – Стратегію національної безпеки, а потім на її основі інші стратегічні документи в сфері безпеки. Але це було неможливо, адже стратегія вже існувала, а огляду не було. Однак, як свідчить досвід інших держав, цей порядок може бути і зворотнім. І ми теж, можна сказати, зробили з іншого кінця.

Національна безпека в огляді тлумачиться максимально широко. А головна увага зосереджується на тих її секторах і сферах, які визнано за найбільш важливі і тепер, і на майбутнє. В огляді була вико-

ристана нова точка класифікації безпеки. Були визначені три основні сфери національної безпеки – військова, невійськова (оборонна) та культурно-економічна. У кожній із них були своєю чергою визначені сектори, наприклад в економічній та суспільній сфері: фінанси, енергетика, юриспруденція, територіальне самоврядування, культура, освіта, розвиток науки, технологія, демографія. Демографія виявилася для нас дуже важливою і проблемною. До цих секторів були «прив'язані» суб'єкти національної безпеки, тобто установи, які відповідають за реалізацію завдань у даному секторі.

Ми неодноразово виявляли, що за виконання завдань в одному секторі відповідають багато суб'єктів. Тоді серед них один визначався провідним. Також слід згадати транссекторні загрози. При детальному розподілі на галузі та сектори в різних секторах повторювалися одні й ті самі елементи, які належать до категорії загроз національній безпеці, тому їх було зараховано до транссекторних загроз. Вони розглядалися в кожному вимірі – глобальному, регіональному та національному. Крізь їх призму давалася оцінка цих секторів. Наприклад, як впливає якась транссекторна загроза (тероризм, кібертероризм) на інші сектори – фінансовий, політичний, правовий тощо (рис. 1).



Рис. 1. Цілісний підхід до національної безпеки

Що було метою Стратегічного огляду національної безпеки? Оцінка стану національної безпеки Республіки Польща, формулювання висновків щодо стратегічних цілей і способів діяльності держави в цій галузі та підготовки системи національної безпеки. До цього часу ми мали два стратегічних оборонних огляди. Але ці перегляди обороноздатності не були комплексними, у них розглядався тільки військовий сектор. А якщо зараз ми розуміємо безпеку комплексно, беремо до уваги не тільки роль та потреби Збройних сил, а й інші проблеми (енергетичні, демографічні, кібернетичні), які у час глобалізації можуть виявитися набагато суттєвішим чинником, ніж військові загрози.

Стратегічний огляд національної безпеки не містить аналізу витрат, які необхідні для запропонованих заходів. Адже це не стратегія, а тільки стратегічний огляд. Але фінансова безпека держави є одним із найбільш головних аналізованих у огляді питань. Певні посилання на витрати, звичайно, є, оскільки документ містить сценарії розвитку подій. Так, песимістичний сценарій описує ситуацію, яка може мати місце, якщо не будуть здійснені окреслені дії. Інакше кажучи, які суспільні витрати, ми, поляки, як народ, понесемо в майбутньому, якщо сьогодні не знайдемо грошей, аби розв'язати конкретні проблеми.

Як я говорила, під час огляду чотири колективи розглядали чотири основоположні питання. Перше – оцінка Польщі як суб'єкта безпеки, огляд і оцінка можливості нового визначення національних інтересів та стратегічних цілей. Друге – оцінка і прогноз безпекового середовища Польщі та сценарії майбутніх умов безпеки. Третє – огляд бажаних способів досягнення стратегічних цілей (проектування оперативної стратегії та операційних вимог до системи національної безпеки). Четверте – огляд можливих та бажаних способів підготовки резервів, зокрема проектування напрямів трансформації системи національної безпеки.

Для чого ми зробили цей огляд? Передусім для того, щоб у Президента й уряду був фундамент для прийняття рішень у сфері безпеки, а також як база для внесення поправок до Стратегії національної безпеки. Вона ухвалена 2007 р., відтоді дещо змінилося. Отже, треба її актуалізувати, для того і потрібен Огляд.

Нині триває робота над підготовкою Білої книги національної безпеки, завданням якої є популяризація знань про безпеку в суспільстві.

Пропоную кілька детальних прикладів, пов'язаних зі змістом Огляду. Національні інтереси та стратегічні цілі у сфері національної безпеки були в нас представлені дуже детально, можна навіть сказа-

ти, що дріб'язково. Цей підхід значно відрізняється від загальноприйнятого. Наміром авторів, які працювали над матеріалом, було відповісти, якою мірою буде реалізований кожен національний інтерес із цього дуже широкого каталогу. Ми активно залучали громадянську думку і громадське суспільство в роботі над Оглядом. У нас працював і досі працює інтернет-форум, на якому люди, передусім студенти (найбільший відгук ми мали саме від них) розмовляли про національну безпеку. Головною темою були національні інтереси і стратегічні цілі. Учасників було дуже багато.

Потім був аналіз і висновки з оцінки середовища безпеки у трьох вимірах – глобальному, регіональному (європейському) та національному. У підсумку було розроблено три сценарії майбутнього розвитку на найближчі 25 років – реалістичний, оптимістичний та песимістичний. У наступних розділах ми використовували реалістичний сценарій як найбільш імовірний. Але решта два були також використані, і вони були нам потрібні в подальших розділах. Оптимістичний сценарій містить каталог шансів, які можуть з'явитися в майбутньому, і ми маємо бути готові їх використати. Песимістичний – каталог ризиків і загроз, навіть якщо малоймовірно, що такі загрози виникнуть, система національної безпеки має бути підготовленою на випадок їх появи.

У третьому розділі міститься концепція стратегічних заходів, у т.ч. стратегічні завдання в різних підсистемах системи національної безпеки. Це огляд того, що треба зробити в кожній сфері, аби уникнути загроз і не змарнувати шансів.

Система підготовки національної безпеки розроблена з думкою про окремі суб'єкти, які повинні її реалізовувати. Зокрема вона містить рекомендації щодо таких підсистем безпеки, які у всіх державах є конфіденційними. Тому Огляд не є загальнодоступним документом. Документом, який потрапить у руки поляків, буде, як я вже говорила, Біла книга. Це буде «переклад» Перегляду мовою публіцистики, мовою газет, зрозумілою звичайним громадянам. Звичайно, щодо Білої книги не увійдуть конфіденційні розділи. Структура Білої книги, яку б ми хотіли закінчити до кінця 2012 р., виглядатиме так: перший розділ «Діагноз стану національної безпеки», другий – «Прогнозування розвитку середовища безпеки та сценарії розвитку ситуацій безпеки», третій – «Концепція стратегічних заходів» і четвертий – «Концепція підготовки системи національної безпеки». Це буде подібно до структури Огляду.

У Польщі вперше мав місце такий комплексний, можна сказати інноваційний, підхід до безпеки. Ми використовували методи, які зав-

жди використовують у таких ситуаціях: *PESTLE*, *SWOT*-аналіз тощо. Але головне – це досвід фахівців. До роботи над Стратегічним оглядом національної безпеки ми залучили найліпших фахівців Польщі, громадські організації, наукові осередки. Для можливого використання запропоновано постійний моніторинг національної безпеки у спосіб запровадження системи індикаторів безпеки, аналізу поточної ситуації та її прогнозування, у т.ч. з боку територіальної виконавчої влади.

### **КОЖІЄЛ М. :**

Дуже дякую за надання детальної інформації щодо зусиль, які здійснила Польща у сфері реалізації стратегії національної безпеки. Особливо хочу зазначити дуже докладне висвітлення методології здійснення стратегічних безпекових та оборонних оглядів. Я думаю, це може бути дуже корисним для наших українських колег під час розробці стратегічних документів у сфері національної безпеки. Також дякую за чіткий наголос на потребі залучати суспільство до таких завдань, що забезпечує прозорість відповідного процесу.

### **ДЕВІС Жаклін,**

*британський цивільний радник  
з питань оборони при Міністерстві оборони України*

Сьогодні я коротко поінформую про питання оборони та безпеки Великої Британії. Моя головна увага буде присвячена саме обороні. Я намагалася визначити розбіжності та подібності між Великою Британією та Україною. На завершення доповіді я висвітлю ті питання, у яких британський радник може стати в нагоді українській стороні у процесі реалізації оборонних реформ.

Після останніх загальних виборів у Британії у травні 2010 р. та створення нового коаліційного уряду одним із перших кадрових рішень Девіда Камерона було призначення радника з питань національної безпеки та створення офіційної Ради національної безпеки.

Рада національної безпеки поєднує на найвищому рівні роботу міністерств закордонних справ, оборони, внутрішніх справ, енергетики та міжнародного розвитку, а також усі інші урядові складники національної безпеки. Раду очолює Прем'єр-міністр, до її складу входять усі керівники відповідних міністерств та відомств. Роботу Ради забезпечує Апарат, який очолює Радник з питань національної безпеки.

