

КОМПЛЕКСНИЙ ОГЛЯД СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ. УРОКИ МИНУЛОГО І СЬОГОДЕННЯ

Анотація

Розглядається організація, проблеми і результати Комплексного огляду сектору безпеки і оборони. Із залученням досвіду проведення подібних процедур і європейських стандартів.

КОМПЛЕКСНИЙ ОГЛЯД СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ. УРОКИ МИНУЛОГО І СЬОГОДЕННЯ

Передісторія

У Законі України «Про організацію оборонного планування» оборонний огляд (ОБО) визначається як «процедура оцінки стану і готовності збройних сил (ЗС) України та інших збройних формувань (ЗФ) до виконання завдань у сфері оборони, за результатами якої розробляється Стратегічний оборонний бюлетень (СОБ) та здійснюються заходи, спрямовані на зміцнення обороноздатності держави». На сьогодні проведено три ОБО (третій – у межах комплексного огляду сектору безпеки і оборони (КОСБО)) та два огляди сектору безпеки.

Перший ОБО було проведено у 2003-2004 рр. На жаль, його досвід виявився здебільшого негативним, проте він мав стати корисним для наступних процедур. Тим більше на фоні закликів про необхідність урахування і недопущення його помилок¹. Однак глибокий аналіз основних акцентів і прорахунків першого ОБО виявився незатребуваним. Основними його недоліками визнані помилки у прогнозуванні фінансових показників, необґрунтованість стратегії розвитку всієї оборонної сфери, а також управління нею. Огляд сектору безпеки, проведений протягом 2005-2007 рр., було визнано фахівцями декоративним². Дотепер відсутнє його нормативно-правове оформлення. Як і єдиний концептуальний документ розвитку ВФ, тобто Воєнної організації (ВО)³.

Другий ОБО відбувся в 2008-2010 рр. в умовах глибокої кризи оборонної сфери, відомого наперед провалу чинної на той час державної програми реформування ЗС (ДП ЗС) та відсутності реальної перспективи на

¹ Константинов М.М. СОБ и Концепция: взгляд под другим углом зрения // Оборонный вестник. – 2013. – №1. – С.44-47.

² Белов О., Литвиненко О., Горбулін В. Життя з ворогом: що робити у сфері безпеки // Дзеркало тижня. -28 березня 2014 р.

³ Крикун П.М., Денежкін М.Л. До проблеми методологічного забезпечення оборонного огляду у Збройних Силах України // Наука і оборона. – №1. – 2009. – С.20-29.

обґрунтовану і реалістичну програму реформування. У ньому міністерство оборони (МО) замахнулося на стратегію розвитку незрівнянно більш складної системи – сектору безпеки і оборони (СБО). У результаті його підсумковий документ – СОБ до 2015 року по багатьох аспектах не відповідав своєму призначенню⁴.

Організація і проведення КОСБО

28.04.2014 р. РНБО прийняла рішення, затверджене Указом Президента №468 від 13.05.14, про організацію кабінетом міністрів України (КМУ) у місячний термін проведення КОСБО і забезпечення в тримісячний термін перегляду положень основних документів оборонного планування (ОП) з урахуванням змін воєнно-політичної обстановки.

Незадовільне виконання ухваленого рішення на протязі півроку стало причиною підписання Указу Президента, який ставив завдання розібратися зі станом організації КОСБО та вжити заходів щодо притягнення до відповідальності посадових осіб за неналежне виконання службових обов'язків.

Реакцією на останній Указ через тиждень (13.11) став звіт МО в ЗМІ про початок КОСБО. Ще через тиждень – постанова КМУ про створення Міжвідомчої групи з питань проведення КОСБО та Положення про неї. І ще через три місяці (25.02.15 г) – План заходів КОСБО та методичні рекомендації щодо його проведення. Тобто де-юре початком КО можна вважати останню дату – фактично через рік після ухвалення рішення РНБО.

За відсутності прецеденту залучення до відповідальності – відповідно до Указу Президента, подальші дії знову загальмувалися. А 6.05 рішенням РНБО робота МО по організації КО визнається недостатньо ефективною. КМУ доручається завершити КО до 30 травня та розробити в обмежений термін документи, передбачені планом (і поза ним). Але вже 19.05 МО звітує

⁴ Контури нової воєнної реформи. Плани. Перші результати. Аналітична доповідь. Під загальною ред. А.І.Шевцова. РФНІСД в м. Дніпропетровську. -2013.

