

Наливайко Лариса Романівна
проректор Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ

Трагічним українським подієм 2014 р. та продовженню донині воєнного конфлікту на сході держави передували низка причин, ігнорування яких призвело до масштабних негативних наслідків. Серед цих причин особливе місце посідає недосконалість системи забезпечення національної безпеки, яка до певного періоду продовжувала розвиватися на засадах застарілої системи та не враховувала сучасні реалії. Також слід згадати й про розвиток системи забезпечення національної безпеки України під впливом окремих світових суб'єктів, які, зі зрозумілих причин, першочергово переслідували власні національні інтереси. Відсутність чіткої, системної та злагодженої зовнішньої політики протягом всього періоду незалежності України та відсутність у неї статусу повноцінного міжнародного суб'єкта унеможливило належній протидії зовнішній агресії. Ці та інші аспекти потребують й нині свого вирішення та удосконалення системи.

У контексті вищезазначеного та враховуючи євроінтеграційний вибір України й динамічний та суперечливий характер її внутрішньо-політичного життя, доцільним є вивчення зарубіжного досвіду державної політики у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема, європейських країн та держав-членів Європейського Союзу.

Дослідження у сфері національної безпеки загалом та державної політики з цього питання зокрема здійснювали такі науковці як: Е. Бальцер, О. Белов, О. Бодрук, П. Бурас, А. Ванавербек, М. Грембов'єц, К. Грищенко, Е. Громацкі, С. Кожей, К. Лонгерст, Дж. Маджак, Х. Нольте, Б. Парахонський, Г. Перепелиця, І. Серкевич, Е. Смолар, Л. Шапел, Г. Яворська, Р. Якубезак та ін. Однак формування світової безпеки та на локальному рівні потребує постійного вивчення цих питань, особливо в умовах сучасного геополітичного та економічного стану України.

На Заході моделі управління сектором безпеки та формування безпекової політики можна з певною долею умовності розділити на два типи – англосаксонський та континентальний (німецько-французький). Принципова різниця між ними полягає в ступені (де)централізації [1]. У сучасних українських умовах говорити про таку модель – децентралізацію сектору безпеки та формування безпекової політики недоречно зі зрозумілих причин, найбільш дієвим напрямом зараз все ж таки є централізована модель управління зазначеними напрямами державної політики.

Переважає більшість країн-членів ЄС (крім Швеції, Австрії, Фінляндії та Ірландії) є членами НАТО. Основоположним принципом системи національної безпеки та ключовим завданням національних урядів є збереження існуючих високих стандартів життя, демократичних прав і свобод [2, с. 37-38]. Україна ж тривалий час знаходилась під впливом тоталітарних та авторитарних режимів, що не тільки вплинуло на розвиток державних інститутів, але й деформувало світоглядні установки суспільства. Невизначеність населення щодо власної ідентичності, перманентна політична криза, непоборна корумпованість, інформаційна незахищеність, відтік інтелекту тощо – все це призводить до послаблення держави та її захищеності [3, с. 144-145]. Прогалини в одній сфері вже є послаблюючим чинником у системі національної безпеки, а тим більше, коли ці прогалини існують у переважній більшості сфер, говорити про цілісність та ефективність цієї системи взагалі не доводиться. Тому, у цьому аспекті важливим є вироблення дієвих напрямів для розвитку державної політики у сфері національної безпеки.

На особливу увагу заслугоує демократичний аспект системи національної безпеки Великої Британії, який пов'язаний із забезпеченням необхідного рівня секретності – з одного боку, та свободою слова і правом на інформацію – з іншого. Подібний досвід втілюється у систему спеціальних «повідомлень ДА» (DA Notices). Ці повідомлення (які до 1993 р. називалися «D Notices») – офіційні прохання до редакторів ЗМІ не публікувати й не повідомляти певну інформацію з міркувань національної безпеки. «Повідомлення ДА» є рекомендаційними, тому редактори ЗМІ (теоретично) можуть їх ігнорувати без наслідків для себе,