Рада національної безпеки визначає «загально-урядовий» підхід та ставить дві додаткові стратегічні цілі:



- забезпечення безпеки та стабільності країни – захист населення, економіки, інфраструктури, території та порядку від усіх основних ризиків, які можуть мати безпосередній вплив;

- формування безпечного світу – зменшення вірогідності ризиків, які можуть зашкодити Британії або її інтересам за її межами.

Стратегія національної безпеки 2010 р. була розроблена на зміну ухваленій 12 років тому, оскільки з 1998 р. у контексті безпеки відбулися значні зміни. Зокрема зараз більший наголос робиться на кліматичних питаннях, кібербезпеці та асиметричних загрозах з боку недержавних утворень.

Стратегія також містить результати Оцінки ризиків національної безпеки, що визначає та розподіляє за пріоритетами основні ризики в безпековій сфері.

Стратегічний огляд оборони та безпеки включає комплекс питань спроможностей оборони, безпеки, розвідки, управління, розвитку та міжнародних відносин і визначає способи та засоби досягнення цілей, поставлених Стратегією національної безпеки. Також у ньому визначаються комплексні завдання національної безпеки, що базуються на більш деталізованих планувальних припущеннях (орієнтовні дані, на основі яких відбувається планування), які обумовлюватимуть подальші відомчі рішення щодо розподілу ресурсів та розвитку спроможностей.

Уряд зобов'язався уточнювати Стратегію національної безпеки та Стратегічний огляд оборони та безпеки кожні п'ять років.

Міністерство оборони має відігравати більш важливу роль як орган державного управління урядового рівня, особливо щодо опрацювання Стратегії національної безпеки та відповідних стратегічних оглядів оборони та безпеки, які формують загальні політичні межі оборони країни.

Як орган державної влади, який розпоряджається коштами платників податків, Міноборони має діяти в межах планування, контролю та підзвітності щодо державних коштів, що зокрема означає таке:

- бюджет Міноборони проходить ретельне вивчення в Міністерстві фінансів, схвалюється Парламентом та підлягає певним правовим обмеженням;

- оборонні витрати відслідковуються та контролюються, аби забезпечити їх відповідність адміністративним межах, які визначаються Мінфіном, та правовим межах, які визначаються Парламентом;

- Міноборони звітує перед Парламентом за свою діяльність.

Міноборони забезпечує виконання двох завдань вищого порядку, як орган державної влади та орган управління Збройними силами Об'єднаного Королівства.

**1. Оборонна політика**, що включає визначення оборонних спроможностей та інших цілей, які має досягти оборонний сектор задля реалізації загальних політичних цілей уряду в межах наявних ресурсів.

**2. Військові спроможності**, необхідні для реалізації оборонної політики на підтримку політичних цілей уряду.

У межах загальних рамок Завдань національної безпеки, визначених у Стратегічному огляді безпеки та оборони, внесок Збройних сил визначається **військовими завданнями**, які описують можливі функції, до виконання яких уряд може залучити Збройні сили. Актуальний перелік військових завдань:

- захист країни та її закордонських територій;
- стратегічна розвідка;
- забезпечення ядерного стримування;
- підтримка цивільних операцій з ліквідації надзвичайних ситуацій під час криз;
- захист інтересів Британії через стратегічну проєкцію сили та експедиційні втручання;
- оборонний внесок у вплив Британії у світі;
- забезпечення безпеки для стабілізації.

Також існують детальні Припущення для оборонного планування щодо обсягів операцій, їх частоти, відстаней від пунктів постійної дислокації, партнерів та союзників, швидкості відновлення сил тощо. Все це є інструментом планування, який скеровує загальний напрям розвитку військ, радше, ніж готує конкретні плани майбутніх операцій чи передбачає їх точну кількість та зміст.

Керуючись військовими завданнями та планувальними припущеннями, Стратегічний огляд оборони та безпеки окреслює майбутню структуру, яку Міноборони прагнуть забезпечити на 2020 рік, вона називається «Сили майбутнього 2020».

**Мета оборони:** забезпечення безпеки населення Британії та закордонських територій, їх захист, зокрема від тероризму, дія в якості сили на благо через зміцнення міжнародного миру та стабільності.

Мета досягається спільною роботою всіх і кожного в оборонному секторі через виконання основних завдань і формування переможців-військових та ОВТ, які відповідають викликам сьогодення, готові до завдань завтрашнього дня та спроможні розбудовуватися відповідно до потреб майбутнього.

Пріоритети визначені у Плані діяльності Міноборони 2011–2015 рр. Вони формуються в контексті Стратегії національної безпеки та Стратегічного огляду оборони та безпеки. План діяльності переглядається та уточнюється щорічно, з урахуванням подій, що

відбуваються, наприклад «арабської весни» та британської реакції на неї.

Актуальні пріоритети Міністерства оборони Об'єднаного Королівства:

- успіх в Афганістані;
- виконання постійних зобов'язань, включаючи стратегічну розвідку, стратегічне стримування, захист від прямих загроз Британії та її заморським територіям, боротьба з тероризмом та військова допомога цивільним органам влади;

- успіх в інших операціях, які доведеться проводити;
- планування небойової евакуації та підтримка «арабської весни» відповідно до запиту МЗС;

- підтримка оборонного експорту відповідно до критеріїв експортного контролю;

- імплементація результатів Стратегічного огляду оборони та безпеки у спосіб реструктуризації збройних сил та спроможностей;

- оновлення Домовленості щодо Збройних сил;

- формування нової моделі відносин роботодавець-працівник («Сили майбутнього 2020»);

- реалізація Огляду оборонної реформи та здійснення оборони країни найбільш ефективним, якісним та дієвим способом через роботу з парламентарями, відповідаючи урядовим цілям сталого розвитку та якості витрат.

Як це все досягається? Спроможності, потрібні для досягнення оборонних цілей, формуються як частина процесу планування та опрацювання стратегій.

**Стратегія оборони** визначає загальний напрям оборони, зокрема в середній та довгостроковій перспективі. Це нетаємна інформація, яку оприлюднюють Постійний секретар Міноборони та Начальник штабу оборони. Після публікації Стратегії національної безпеки та Стратегічного огляду оборони та безпеки формується нова редакція цього документа.

**Модель оборонної діяльності** націлена на сім військових завдань. У ній визначено, що нам потрібно зробити для їх виконання.

**Стратегічний оборонний задум** формується після публікації Стратегії національної безпеки та Стратегічного огляду оборони та безпеки, націлений на 20 років у майбутнє та забезпечує відповідні вказівки щодо планування (з урахуванням інформації про ресурси) діяльності Міністерства оборони, реалізації програм та структури сил (через оборонні планувальні припущення). Оновлення документа відбувається після кожного Стратегічного огляду оборони та безпеки з незначною корекцією за потреби між черговими оглядами.

**План діяльності Міністерства оборони**, спрямований на реалізацію Стратегії оборони та Стратегічного оборонного задуму в найближчій перспективі, визначає стратегічні цілі Колегії МО та ставить завдання відповідальним виконавцям та керівникам різних рівнів. Цей документ оновлюється щорічно.

Процес формування **Плану оборони** підтримується внутрішніми процесами річного планування, відомими як цикл планування. Завданням такого планування є збалансування майбутніх планів із наявними ресурсами, що визначаються кошторисом урядових видатків. Таке планування має три головні складники:

- короткострокове планування видатків бюджетів вищого рівня;
- план інвестицій (без ОВТ);
- план витрат на ОВТ та утримання.

Центральний апарат МО зводить усі ці плани разом та формує **Комплексну оборонну програму**, яку ухвалює міністр оборони. Звичайно, на цьому шляху приймаються складні і важливі рішення. Потрібна рішуча і кропітка робота Міноборони для скорочення видатків та уникнення надмірних витрат. Багато військових частин із віковою історією були розформовані, програми закупівля нового озброєння та техніки скасовані (наприклад *NIMROD MRA4*) навіть із урахуванням уже зроблених інвестицій.

Міністерство оборони Британії реалізує величезний проект трансформації. Він спрямований на формування ролі та завдання МО відповідно до нових викликів та загроз. За умов скорочення понад 20 тис. військових та 30 тис. цивільних Міноборони має знайти нові способи виконання своїх зобов'язань. Одним із цих способів є кадровий баланс «Сил майбутнього 2020». Також передбачено збільшення кількості резервістів до 30 тис. Я маю досвід планування, у т.ч. небойових операцій з евакуації, та виконання інших військових обов'язків. 2011 р. допомагала у проведенні міжвідомчої координаційної робочої зустрічі з висвітленням аспектів комплексного урядового підходу та інструментарію планування – можу знову долучитися до цих питань.