про завершення КО і передає на розгляд КМУ (повз Міжвідомчу групу) Концепцію розвитку СБО, Воєнну доктрину і СОБ. Звітує також розробкою проекту ДП ЗС 2015-2017 рр.

Судячи з того, що ще 06.05 роботи МО по організації КО були оцінені як недостатньо ефективні, і в Посланні Президента до ВРУ (04.06) вказувалося на незавершеність КО та Концепції розвитку СБО, представлені документи розроблялися без належної орієнтації на результати КОСБО і, отже, не відповідають необхідним вимогам. Про те ж свідчить і «груповий» підхід до подання документів на затвердження. Викликає питання і той факт, що Концепцію розвитку СБО розробляло МО.

Представлена хронологія подій дає вагому підставу вважати КО недостатньо організованим: починаючи з некоректності постановки завдання; перекладання на МО керівництва процесом; відсутності дієвого контролю. Звідси – неспроможність заданих термінів виконання; низька виконавча дисципліна, порушення ієрархії розроблювальних документів. Не зарядила і допомога фахівців НАТО та пристойно профінансованої консультативної місії ЄС.

На особливу увагу заслуговує План заходів КО, затверджений КМУ. Серед важливих його недоліків слід виділити наступні.

Покладання відповідальності за визначення викликів і загроз на самих виконавців – учасників КО, а не на вище політичне керівництво держави, як це прийнято в європейській практиці⁵

У розділі плану, що стосується огляду правоохоронних органів виклики і загрози, сценарії подій тощо, на яких ґрунтується вироблення вимог до можливостей правоохоронної системи і СБО в цілому, наведені без військової компоненти (розглянутої вже в наступному розділі плану, що стосується ОБО). А в порядку заходів формування вимог до правоохоронної системи поставлено перед вимогами до всього сектору. Далі, «найбільш

⁵ Полк. Фред Шрейеп. Разделение труда в сфере обороны и безопасности. – В кн. Виллем Ф. и др. Построение обороны и безопасности. – Киев-Женева. – 2007. – С.22-72.

прийнятний варіант складу, організаційної структури...тощо» складових СБО визначається без оцінки їх реального стану і можливостей. Порівняння яких з необхідними можливостями дають напрями реформування сил безпеки і оборони та розроблення перспективної моделі СБО. Остання має прийматися на основі оцінки ризиків і ресурсних можливостей держави. Але таких оцінок у цьому розділі не передбачено. Як і, власне, перспективної моделі.

Залишає питання і визначення «найбільш прийняттого складу...» без критерію такої прийнятності та без оцінки реального стану сектору і прогнозу ресурсних можливостей держави (як це передбачено в розділі оборонного огляду).

На порушення принципу системності та ієрархії документів ОП, Концепція реформування правоохоронних органів, у відповідності до плану, розробляється раніше Стратегії національної безпеки та Концепції розвитку СБО.

За рамками плану так і залишився контекст системності побудови СБО. Коли реформа його органів підпорядковується єдиному процесу реформування сектору. Хоча в цьому плані Методика проведення КО передбачає визначення порядку їхньої міжвідомчої взаємодії. І в цьому ж контексті – системне оновлення законодавчої бази у сфері національної безпеки і оборони.

Старі й нові проблеми

1. *Постановка завдання.* Основною посилкою другого ОбО висувалася «нездатність ВО держави в існуючій конфігурації... виконувати в повній мірі завдання в сфері національної безпеки і оборони».

Але «існуючої конфігурації ВО», по суті, не існує. Давно поставлене завдання її інституалізації з високими намірами оптимального об'єднання можливостей її складових залишаються нереалізованими. Адже на законодавчому рівні немає ні чіткого узгодженого визначення самого

поняття ВО, ні її складу, ні критеріїв віднесення до неї того або іншого органу державної влади або ВФ. Тим більше узгоджених функцій та завдань. А «оцивільнення» в останнє десятиліття низки ВФ призводить до того, що незважаючи на явну причетність до забезпечення оборони (наприклад, Державної прикордонної служби), їх належність до ВО стала суперечливою⁶. І це, безумовно, ще більше ускладнює побудову планованого обриса СБО⁷. Оскільки до перенесених в нього неув'язок і проблем ВО не просто додаються (як доданки) більш складні й об'ємні проблеми. Починаючи з понятійних категорій. Адже навіть в офіційних документах міжнародних організацій і наукових публікаціях західних фахівців немає однозначності щодо призначення цього сектору, його складу, завдань, критеріїв приналежності до нього відповідних суб'єктів⁸.