але на практиці вони зазвичай прислухаються до побажань уряду. В окремих випадках, відповідне міністерство чи відомство може вимагати поліцейського та/або судового розслідування справи, у тому числі спробувати через суд заборонити оприлюднення певних матеріалів. Зараз системою «повідомлень ДА» опікується Дорадчий комітет оборони, преси та телерадіомовлення (The Defence, Press & Broadcasting Advisory Committee), а поточну роботу веде постійний Секретар цього комітету [1]. Такий підхід є свідченням ефективної взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства, та є важливим для впровадження в Україні, адже система «інформаційна війна» як у середині країни, так і ззовні є сьогодні найбільш поширеною не тільки на вітчизняних просторах, а й у більшості держав світу. Проте, по-перше, завжди слід пам'ятати про рамки цих обмежень й враховувати інтереси всієї держави, а не однієї особи чи групи осіб під прикриттям державних інтересів, як це буває час від часу, по-друге, вважаємо важливим все ж таки вводити обмеження (за дуже виключними випадками) у формі рекомендацій для ЗМІ, оскільки лише так держава зможе ефективно співпрацювати з громадянським суспільством – «не змушуючи, а пояснюючи й обґрунтовуючи важливість того чи іншого обмеження».

Польща завжди намагалась підтримувати імідж надійного партнера, тому була готова за необхідності направляти підрозділи своїх Збройних сил у будь-яку частину світу, навіть якщо це не відповідало її першочерговим оборонним інтересам. Ці кроки сприяли переходу країни з позиції «споживача» безпеки на позицію її «творця». Це було необхідною умовою, щоб союзники цілком рахувалися з її позицією [4, с. 61]. Такий підхід є також не менш важливим для застосування в Україні, проте це можливо лише в майбутньому, адже нині наша держава не менш потребує підтримки, але цінним є те, що паралельно з воєнними подіями на сході країни, все ж здійснюються спроби розвитку армії відповідно до кращих світових практик.

У ХХІ ст. безпекова політика Польщі була сформована необхідністю протистояти новим безпековим загрозам, дотримуватись власних оборонних інтересів і виконувати взяті перед союзниками обов'язки. Польщі довелося шукати форми взаємодії з ЄС, маючи обмеженість власних військових сил. Польська безпекова стратегія поступово набувала глобального спрямування, базуючись на можливостях одночасного використання потенціалу НАТО та ЄС. З метою забезпечення внутрішньої безпеки робиться акцент на забезпеченні конституційних свобод громадян, створенні умов для динамічного розвитку громадянського суспільства та економіки країни. Польща здійснює активну політику у сфері національної безпеки, основними завданнями якої є підвищення національної боєздатності й досягнення військових і зовнішньополітичних цілей НАТО, більш тісна і плідна співпраця з партнерами зі Східної Європи в межах Альянсу та ЄС [5, с. 166]. Таким чином, можна констатувати, що не лише наявність обороноздатної армії виступає гарантією національної безпеки, хоча й є її пріоритетною складовою, а й дотримання прав та свобод людини, наявність економічних та соціальних гарантій забезпечить «приплив» та зупинить «відтік» найкращих спеціалістів у різних сферах до зарубіжних держав.

Досвід Федеративної Республіки Німеччини є цікавим передусім через те, що ця держава, попри вкрай проблемну політико-історичну спадщину, вже достатньо давно закріпилася як повноцінний член «європейського демократичного клубу». У фокусі подібних політико-історичних трансформацій німецький досвід становлення та розвитку «сектору безпеки» сучасного зразку слід аналізувати через призму цілісного феномену, що має «внутрішню» (культурно-політичну) та «зовнішню» (освітньо-політичну) складові. Обидві вони пов'язані з концепцією «Innere Führung» («керівництво та громадянська освіта» або «внутрішній контроль»). Подібна концепція є особливістю передусім Бундесверу, але вона не тільки формує німецьку повоєнну практику, але й виводиться з неї. «Innere Führung» в цьому сенсі можна розуміти як «військове керівництво та поведінка у суспільстві, де збройні сили, що перебувають під цивільним контролем, демократично підзвітні суспільству в цілому» [1]. Сьогодні система «Innere Führung» вважається унікальною. Основоположником цієї концепції є Вольф Граф фон Баудіссін, а його ідеї формувалися на «неприємній» нацистському режиму».