Як представник провідної країни Трастового фонду НАТО з питань попередження корупції, професійний керівник і розпорядник коштів, я вже працюю над реалізацією деяких положень і стандартів в секторі безпеки, зокрема через навчальні курси в Національному університеті оборони України, Департаменті внутрішнього аудиту Міноборони та Управлінні запобігання корупції. Надаємо нового імпульсу програмі професійної підготовки. Також беру участь у інших двосторонніх заходах, зокрема навчальних курсах «Управління сектором безпеки в демократичному суспільстві».

**КОЖІЕЛ М. :**

Дуже дякую за детальний огляд інституційної основи безпекової та оборонної політики Британії, професійний погляд на стратегічні цілі, військові завдання та військове планування, а також наголос на потребі ув'язування стратегії з наявними ресурсами, що вельми важливо для її ефективної реалізації. Наскільки я знаю, це традиційна філософія реалізації оборонних і безпекових планів у Сполученому Королівстві. Також дуже дякую за відзначення сфер підтримки, яка може бути надана нашим українським колегам.

Я ще не хочу розпочинати загальну дискусію, але може, у наших українських колег є актуальні питання щодо конкретних сфер співпраці, які презентувала пані Девіс?

**ПРИЧ В. М. :**

У мене одне запитання, суто термінологічне уточнення. Там згадувалася таке завдання, як стратегія проектування сили та інтервенції. Проектування сили, це мається на увазі залякування, демонстрація? Як це зрозуміти?

**ДЕВІС Ж. :**

Ми не збираємося робити спроб колонізувати Україну чи будь-яку іншу країну! Я мала на увазі, що, передбачаючи майбутні конфлікти, нам, можливо, доведеться здійснювати ті чи інші операції з евакуації. Наприклад, на семінарі з міжвідомчої взаємодії ми розглядали план можливої небойової операції з евакуації у Зімбабве у період виборів у цій країні. Там проживають понад 12 тис. британських підданих, яким потенційно загрожувала небезпека. Можливо, такі плани знадобляться й іншим країнам.

**ДЕЛЕТ Жан-Луї,**

*французький військовий радник з питань оборони  
при Міністерстві оборони та Генеральному штабі  
Збройних сил України*

**Knowledge and anticipation** represent our first line of defence (notre première ligne de défense).

Knowledge guarantees our autonomy in decision-making and enables France to preserve its strategic initiative. This function covers 5 main aspects:

- intelligence to know precisely, what has happened, and determine the future course of action;

- the knowledge of operation areas, especially with troops already stationed overseas;
- diplomatic action, in which the Defence takes part on its level;
- analysis of the future trends for the better interministerial cooperation;
- information management covering transmissions, interoperability, protection and information confidentiality.

The aim of **prevention** is to avoid emergence and aggravation of threats to our national security. An effective preventive strategy will rely on a broad range of tools (diplomatic, economic, military, legal, cultural), combined and coordinated at the national and international levels: support to the development, arms control measures, fight against proliferation, training of the forces etc.

**Nuclear deterrence** is necessary to prevent any state-originating aggression against the vital interests of the nation, and guarantee **the life insurance of the country**. It is based on three principles:

- credibility;
- full autonomy;
- respect for the international legislation (especially Comprehensive Test Ban Treaty).

**Protection** of our population and territory depends on identification of targeted aggression and natural risks. The notion of «resilience» coordination between the civilian and military sectors is critical.

France has about 10 000 soldiers deployed and participating in operations on a permanent base in 2012. Almost all missions are international – under UN umbrella, EU or NATO operations.

**An institutional framework** of the national security is very important. The decision making process allows a rapid, strong and quite discreet reaction by the President of the Republic. This is possible because he is elected by universal suffrage (by all the citizens), giving him the legitimacy to act as the chief of the nation. The Parliament also may express its opinion concerning on the operations and forces deployment. The government should inform the Parliament of any decision it may take to cause armed forces to intervene abroad, at the latest three days after the beginning of the intervention. This information may give rise to a debate not followed by a vote. When the intervention lasts more than four months, the government submits any prolongation to the authorization of the Parliament. In the last resort, it may ask the National Assembly to decide.

**КОЖІЕЛ М. :**

Щиро дякую не лише за інформацію щодо стратегічних оглядів, а й щодо Білої книги, яка може бути актуальною для наших українських колег. Ви вкотре наголосили на важливості всебічного та детального підходу щодо розроблення стратегічних документів у сфері національної безпеки. Також дякую, що Ви поділилися із нами інформацією про прогнози, що є в основі французького стратегічного концепту, процесу опрацювання стратегічних рішень, їх імплементації та перегляду. Я переконаний, що це також дуже актуально для наших українських колег. Особливо дякую за Ваші слайди, що представили можливі напрями підтримки з боку Франції здійснюваних в Україні реформ сектору безпеки.

Пропоную пані Трейсі відповісти на запитання пана Бочарнікова щодо специфічних аспектів стратегії США.

**РУШОФФ Т. :**

Ви запитували про глобальну присутність Сполучених Штатів та її вплив на міжнародне безпекове середовище. З позиції США, ми обираємо активний підхід у протидії екстремістським організаціям, що використовують насилля. Положення про глобальну присутність є реакцією на те, що відповідна загроза має транскордонний характер.

Сьогодні можна говорити про перенесення нашої глобальної присутності до Середнього Сходу та Тихоокеанського регіону, насамперед Південно-Східної Азії. Економічні та безпекові інтереси США у Східній Азії, так само як і в Індійському океані, зростають. Ми визнаємо Китай регіональним центром сили та віримо у важливість двосторонніх відносин з ним. Тому що ми вважаємо, що зростання військової міці Китаю має супроводжуватися більшою ясністю щодо його стратегічних намірів, щоб уникнути будь-яких непорозумінь.

Коли ми говоримо про доступ та глобальну присутність на Середньому Сході, беремо до уваги військові операції, що здійснюються в цій частині світу. Ми вважаємо важливим мати глобальну присутність там, аби нейтралізувати будь-яку загрозу та забезпечити виконання наших зобов'язань перед державами-партнерами на цій території. У зв'язку з цим Сполучені Штати вважають пріоритетною військовою присутність для підтримки партнерів і союзників у регіоні.

Говорячи про доступ до «глобального спільного», ми маємо на увазі території, на які не поширюється національна юрисдикція, але

вони є життєво важливими, наприклад моря. Існують спільні інтереси у безпеці корабельних маршрутів, і ми з партнерами беремо участь у антипіратських місіях для забезпечення доступу до певних акваторій.

Щодо головної місії Збройних сил США. Ми здійснюємо широкий спектр операцій, зокрема й ті, що стосуються стабілізаційної присутності. Я думаю, Ви запитували, як саме ми розглядаємо можливість співпраці з Україною. Щодо стабілізаційної присутності, то ми бачимо в Україні життєво важливого партнера для підтримки стабільності в Чорноморському регіоні. Ми також вельми раді будь-якій участі України в антипіратських місіях. Наші військові тісно співпрацюють у цьому питанні з українськими ВМС, ми розглядаємо їх як гаранта стабільності та безпеки.

Хоча Сполучені Штати не є членом Європейського Союзу, ми визнаємо важливість ЄС і вважаємо, що участь у ньому України важлива для регіону і принесе користь обом сторонам. Стандарти ЄС дуже близькі до відповідних стандартів НАТО. Тобто те, що допомагає взаємодії з НАТО, сприяє також взаємодії з ЄС та євроатлантичній інтеграції.

Щодо антиповстанської боротьби, то ми з Україною вже здійснюємо спільні миротворчі операції, під «парасолькою» *ISAF*. Також ми розглядаємо можливість певних «нішевих» операцій після завершення *ISAF*. Сподіваємося, що Україна зможе допомогти у майбутніх операціях коаліції, можливо, не власне в антиповстанській боротьбі, але в інших сферах.

### **ДОНСЬКИЙ С. М. :**

Ще одне запитання, що стосується одночасно Жаклін та Жана-Луї. Це не секрет, що зараз внутрішні загрози безпеці навіть важливіші за зовнішні. Як вони відображені у відповідних стратегіях ваших країн, особливо у зв'язку з невдачею політики мирного співіснування різнокультурних груп і останніх подій у Франції та Великій Британії? Якщо я не помиляюся, було призначено нового керівника Скотланд-Ярду. Однією з причин цього став провал політики співіснування різнокультурних груп у Великій Британії. Як ці загрози відображені у Ваших стратегіях.

### **ДЕВІС Ж. :**

Боюся, що я недостатньо кваліфікована, щоб повністю відповісти на Ваше питання. Я більше займалася питаннями оборони. Звичайно,



я точно знаю, що інші аспекти безпеки взяті до уваги. Щодо нового голови Скотланд-Ярду, я виконувала термінову роботу, коли це оголосили, тож не бачила новин. Вибачте, будь ласка!