КО як «процедура оцінки стану і готовності» передбачає і узаконювання функцій і завдань суб'єктів, що складають СБО (готовність до виконання яких і підлягає оцінці). Таке завдання ставиться в посланні Президента (уже в рамках проведення КО).

Все це стосується й органу управління такої системи. Але такого – у вигляді реального робочого (а не лише дорадчого) органу, що міг би координувати (і контролювати) зусилля всіх органів влади й, у тому числі, управляти КОСБО, де-факто в структурі державного управління немає. Як і відповідного виконавчого органу в структурі КМУ. Й якщо в рамках ОБО альтернативи МО як органу управління нема, то відсутність такого в рамках СБО призвело до неправомірної спроби перекладання цієї функції на МО⁹. Що, безумовно вплинуло на організацію цього процесу.

⁶ Кузьмук О.І. Воєнна організація України: період сталого розвитку й реформування (1997-2004) // Наука і оборона. – 2012. – № 3. – С.14-20.

⁷ Горovenko В.К., Тютюнник В.П. Оборонное планирование в Украине. Проблемные вопросы и пути дальнейшего усовершенствования и развития // Оборонный вестник. – 2013. – №1. – С.8-54.

⁸ Горovenko В.К., Тютюнник В.П. Актуальні проблеми сектора безпеки та оборони України//Наука і оборона. -2014.-№4.-С.20-25; Полк. Фред Шрейеп. Разделение труда в сфере обороны и безопасности. – В кн. Виллем Ф. и др. Построение обороны и безопасности. – Киев-Женева. – 2007. – С.22-72.

⁹ Денежкін М.М. Крикун П.М., Руснак І.С. Проблеми проведення комплексного огляду сектора безпеки та оборони України: погляди на його організацію та вирішення завдань //Наука і оборона.=2014.-№4-С.3-10.

Всі об'єктивні та суб'єктивні невизначеності створюють реальну проблему об'єднання суб'єктів СБО в єдину організаційну структуру. З іншого боку, наявність у його складі великої кількості суб'єктів, різних за своїм статусом, засобами боротьби, формами і способами дій ускладнює забезпечення належного реагування такої системи на комплекс сучасних загроз¹⁰.

В Україні ця проблема ускладнюється і через відсутність відповідного теоретичного опрацювання¹¹. Що обумовлює невизначеність структури СБО, де до сил оборони віднесені лише ЗС, Внутрішні війська МВС (нині Національна гвардія), а також служби розвідки. Але Державна прикордонна служба віднесена до сил безпеки, хоча, по суті, належить до сил оборони¹². Це свого часу підкреслювало і військове керівництво¹³. (У ЄС і ПАСЄ, наприклад, СБ розділяють на чотири головні складові: оборони, поліції, розвідувальної служби і управління кордонами).

Якщо виходити з практичних міркувань і принципу етапності, то завдання «єдиного стратегічного планування, розподілу функцій і завдань... тощо» спочатку варто відпрацьовувати в значно менш масштабній постановці – лише в межах оборонної сфери. Де воно вирішується вже не одне десятиліття.

У таких умовах нова цільова настанова виходить за межі принципу реальності планування. В основах кібернетики це виражається положенням про те, що будь-яка форма організації має верхню межу розмірності¹⁴.

2. Система державного управління (СДУ). Процес розширення і поглиблення поняття безпеки в Європі призвів до появи нової концепції

¹⁰ Горovenko В.К., Тютюнник В.П. Актуальні проблеми сектора безпеки та оборони України//Наука і оборона. -2014.-№4.-С,20-25.

¹¹ Аналітична доповідь. До щорічного послання президента України до верховної ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – 2015. – 680 с.

¹² Стратегічний оборонний бюлетень України. – 2012. – 56 с.

¹³ Пальчук М. Армия «без камуфляжа» // Defense Express. – 2002. – № 3. – С.2-8.

¹⁴ Норберт Винер. Кибернетика или управление и связь в животом и машине. – М., 1968. – 326 с.

«Реформування сектору безпеки», в основі якої – «здатності держави забезпечити дієве і підзвітне управління національною безпекою»¹⁵.