Концепція фон Баудіссіна, покладена в основу «Innere Führung», заснована на трьох передумовах: 1) військовослужбовці, військова політика та стратегія мають розглядатися в сучасному, далекоглядному розумінні того, з якими війнами держава може зіштовхнутися в майбутньому. Відповідно до його поглядів, військові не розглядаються знаряддям ведення війни, а головним чином знаряддям підтримки миру; 2) він вивів ідею про те, що, через ядерну загрозу, військові повинні діяти на полі бою вкрай незалежно, а тому мають бути внутрішньо мотивованими. У результаті традиційні відносини між солдатом і його коман-

диром, які зводяться до підпорядкування наказам, втратили свою актуальність та мали бути замінені керівництвом на основі співробітництва; 3) третя передумова концепції полягає у припущенні, що демократичне суспільство є чимось більшим, аніж об'єднання громадян з демократичним урядом. «Innere Führung» просувала демократичну, легко застосовну на практиці лінію поведінки, і він прагнув, щоб військові теж її прийняли. Баудіссін відстоював цей підхід у той час, коли німецьке суспільство усе ще мало досить стриману позицію відносно демократії як такої [6, с. 32; 7, с. 131]. Сьогодні ці принципи важливо враховувати у розвитку власної державної політики, проте, звісно, що з певними модифікаціями тих чи інших положень. Як видається, фундаментом цієї концепції є демократичні засади співробітництва.

Таким чином, в Україні сьогодні активно триває державотворчий та правотворчий процеси, первинною складовою яких є національна безпека. Разом із тим, досить триваючий воєнний конфлікт на Сході України, анексія Кримського півострова у 2014 р. стали свідченням відсутності системно діючого механізму забезпечення національної безпеки, моделювання і прогнозування, оперативності як основи для прийняття рішень, що не дозволило ефективно діяти. Державна політика у сфері національної безпеки абсолютно будь-якої держави розвивається під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх чинників. І якщо на зовнішні фактори вплинути досить складно, то розвиток внутрішніх чинників має стати пріоритетним для держави й не лише на рівні певних законів, програм, стратегій, тобто декларативно, а й в реальному житті: сюди можна віднести – захист прав та свобод людини і громадянина, справедливе правосуддя, економічні та соціальні гарантії для населення, розвиток політичної системи суспільства тощо. Євроінтеграційний вибір України вимагає й надалі системного вивчення зарубіжного досвіду державної політики у сфері національної безпеки, зокрема, в обороноздатній сфері. Первинним завданням для України, навіть в сучасних складних умовах, враховуючи досвід Великобританії, Німеччини, Польщі та ін., є відхід від традиційних та вже неефективних уявлень про оборону, а тримати орієнтир на відповідність можливим викликам та загрозам національній безпеці у майбутньому, зокрема, акцентувати системно увагу на інформаційну складову будь-якого конфлікту. Досягнення цього можливе та повинно відбуватися на підґрунті конструктивного співробітництва між суб'єктами забезпечення національної безпеки як всередині держави, так і поза межами, зокрема, державами євроатлантичного простору.

1. Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України / А. Дацюк, В. Садовський, О. Полтораков, Р. Марутян URL: <https://tpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Analiz-polityky-NB-pravl-final.pdf>
2. Серкевич І. Р. Формування політики України у сфері національної безпеки (на прикладі Великої Британії та Німеччини). *Держава і право. Юридичні науки*. 2017. Вип. 78. С. 35-49.
3. Моргун А. В. Трансформаційні процеси сучасної України та їх вплив на формування політики національної безпеки. *Держава і право. Політичні науки*. 2017. Вип. 76. С. 144-154.
4. Longhurst K. Od roli konsumenta do roli producenta // Nowy członek "starego" Sojuszu. Polska jako nowy aktor w euroatlantycznej polityce bezpieczeństwa / pod red. O. Osicy, M. Zaborowskiego. Warszawa: Fundacja Centrum Stosunkow Miedzynarodowych, 2002. S. 61-82.
5. Нікіпелова С. М. Правове забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки Республіки Польща. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 158-167.
6. Підготовка нових членів ЄС – країн-сусідів України до вступу в Шенген і виклики для України: матер. Міжнар. «круглого столу» експертів / С. І. Мітряєва (голов. ред.); УФНІСД, Фонд ім. Фрідріха Еберта. Ужгород, 2007. С. 32.
7. Тарасюк В. М. Інститут військового омбудсмена як інструмент демократичного контролю. *Держава і право. Політичні науки*. 2016. Вип. 73. С. 130-131.