Якщо хочете, надішліть мені електронного листа, і я спробую знайти відповідь на Ваше питання.

#### **ДЕЛЕТ Жан-Луї :**

Я можу дати Вам часткову відповідь. До 2008 р. був чіткий розподіл між тим, що називалося політичною місією, внутрішнім аспектом, та армією, яка займалася питаннями оборони території. Одним із важливих аспектів Білої книги – 2008 була чітка вказівка, що армія може бути залучена до забезпечення внутрішньої безпеки. Це визначено завданням, яке вона має бути спроможна виконати. Армія має бути спроможна негайно посилити сили внутрішньої безпеки на 10 тис. солдат. Це перший пункт, що стосується професійної армії.

Ми змінили закон про резервістів 2011 р. Ми маємо систему добровільного резерву, засновану на проведенні тренувань у середньому 22–23 дні на рік, якщо не враховувати певних категорій резервістів, які мають спеціальні військові навички, і яких можуть тренувати більш тривалий період. Ми тренуємо резервістів на основі певних підрозділів. Керівник підрозділу викликає своїх резервістів на основі графіку та наявних пріоритетів виконання завдань. Ми змінили закон, щоб забезпечити можливість збирати всіх резервістів спеціальним декретом на один місяць щороку. Цей термін може бути продовжений залежно від ситуації.

Отже, ми чітко бачимо на основі цих двох невеликих прикладів, що до 2008 р. було чітке розділення, а тепер ми дедалі більше розглядаємо армію як засіб посилення поліції та жандармерії (в нас є два види поліційних підрозділів). Це серйозне посилення для Франції. Є ще певні види діяльності, до яких ми також залуцаємо резервістів та регулярні частини. Ми маємо спеціальні плани, наприклад анти-терористичний. Армія та інші служби беруть участь у їх реалізації, надаючи війська для патрулювання вокзалів, аеропортів, які можуть бути головними цілями, інших важливих об'єктів.

Крім того, ми розглядаємо як певне посилення можливість об'єднаного командування військових та цивільних служб на рівні департаменту. Франція поділена на сотню департаментів. І префекту, що представляє адміністрацію, державу, може бути надано невеличкий військовий штаб з одного-двох військових для координації всіх дій на території департаменту. Цей механізм може бути використаний будь-коли, але переважно на випадок природних чи техногенних ризиків.

**ДЕВІС Ж. :**

Я можу дати дещо більше інформації про зміни, які відбулися в наших поліційних силах. Після бунтів 2011 р. мало місце серйозне суспільне засудження того, що поліцейські сили Лондона не могли бути достатньо швидко посилені, оскільки в нас існує 50 окремих поліційних округів. Унаслідок здійснених змін поліцейські комісари кожного округу будуть висуватися й обиратися населенням. Тобто люди висуваються на певній території, потім там за них голосують. Це не є значним успіхом, але тепер більше суспільного контролю над кожною з поліцейських сил.

Наші плани посилення на випадок громадських проблем були досить обґрунтованими. Про це принаймні свідчить те, що ми успішно провели Олімпіаду в Лондоні. Під час її проведення існували потенційні безпекові ризики стратегічного характеру, але наскільки я знаю, у нас не було жодних проблем узагалі. Безперечно, робота здійснюється. Лондон цього року абсолютно відрізняється від Лондона минулого року. Сподіваюся, я дала певну інформацію з питань, що Вас цікавили, але повторюся, я не займалася роботою, пов'язаною з реформою поліції.

**ПАВЛЕНКО В. І. :**

У мене не запитання, просто коментар. Той досвід, про який нам доповіли представники інших країн, не стосується імплементації Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини. Були дуже гарні пропозиції і у Трейсі, і у Жан-Луї, і у Жаклін. Дійсно, їхні стратегії ми вже використовували при відпрацюванні Стратегічного оборонного бюлетеня. Тому пропозиції, які вони подали на цій конференції, треба включити як рекомендації і в подальшому проводити семінари з конкретних питань, вивчаючи з їхньою допомогою досвід кожної країни.

**МАРКЄЄВА О. Д. :**

Вважаю, що ми сьогодні попрацювали дуже плідно. Навіть отримали деякі пропозиції до рекомендацій міжнародної конференції. Я думаю, що їх варто зачитати.

І. Учасники конференції вітають затвердження Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України в новій редакції, зазначаючи їх важливе значення для формування Україною сучасної державної політики національної безпеки і оборони в умовах світу, що змінюється. Ці основоположні стратегічні документи визна-

чають пріоритети і напрями політики національної безпеки та воєнної політики у глобалізованому світі, викладають офіційні погляди на сучасні особливості міжнародної ситуації, місце України у світі та регіоні, головні національні інтереси, виклики та загрози безпеці, а також основні напрями і завдання державної політики національної безпеки і оборони.

Положення Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини України відповідають нормам демократії, співзвучні політиці безпеки європейських держав і держав-членів НАТО. Реалізація положень зазначених документів сприятиме не лише захисту національних інтересів України, посиленню її ролі у світі як розвиненої демократичної країни, а й позитивно позначиться на забезпеченні миру і стабільності у світі загалом.

II. У контексті імплементації Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України учасники конференції рекомендують таке.

1. У процесі імплементації Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України найбільший пріоритет варто надати питанням реформування складників сектору безпеки і оборони. У контексті практичної реалізації цих питань важливе значення матимуть заходи (семінари, конференції, публікації документів, тематичних збірок тощо) з осмислення українського досвіду реформ у сфері національної безпеки і оборони, які варто здійснити і на експертному, і на політичному рівнях. Вони сприятимуть поліпшенню обізнаності громадськості та інститутів громадянського суспільства з політикою у сфері національної безпеки і оборони та залученню їх до здійснення і реалізації такої політики, що є важливим завданням нової редакції Стратегії національної безпеки.

2. Вимагає суттєвого перегляду нормативно-правова база у сфері національної безпеки і оборони, зокрема:

- удосконалення або ухвалення в новій редакції законів України «Про основи національної безпеки», «Про оборонне планування», «Про оборону України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про державне оборонне замовлення» та інших основоположних законодавчих актів з питань національної безпеки і оборони;

- внесення змін до законодавства щодо механізмів бюджетного планування з урахуванням стратегічних цілей розвитку складників сектору безпеки і оборони;

- удосконалення законодавчих актів, що регламентують участь України в міжнародних заходах з підтримання миру та безпеки, у т.ч.

у складі багатонаціональних військових формувань високої готовності, включаючи Сили реагування НАТО;

- прискорення ухвалення Закону України «Про військово-технічне співробітництво з іноземними державами» та Стратегії військово-технічного співробітництва з іноземними державами.

3. З урахуванням положень Стратегічного оборонного бюлетеня України, Концепції реформування та розвитку Збройних Сил України, інших основоположних документів Державна комплексна програма реформування та розвитку Збройних Сил України на 2012–2017 рр. потребує невідкладного затвердження, а Державна цільова оборонна програма розвитку озброєння і військової техніки на 2012–2017 рр. – уточнення.

У Державному бюджеті України на 2013 р. та подальші роки варто передбачити відповідні обсяги фінансування, які забезпечать своєчасне і повне виконання заходів із реформування та розвитку Збройних сил України, розвитку оборонно-промислового комплексу, а також виконання соціальних програм для військовослужбовців і членів їхніх сімей.

4. Існує необхідність удосконалення механізмів співпраці Ради національної безпеки і оборони України та допоміжних органів Президента України для підвищення рівня державного управління та максимально ефективного здійснення повноважень Глави держави у сфері національної безпеки і оборони.

III. Національний інститут стратегічних досліджень як базова науково-дослідна установа аналітико-прогнозного супроводження діяльності Президента України вживатиме заходів із наукової підтримки процесу імплементації Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України, зокрема забезпечуватиме координацію відповідних зусиль органів державної влади, наукових установ, експертного середовища України, закордонних партнерських організацій.

З огляду на це Національний інститут стратегічних досліджень спільно з Міністерством оборони України за сприяння НАТО та країн-партнерів проведуть у поточному та наступному роках низку комунікативних заходів з обговорення питань співпраці Україна–НАТО в межах ініціатив «розумної оборони» та «сполучених сил», врегулювання криз, дій у складі багатонаціональних формувань високої готовності, а також практики демократичних держав щодо спільної діяльності цивільних органів влади і військового командування під час загострення воєнно-політичної ситуації та під час воєнного конфлікту.

Національний інститут стратегічних досліджень та Офіс зв'язку НАТО в Україні до кінця 2012 р. та в I половині 2013 р. спільно проведуть чотири науково-практичні семінари для обговорення практичних питань реформування Збройних сил України, оборонно-промислового комплексу, правоохоронних органів, Міністерства з надзвичайних ситуацій.

**КОЖІЄЛ М. :**

Я лише хочу подякувати Національному інституту стратегічних досліджень за нашу спільну роботу. Вона триватиме й надалі, свідченням чого будуть наступні семінари, які ми координуватимемо разом із Інститутом. Також буде багато інших заходів, які ми проводитимемо спільно з НІСД.

Хочу ще раз подякувати колегам з Альянсу, які приєдналися до нас, особливо промовцям, які погодилися дати відповіді на дуже важливі питання. Я вважаю, це саме той спосіб співпраці з Україною, який ми повинні використовувати, здійснюючи експертизу, обмін інформацією, обмін поглядами на те, як наші держави та організації вирішують різні питання безпекового порядку денного.

Хочу подякувати всім колегам із НІСД та моєму персоналу, які забезпечили цю подію.

## НЕВИГОЛОШЕНІ ПРОМОВИ

**ЦЮКАЛО Віктор Юрійович,**  
*головний спеціаліст відділу глобалістики  
та безпекових стратегій Національного інституту  
стратегічних досліджень*

### **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

У словнику-довіднику «Державне управління у сфері національної безпеки»<sup>11</sup> є слушна теза стосовно тлумачення поняття «національна безпека»: «Вітчизняні та іноземні дослідники, нормативні документи дають різні тлумачення суті поняття «національна безпека» через його складний, багатокomпонентний і міждисциплінарний характер. Тому є підстави стверджувати, що в міжнародній політиці, внутрішній і зовнішній політиці держав, в теорії і практиці державного управління не існує поняття, яке могло б зрівнятися з поняттям «національна безпека» по ступеню туманності визначення та частоті відносно нечіткого вживання».

Зважаючи на те, що сам термін і все, що з ним пов'язано, прийшов до України із Заходу, до того ж із певним запізненням, можна стверджувати, що ступінь туманності у вітчизняній сфері національної безпеки, як мінімум, не найменший.

Яке місце займає національна безпека в системі цінностей людини, суспільства, держави? Судячи навіть із назви, далеко не останнє. Беззаперечне підтвердження цьому можна знайти в Конституції України, яка п. 1 ст. 106 (фактично першим повноваженням Президента України) визначає «забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави».

Спробуємо проаналізувати, які механізми, зокрема правові, пропонуються для забезпечення належного функціонування сфери національної безпеки держави.

---

<sup>11</sup> *Сьтнік Г. П.* Словарь-справочник «Государственное управление в сфере национальной безопасности» / под ред. Г. П. Сьтніка. – К.: Русское слово, 2012.

Конституція України відносить до повноважень Верховної Ради України визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики (п. 5 частини першої ст. 85) – вочевидь тієї самої політики, яка спрямована на забезпечення національної безпеки.

Президент України звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України. Звернення Президента – це етапний документ, який містить стислий аналіз здобутків держави за рік та визначає основні (у т.ч. безпекові) напрями її діяльності на наступний річний період.

Відповідно до Конституції створено Раду національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. РНБОУ координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Її компетенція та функції визначаються законом.

Розглянемо основні елементи законодавчої бази сфери національної безпеки України.

«Рамковим» у цій сфері, незважаючи на певні недоліки, можна вважати Закон України «Про основи національної безпеки». Крім цього, маємо ухвалений ще на початку 1998 р. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» безпосереднього відношення до регулювання цієї сфери не має. Але, беручи до уваги його змістовну частину, можна зробити висновок, що він – органічна частина законодавства про основи національної безпеки. Також безпосереднє відношення до цієї сфери законодавства мають закони «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та «Про державні цільові програми».

Поглянемо на сферу нормативного регулювання. Основним нормативним актом є Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України», яка зараз і є основною темою обговорення.

Програма діяльності Кабінету Міністрів мала б бути частиною заходів із підтримки та розвитку належного рівня національної безпеки, хоча слідуючи букві Закону, вона має базуватися лише на передвборчій програмі Президента України.

У самій Стратегії до умов успішного вирішення завдань щодо нової оцінки рівня і впливу загроз життєво важливим інтересам Украї-

ни, визначення у стратегічних пріоритетах політики національної безпеки та удосконалення механізмів їх реалізації віднесено виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», яка досі часу не має офіційного статусу.

Звернемося ще до одного положення оновленої Стратегії. «Ухвалена вперше у 2007 році 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 посилилися загрози національній безпеці, послабилася спроможність України захищати свої національні інтереси». Цілком слушна думка, з якої слідують конкретні доручення Кабінету Міністрів України, про які ми поговоримо нижче.

Варто зазначити, що певну роль у неналежному виконанні Стратегії 2007 року відіграв перехід України до парламентсько-президентської форми правління, що призвело до суттєвого зниження рівня виконання актів Президента України.

Залишимо поза увагою питання вчасності затвердження нової редакції Стратегії та її якісного рівня, хоча загалом текст документа дістав досить високі оцінки незалежних експертів. З огляду на запропоновані заходи щодо предметного моніторингу стану національної безпеки, можна стверджувати, що Стратегія цілком може претендувати на провідне місце з-поміж документів, що регулюють сферу національної безпеки.

Показово, що у Стратегії визначена необхідність вдосконалення законодавства у сфері національної безпеки на першому ж етапі її реалізації. Дійсно, ефективна реалізація безпекової політики має базуватися на міцній правовій основі, яку в Україні досі не сформовано. Але перспектива якісного виконання цього базового завдання відразу опинилася під загрозою. Кабінет Міністрів досі не видав жодного нормативного документа щодо її реалізації. А підготовлені пропозиції Уряду щодо систематизації законодавства у сфері безпеки демонструють суто поверхневий підхід.

Політичного протистояння між Президентом і Урядом на цьому етапі не існує, виконавська дисципліна на досить непоганому рівні, у будь-якому разі щодо виконання вказівок Глави держави. У чому ж проблема виконання зазначених «стратегічних» законодавчих актів?

По-перше, майже нереально визначити ієрархію цих актів у кожному конкретному випадку. Достатньо відповідності стратегічним



цілям та основним завданням політики національної безпеки, визначених Стратегією, чи треба орієнтуватися на засади внутрішньої і зовнішньої політики, а може, на основні напрями державної політики з питань національної безпеки, визначені Законом «Про основи національної безпеки»? Чи варто звертатися до тексту Послання Президента до Верховної Ради «Про внутрішнє і зовнішнє становище України»? Це взагалі не нормативний документ.

Коли заглянути принаймні у два «керівних» документа, може виникнути, наприклад, така дилема: що важливіше, «дальший поступ України як демократичної держави зі сталою та зростаючою ринковою економікою» (Стратегія) чи забезпечення сталого соціально-економічного розвитку України (Закон «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»).

Візьмемо два перших ліпших положення з цих двох актів. Наприклад, ідеться про необхідність забезпечення «стимулювання підвищення технологічного рівня української економіки, розвитку національної інноваційної системи та інноваційної активності підприємств» та про «забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, досягнення високих темпів її зростання, забезпечення макроекономічної стабільності та низького рівня інфляції». Чи зміг би хтось, не звіряючись із текстом документів, сказати, з якого з них взяте кожне положення?

До речі, Конституцією Російської Федерації (ст. 80) передбачено, що Президент РФ відповідно з Конституцією РФ і федеральними законами визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави. Тобто ухвалення окремого закону щодо засад внутрішньої і зовнішньої політики не передбачено.

По-друге, слід зазначити спрямованість органів виконавчої влади на вирішення передусім поточних, тактичних питань та недостатній рівень залучення представників цих органів до розроблення законодавчих актів стратегічної спрямованості, а також до підготовки Послання Президента до Верховної Ради. І це при тому, що відповідно до чинного законодавства Кабінет Міністрів розробляє і здійснює загальнодержавні програми та організовує підготовку прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди.

Також має місце невизначеність щодо співвідношення між порядком виконання «рамкового» Закону України «Про основи національної безпеки» та більш конкретизованих, «прикладних» законів України «Про державні цільові програми» чи «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».

По-третє, щодо конкретних доручень Кабінету Міністрів, про які ми згадували, а саме:

- забезпечити виконання Стратегії національної безпеки України;
- опрацювати та забезпечити у шестимісячний строк у встановленому порядку:
  - удосконалення системи моніторингу стану національної безпеки України, зокрема у спосіб запровадження показників (індикаторів) стану національної безпеки, збору, оброблення та аналізу інформації про розвиток ситуації в різних сферах національної безпеки за визначеними показниками (індикаторами) стану національної безпеки, оцінки ситуації, прогнозування її розвитку і можливих негативних наслідків;
  - визначення механізму оперативного реагування на ризики та загрози національній безпеці;
  - запровадження єдиних форм інформування керівниками центральних і місцевих органів виконавчої влади про розвиток ситуації в різних сферах національної безпеки за визначеними показниками (індикаторами) стану національної безпеки та прогнозів щодо показників (індикаторів) стану національної безпеки на п'ятирічний період.

Запровадження індикаторів – радикальний крок, який зробить нову Стратегію живим керівним документом для практичної діяльності органів державної влади.

Прогнозні та програмні документи стратегічного розвитку розробляються на основі комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, конкурентоспроможності економіки, оцінки досягнутого рівня розвитку усіх сфер національної безпеки та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших чинників і очікуваних тенденцій зміни впливу цих чинників у перспективі.

У стратегічному прогнозі розвитку України на п'ятирічний період мають відобразитися:

- аналіз розвитку країни за попередній період та характеристика головних проблем розвитку сфер національної безпеки;
- очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації та їх вплив на економіку країни;
- оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогностичному періоді на розвиток сфер національної безпеки;
- цілі та пріоритети стратегії розвитку на п'ятирічний період та пропозиції щодо напрямів державної політики в цей період;

• висновки щодо тенденцій розвитку сфери національної безпеки країни протягом середньострокового періоду.

Прогноз (стратегія) розвитку України на п'ятирічний період використовується під час розроблення проекту Програми діяльності Кабінету Міністрів і публікується в газеті «Урядовий кур'єр».

Показники прогнозу (стратегії) розвитку України на короткостроковий період використовуються для розроблення державних цільових програм та для оцінки надходжень і формування показників Державного бюджету України.

На мою думку, не можна назвати ці пропозиції зовсім недосконалими. Тим паче, якщо ми замінимо в них слова «стратегічний», «стратегія» в різних відмінках на «економічний та соціальний» також у різних відмінках, то вони будуть прямо збігатися з відповідним положенням Закону.

Але що конкретно робитимуть виконавці? Розроблятимуть показники чи індекси? Скоріше за все, ані те, ані інше, що власне зараз і відбувається. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» був ухвалений ще у 2000 р. Робота центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм у 2009 р. була предметом розгляду РНБОУ, де її визнали такою, що не відповідає інтересам національної безпеки. Станом на сьогодні ситуація не змінилася.

Розроблення індикаторів передбачає і Концепція сталого розвитку, яку відповідно до програмних документів ми можемо вважати одним із основних завдань політики національної безпеки. До речі, у Стратегії національної безпеки Російської Федерації до 2020 р. сталий розвиток, як основний напрямок забезпечення політики національної безпеки, згадується понад десять разів.

Уперше необхідність розроблення індикаторів сталого розвитку була зазначена у «Порядку денному на XXI століття», прийнятому на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992). У Великій Британії, США, Канаді проблемою розроблення й обґрунтування індикаторів займаються спеціальні інститути. На міжнародному рівні нею опікуються ООН, ЮНЕСКО, Світовий банк, Європейська Комісія, ОЕСР. На жаль, у світі досі немає жодного загальновизнаного індексу розвитку<sup>12</sup>.

Наведені приклади дозволяють стверджувати, що «нехтування потребами стратегічного розвитку суспільства і держави» не в останню

---

<sup>12</sup> *Устойчивое* развитие [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.cosd.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13&Itemid=15](http://www.cosd.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=15)

чергу пояснюється недосконалістю законодавства, що регулює політику національної безпеки, його низькою ефективністю.

Ефективність закону є найважливішим показником його соціальної корисності і необхідності. Вона показує, якою мірою його практичне застосування призводить до реалізації поставлених законодавцем цілей.

Ефективність закону, по-перше, залежить від його змісту та відповідності реальній соціально-політичній і правовій ситуації в суспільстві. Надуманий закон не відображає об'єктивних обставин, реальних соціальних потреб і приречений залишатися мертвородженням, оскільки не матиме ніякого впливу на правові відносини.

Другим важливим чинником ефективності закону є загальний рівень правової культури та правосвідомості громадян. Серйозною перешкодою для ефективної дії законів є зневіра населення в дієвості і справедливості права як такого. У кризові періоди життя будь-якого суспільства дієвість права неминуче знижується, а рівень правового нігілізму зростає. Це обумовлено низькою правовою компетентністю громадян; неукomплектованістю юридичного корпусу, недостатньо високим професіоналізмом працюючих юристів; протиріччями законодавчого процесу в перехідний період суспільного розвитку; адміністративним і правовим нігілізмом, що виявляється в «війні законів», правовому лобіюванні, ігноруванні «незручних» конституційних норм.

Украй негативно на формування демократичної правової культури впливає нестабільність, яка робить будь-які формальні настанови «тимчасовими» за своєю суттю і дозволяє більшості соціальних суб'єктів сприймати їх у досить необов'язковому режимі. Нерозривним наслідком нестабільності є соціальна напруженість, що є тлом для розвитку протиправності в поведінці не лише масових, а й адміністративних, і навіть правозастосовних груп<sup>13</sup>.

Ефективна стратегія національної безпеки буде вибудована тоді, коли буде розроблено і запроваджено чітку і логічну законодавчу базу та забезпечено належний рівень її виконання. Сприятливі запровадженню цілісної системи законодавства, що регулює безпекову сферу, мав би достатньо високий рівень співпраці між гілками влади, який існує в сучасній Україні.

З другого боку, ставлення більшості урядовців до ефективного функціонування і розвитку безпекової сфери може звести нанівець

---

<sup>13</sup> Касьянов В. В. Социология права / В. В. Касьянов, В. Н. Нечипуренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://society.polbu.ru/kasianov\\_socprav/ch56\\_all.html](http://society.polbu.ru/kasianov_socprav/ch56_all.html)

реалізацію найдосконаліших законодавчих розроблення. Про їх реальний інтерес до сфери національної безпеки свідчить хоча б кількість засідань Ради національної безпеки і оборони України за останні два з половиною роки. Отже, запровадження навіть досконалої системи законодавства, що регулює досить новий, незвичний і складний сектор суспільних відносин, не вирішить усіх проблем належної її реалізації.

Не маючи на меті нікого образити, потрібно сказати, що роботи з належного правового й організаційного забезпечення сфери національної безпеки знаходяться в зародковому стані. Законодавство, що регулює правовідносини у цій сфері, має розроблятися і вдосконалюватися «мислителями». Робота з його становлення має бути зроблена гігантська. Залучити потрібно не тільки організаторів, фахових виконавців, дослідників суспільних наукових дисциплін, а й фахівців прикладної галузі науки. Вивчення та управління поведінкою складної системи неможливе без стратегічного планування, комп'ютерного моделювання, застосування системної динаміки. Це потребує серйозного фінансового, організаційного та наукового забезпечення.

Але і це ще не все. Хотілося б зробити застереження, яке актуальне для будь-якого починання. Не буде приборкана корупція – не буде жодних реальних змін. Тут можна зробити закид і до змісту Стратегії: це завдання мало бути чітко визначено ще на першому етапі її реалізації.

**МАРУШЕВСЬКИЙ Владислав Геннадійович,**  
*аспірант відділу глобалістики та безпекових стратегій  
Національного інституту стратегічних досліджень*

#### **Нові виклики та загрози національній безпеці: РЕСУРСНИЙ СКЛАДНИК**

В умовах стрімкого зростання населення у світі, підвищення загальних стандартів життя та розвитку науково-технічного прогресу з'являються нові виклики та загрози національній безпеці країн. Зокрема, дедалі відчутнішою стає нестача основних видів природних ресурсів і продовольства. Боротьба за природні ресурси у світі несе значні ризики для країн, які володіють такими ресурсами, але не мають можливості ефективно їх захищати. При цьому наслідки можливих конфліктів, обумовлених цією проблемою, можуть бути значно серйознішими у світовому масштабі, ніж ризики недостатності ресурсів у окремих країнах чи регіонах.

Зараз 21 країна світу із загальним населенням близько 600 млн осіб відчуває нестачу або врожаїв, або води. За прогнозами, внаслідок подальшого зростання населення до 2025 р. до них долучиться ще 36 країн, в яких буде проживати близько 1,4 млрд осіб. За оцінками Світового банку, у результаті зростання населення світу, зростання рівня заможності, переходу до західних зразків харчування представників середнього класу потреба у продовольстві збільшиться до 2030 р. на 50 %.

Тільки протягом II половини ХХ ст. у світі відбулося понад 500 суперечок через воду, і майже 40 із них призвели до гострих конфліктів, які супроводжувалися військовими акціями. Найгостріше конфліктні ситуації проявляються в міжнародних басейнах річок (річковий водозбір розташований на території кількох суміжних держав). У світі таких водозборів понад 200, на їх території проживає понад 40 % населення земної кулі. У більш вигідному становищі знаходяться країни, розташовані вище за течією річок: у них є можливість диктувати умови використання водних ресурсів своїм сусідам. Ці ситуації і провокують більшу частину «водних» конфліктів. Як приклади можна згадати індо-пакистанський конфлікт навколо Кашміру, де знаходяться витoki майже усіх річок, що протікають територією Пакистану, або палестино-ізраїльський конфлікт через воду. «Війна за воду» – таку назву отримала ізраїльсько-сирійська війна 1967 р.

Потенціал зростання цін на продовольство як імпульсу для соціальних і політичних змін був очевидний у Північній Африці і на Близькому Сході у 2011 р. Висока ціна на продукти харчування у поєднанні з фінансовою кризою та зумовленим нею зниженням рівня платоспроможності населення сильно вплинули на поведінку людей в регіоні. Продовольча криза 2008 р. була провісником даних подій. Ціни на продукти харчування зросли на 15 % лише за період з жовтня 2010 р. по січень 2011 р. (згідно з *WorldBank'sFoodPriceWatch*). Така ситуація викликає занепокоєння в країнах Європи, які є імпортерами продуктів харчування. Сьогодні група експертів НАТО досліджує можливі наслідки для глобальної безпеки сукупного впливу зниження рівня продовольчої безпеки, збільшення населення та зміни клімату.

Ще десять років тому питанню ресурсної безпеки не надавали належного значення, хіба що лише в контексті енергетичної безпеки. З-поміж стратегічних ресурсів фігурували нафта, газ та інші енергоресурси. Але новими сучасними загрозами є не лише дефіцит енергоресурсів. На передній план виходить нестача водних ресурсів і продуктів харчування. Сьогодні багато країн починають розглядати

доступ до цих ресурсів як справу національної безпеки, а конкуренцію за них – як потенційне джерело конфлікту. Як наслідок, у стратегіях національної безпеки дедалі більше уваги приділяється природним ресурсам, а сили безпеки починають враховувати ресурсні питання у сценаріях майбутніх конфліктів. Усвідомлюючи ці нові виклики та загрози, країни трансформують або приймають нові концепції, стратегії та інші документи, пов'язані з національною безпекою, в яких уже враховано нові виклики і загрози, пов'язані з нестачею ресурсів. Такими країнами є США, Великобританія, Франція, Польща, Росія та ін. Це також стосується військово-політичних альянсів (таких як НАТО) і міжнародних організацій.

Лідери країн НАТО визнають, що порушення потоку життєво важливих ресурсів може вплинути на інтереси безпеки альянсу. На саміті в Бухаресті у квітні 2008 р. союзники взяли до відома доповідь на тему «Роль НАТО в енергетичній безпеці», в якій визначено керівні принципи і рекомендації для подальших дій. До цієї теми знову повернулися у Страсбурзі-Келі у квітні 2009 р. і на зустрічі на вищому рівні в Лісабоні у листопаді 2010 р. У 2011 р. у Вільнюсі було відкрито Центр енергетичної безпеки. У новій стратегічній концепції (листопад 2010 р.) НАТО ставить перед собою нове завдання – «розвивати можливості робити внесок у забезпечення енергетичної безпеки, включаючи захист критичної інфраструктури, транзитних зон і ліній, співпрацю з партнерами та консультації між союзниками на основі стратегічних оцінок та дій у надзвичайних умовах».

Під час 25-го саміту НАТО, що пройшов 20–21 травня 2012 р. в Чикаго, керівники альянсу, визнаючи відсутність прямої загрози нападу на країни НАТО із застосуванням звичайних засобів, висловили занепокоєність нарощуванням загроз, пов'язаних із браком життєво важливих ресурсів, небезпекою порушення енергопостачання тощо. Так у Новій Стратегічній концепції НАТО «Активне залучення, сучасний захист» зазначено, що головні обмежувачі, пов'язані з навколишнім середовищем, ресурсами, включаючи ризики у сфері здоров'я, зміни клімату, нестачі води і зростаючих енергетичних потреб, будуть і надалі формувати майбутню безпекову стратегію. Ця ситуація викликає заклопотаність НАТО і має потенціал істотного впливу на планування і операції альянсу.

Стратегія безпеки Європейського Союзу «Безпечна Європа в досконалішому світі» зазначає, що глобальною загрозою є «боротьба за природні ресурси, особливо воду, яка ще більше загостриться найближчими десятиріччями, зважаючи на глобальне потепління клімату, ймовірно стане джерелом нових потрясінь, міграційних потоків у

різних регіонах». Найбільше уваги сфері ресурсної безпеки приділяє Польща. У Стратегічному огляді національної безпеки та Стратегії національної безпеки ресурсну безпеку виокремлено в «охоронній» галузі безпеки (внутрішня безпека), що дає змогу більше зосередитися на відповідних питаннях. Франція у Білій книзі з оборони та національної безпеки не тільки вказує на глобальну загрозу, а й виходить з пропозицією посилення міжурядової координації для забезпечення безпеки стратегічних ресурсів. Зараз французи виділяють замість двох, як було в редакції 2008 р., п'ять видів безпеки, з-поміж яких і «політика природокористування». Серед трьох основних цілей національної безпеки Франції виділено «захист національних цінностей», до яких входять і природні ресурси.

У Стратегії національної безпеки Російської Федерації до 2020 року, що була ухвалена 12 травня 2009 р., Росія розглядає ресурсну безпеку як один із багатьох майбутніх викликів.

У новій Стратегії національної безпеки «Україна у світі, що змінюється», що була ухвалена Указом Президента від 8 червня 2012 р., сказано: «На тлі посилення загроз і зростання нестабільності у світі постають нові виклики міжнародній безпеці – у сировинній, енергетичній, фінансовій, інформаційній, екологічній сферах». Зокрема в п. 3.1.1 «Посилення дії глобальних чинників, які загрожують стратегічній стабільності у світі та негативно відбиваються на безпековому середовищі України» зазначено: «посилення, в умовах дефіциту сировинних ресурсів, конкуренції за доступ до них та за контроль над маршрутами їх доставки на ринки споживання».

У геополітичному аспекті Україна може визначити свою позицію на світовій арені – бути сировинним додатком для багатих країн чи самостійно забезпечити оптимальне використання своїх природних ресурсів. Україна має значний природо-ресурсний потенціал, який вже використовується і може бути більш ефективно використаний у майбутньому під час застосування нових технологій. Зараз для України відкриваються всі можливості для посилення своєї позиції у сфері ресурсної безпеки.

Важливе значення на цьому етапі має обмін досвідом між фахівцями у сфері ресурсної безпеки. Належну увагу приділяють цьому питанню і міжнародні безпекові організації, зокрема НАТО, проводячи і зустрічі на високому рівні, і спеціалізовані заходи для профільних експертів.



**Список учасників міжнародної конференції  
«Трансформація національних концепцій безпеки як відповідь  
на нові глобальні та регіональні виклики і загрози:  
досвід України та НАТО»**

<b>АНДРОСЕНКО</b> Іван Васильович	головний консультант Управління з питань європейської інтеграції Адміністрації Президента України
<b>БЕГМА</b> Віталій Миколайович	завідувач відділу стратегій та військово-технічної політики Національного інституту стратегічних досліджень
<b>БЄЛОВ</b> Олександр Федорович	радник Голови Служби безпеки України
<b>БОРИСЕНКО</b> Тарас Григорович	експерт, Міністерство оборони України
<b>БОЧАРНИКОВ</b> Віктор Павлович	провідний науковий співробітник центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України
<b>БУЧЕК</b> Марек	заступник посла, Посольство Чехії
<b>ВЕСЕЛОВСЬКИЙ</b> Андрій Іванович	Надзвичайний і Повноважний посол України, посол з особливих доручень Міністерства закордонних справ України
<b>ВОЛТЕРС</b> Пітер Ян	Посол, Посольство Нідерландів
<b>ПРИЧ</b> Віталій Максимович	заступник завідувача відділу стратегій реформування сектору безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
<b>ГНАТЦОВ</b> Олег Георгійович	заступник керівника Департаменту воєної безпеки Апарату Ради національної безпеки і оборони України

<b>ГОНЧАРУК</b> Андрій Захарович	завідувач відділу зовнішньої політик Національного інституту стратегічних досліджень
<b>ГОРБУЛІН</b> Володимир Павлович	академік Національної академії наук України
<b>ГОРОВЕНКО</b> Валентин Костянтиневич	завідувач сектору Національного інсти- туту стратегічних досліджень
<b>ГУСАК</b> Юрій Аркадійович	начальник воєнно-наукового управлін- ня Генерального штабу Збройних сил України
<b>ДЕВІС</b> Жаклін	британський цивільний радник з пи- тань оборони при Міністерстві оборони України
<b>ДЕЛЕТ</b> Жан-Луї	французький військовий радник з пи- тань оборони при Міністерстві оборони та Генеральному штабі Збройних сил України
<b>Ди САМПАЙУ</b> Педро Лейт	заступник посла, Посольство Португалії
<b>ДОНСЬКИЙ</b> Сергій Миколайович	завідувач відділу стратегічного аналізу та прогнозування Апарату Ради націо- нальної безпеки і оборони України
<b>ЄГОРОВ</b> Володимир Сергійович	начальник Головного центру супровод- ження програм розвитку Державної при- кордонної служби України
<b>ЄРМОЛАЄВ</b> Андрій Васильович	директор Національного інституту стра- тегічних досліджень
<b>ЖДАНОВ</b> Ігор Олександрович	президент Аналітичного центру «Від- крита політика»

<b>ЗАТИНАЙКО</b> Олександр Іванович	директор Департаменту воєнної політики та стратегічного планування Міністерства оборони України
<b>ЗЕНТОС</b> Елізабет	перший секретар, політичний відділ, Посольство США
<b>КЕЛДЕР</b> Керсті	керівник Програми, Офіс зв'язку НАТО в Україні
<b>КОЖІЕЛ</b> Марчін	директор Офісу зв'язку НАТО в Україні
<b>КМІТА</b> Андрій Федорович	керівник Департаменту Служби безпеки України
<b>КОВАЛЬОВ</b> Валерій Едуардович	заступник керівника апарату командувача внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України
<b>КОЗІЙ</b> Ігор Савович	експерт Інституту Євро-Атлантичного співробітництва
<b>КОНОНЕНКО</b> Костянтин Анатолійович	завідувач відділу глобалістики та безпекових стратегій Національного інституту стратегічних досліджень
<b>КОЛЕСНИК</b> Денис	асистент керівника програми, Офіс зв'язку НАТО в Україні
<b>КОСЕВЦОВ</b> В'ячеслав Олександрович	професор кафедри стратегії національної безпеки і оборони Національного університету оборони України
<b>КУЧЕРА</b> Віктор Миколайович	начальник управління надзвичайних ситуацій та антитерористичної діяльності Департаменту цивільного захисту Міністерства надзвичайних ситуацій України
<b>ЛАНГЕТЕІГ</b> Іда	інтерн, Посольство Норвегії

<b>МУРД</b> Маті	заступник посла, Посольство Естонії
<b>ЛИСИЦИН</b> Едуард Михайлович	доцент кафедри стратегії національної безпеки і оборони Національного університету оборони України
<b>МАЗУР-ЦІЄСЛІК</b> Ева	завідувач відділу стратегії національної безпеки Бюро національної безпеки Польщі
<b>МАНЖОЛА</b> Володимир Андрійович	завідувач кафедри зовнішньої політики та міжнародних відносин Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка
<b>МАРКЄЄВА</b> Оксана Дмитрівна	т. в. о. заступника директора, завідувач відділу стратегій реформування сектору безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
<b>МАРУШЕВСЬКИЙ</b> Владислав Геннадійович	аспірант відділу глобалістики та безпекових стратегій Національного інституту стратегічних досліджень
<b>МЕЛЬНИК</b> Олексій Васильович	директор програм з питань зовнішньої політики та міжнародної безпеки Центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова
<b>МЕЛЬНИК</b> Маріана Володимирівна	експерт Міністерства оборони України
<b>МИРОНЧИК</b> Станіслав Анатолійович	експерт Міністерства оборони України
<b>МІХНЕНКО</b> Антон Вікторович	експерт-оглядач Центру досліджень армії, конверсії і роззброєння

**ПАВЛЕНКО**

**Віктор  
Іванович**

заступник директора Департаменту  
воєнної політики та стратегічного пла-  
нування Міністерства оборони України

**РУШОФФ**

**Трейсі**

начальник відділу оборонного співробіт-  
ництва Посольства Сполучених Штатів  
в Україні

**СВЕШНІКОВ**

**Сергій  
Вікторович**

провідний науковий співробітник Центру  
воєнно-стратегічних досліджень Націо-  
нального університету оборони України

**СОРОКО**

**Леон**

аташе з питань оборони, Посольство  
Нідерландів

**СУЛА**

**Сігне**

третій секретар, Посольство Естонії

**СУНГУРОВСЬКИЙ**

**Микола  
Вікторович**

директор військових програм Центру  
економічних і політичних досліджень  
імені Олександра Разумкова

**ТАГАРЄВ**

**Тодор**

старший співробітник Женевського  
центру демократичного контролю над  
збройними силами

**ТІЩЕНКО**

**Олена**

асистент керівника програми, Офіс  
зв'язку НАТО в Україні

**ФРИДРИХ**

**Еуніка Катажина**

Міністерство національної оборони  
Польщі, Департамент міжнародної без-  
пекової політики, відділ безпекової полі-  
тики НАТО та ЄС

**ХАГНЕР**

**Герхард**

аташе з питань оборони, Посольство  
Німеччини

**ЦИГАНОВ**

**Віктор  
Васильович**

старший науковий співробітник відділу  
стратегій реформування та сектору  
безпеки Національного інституту стра-  
тегічних досліджень

<b>ЦЮКАЛО</b> <b>Віктор</b> <b>Юрійович</b>	головний спеціаліст відділу глобалістики та безпекових стратегій Національного інституту стратегічних досліджень
<b>ЧАЛИЙ</b> <b>Валерій</b> <b>Олексійович</b>	заступник генерального директора Центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова
<b>ЧУМАК</b> <b>Віктор</b> <b>Васильович</b>	директор Українського інституту публічної політики
<b>ШАБО</b> <b>Гершон</b>	перший секретар, Посольство Угорщини
<b>ШАФІН</b> <b>Марек</b>	заступник посла, Посольство Словаччини
<b>ШИРАЛІЄВ</b> <b>Роман</b> <b>Ширалійович</b>	головний консультант Головного управління з питань безпекової та оборонної політики Адміністрації Президента України
<b>ШКОДЗІНСЬКА</b> <b>Малгожата</b>	Радник, Посольство Польщі
<b>ШОЕНЕРБЕРГЕР</b> <b>Крістіан</b>	Посол Швейцарії в Україні
<b>ЮГУРЕАНУ</b> <b>Мірча</b>	аташе з питань оборони, Посольство Румунії
<b>ЯВОРСЬКА</b> <b>Галина</b> <b>Михайлівна</b>	головний науковий співробітник відділу глобалістики та безпекових стратегій Національного інституту стратегічних досліджень

## ЗМІСТ

<b>ВСТУПНІ ПРОМОВИ</b> .....	3
КОЖІЕЛ М. ....	3
ЄРМОЛАЄВ А. В. ....	3
<b>ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ</b> .....	6
МАРКЄЄВА О. Д. ....	6, 17, 24, 58
ПАВЛЕНКО В. І. ....	11, 26, 27, 36, 58
МАЗУР-ЦІЄСЛІК Е. ....	17, 43
ЧАЛИЙ В. О. ....	18, 26
БЄЛОВ О. Ф. ....	21
ВЕСЕЛОВСЬКИЙ А. І. ....	24
ШОЕНЕРБЕРГЕР К. ....	26
МЕЛЬНИК О. В. ....	27, 35
ГНАТЦОВ О. Г. ....	28
БОЧАРНИКОВ В. П. ....	29, 36, 43
ПІРИЧ В. М. ....	32, 53
КОЖІЕЛ М. ....	35, 37, 41, 42, 43, 48, 53, 55, 61
ЗАТИНАЙКО О. І. ....	36
ТАГАРЄВ Т. ....	37
РУШОФФ Т. ....	42, 55
ДОНСЬКИЙ С. М. ....	42, 56
ДЕВІС Ж. ....	48, 53, 56, 58
ДЕЛЕТ ЖАН-ЛУЇ .....	53, 57
<b>НЕВИГОЛОШЕНІ ПРОМОВИ</b> .....	62
ЦЮКАЛО В. Ю. Проблемні питання правового регулювання сфери національної безпеки .....	62
МАРУШЕВСЬКИЙ В. Г. Нові виклики та загрози національній безпеці: ресурсний складник .....	69

Наукове видання

**ТРАНСФОРМАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНИХ КОНЦЕПЦІЙ  
БЕЗПЕКИ ЯК ВІДПОВІДЬ НА НОВІ ГЛОБАЛЬНІ  
ТА РЕГІОНАЛЬНІ ВИКЛИКИ І ЗАГРОЗИ:  
ДОСВІД УКРАЇНИ ТА НАТО**

Збірник матеріалів  
міжнародної конференції  
19 вересня 2012 р.

Літературні редактори: *С. О. Бєлашко, Н. І. Палій*

Коректор: *Н. І. Палій*

Комп'ютерне верстання: *Є. Ю. Стрижеус*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень:  
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030  
Тел./факс: (044) 234-50-07  
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 4,65.  
Тираж 200 пр. Зам. №

ПП «Вид-во «ФЕНІКС»  
вул. Шутова, 13-Б, м. Київ, 03680  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 07.12.2000