Але саме неготовністю СДУ в цій сфері військова наука пояснює кризу оборонного будівництва і чергову невдачу з КОСБО¹⁶. Хоча до умов завдання, що розглядається, варто включити і розбалансованість власне військового управління, і неспроможність системи ОП, і незатребуваність належного (наукового) рівня обґрунтованості прийнятих рішень, що обумовлюють відсутність їхньої наступності та нерациональне і недоцільне використання бюджетних коштів¹⁷. Така думка співзвучна з настановами Стратегії національної безпеки, де неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони віднесена до актуальних загроз національній безпеці. Глибинні деформації в цій системі, які вимагають невідкладного виправлення, відзначені і у Посланні Президента, де забезпечення належної взаємодії і координації дій органів державної влади та силових структур поставлене основним завданням реформування системи національної безпеки¹⁸.

Слід нагадати, що умови цієї проблеми стосовно оборонної сфери та ВО відомі давно. Давно, у тому числі й на президентському рівні, визнається дефіцит управління, який полягає, зокрема, у наданні МО та іншим ВФ карт-бланш у розробленні відомчих документів (не пов'язаних загальною метою) Давно на найвищому рівні говорилося про необхідність встановлення відповідальності, у тому числі за невиконання рішень СНБО та указів Президента. Настільки ж давно відомий і камінь спотикання – відсутність ефективного механізму притягнення до відповідальності.

¹⁵ Полк. Фред Шрейп. Разделение труда в сфере обороны и безопасности. – В кн. Виллем Ф. и др. Построение обороны и безопасности. – Киев-Женева. – 2007. – С.22-72.

¹⁶ Затинайко О.І., Пальчук М.М., Потапов Г.М. Деякі проблеми вдосконалення функціонування сектору безпеки та оборони України за результатами оборонного огляду // Наука і оборона. – №3. – 2012. – С. 3-13.

¹⁷ Контури нової воєнної реформи. Плани. Перші результати, Аналітична доповідь. Під загальною ред. А.І.Шевцова. РФНІСД в м. Дніпропетровську. – 2013.

¹⁸ Аналітична доповідь. До щорічного послання президента України до верховної ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – 2015. – 680 с.

Новітні приклади «дієвого управління» і відповідальних відносин дав КОСБО. На найвищому державному рівні СНБО визнається ключовою ланкою в системі комплексного управління СБО¹⁹, тоді як організація проведення КО покладена на КМУ, хоча в Програмі його діяльності сектор безпеки згадується лише в контексті одержання допомоги від ЄС. При цьому головна роль у забезпеченні оборони, реформуванні ЗС та інших ВФ відведена Верховній Раді²⁰. Тут доречно залучити вислів Бісмарка про те, що за будь-яку доручену справу має відповідати одна людина.

Зазначені аспекти свідчать, що одне з ключових проблемних питань реформування і розвитку як ВО, так і СБО пов'язане з забезпеченням ефективності СДУ. У першу чергу, в частині узгодження повноважень, відповідальності й контролю всіх ланок системи, організації незалежного контролю проміжних та кінцевих параметрів управління.

3. *Орган управління.* Давно обговорювана роль РНБО як ключової ланки в СДУ оборонною сферою, а тепер сферою безпеки і оборони, виходить з необхідності централізації управління. Остання передбачає підготовку системної реформи СБО, починаючи з організації його КО; узгодження функцій і завдань суб'єктів сектору, яке забезпечує належну ефективність їх та сектору в цілому, з наступним контролем їх закріплення на законодавчому рівні; управління розробленням програмних документів і ходом намічених реформ. У реальному ж вимірі давно відбувається розмивання такої ролі СНБО²¹. Чому активно сприяли протистояння, що трапляються між Президентом і урядом, що призводять до збоїв управління, різне підпорядкування суб'єктів ВО та СБО тощо. І все це при визнанні на всіх рівнях необхідності виправлення наявного стану справ. І ясності того, що для цього потрібно робити.

¹⁹ Там само.

²⁰ Там само

²¹ Белов О., Литвиненко О., Горбулін В. Життя з ворогом: що робити у сфері безпеки // Дзеркало тижня. -28 березня 2014 р.

Досвід реформування оборонної сфери показав, що у схему централізації управління не вписується різнопідпорядкованість її об'єктів, підпорядкування Президентів суб'єктів СБО лише в особливий період. Тоді як у мирний час до його повноважень входить визначення основних напрямів розвитку СБО в цілому та окремих його суб'єктів. Коли здійснюється їх спільна підготовка до виконання покладених на них завдань.

Зрозуміла і необхідність належного обґрунтування управлінських рішень державного рівня, тим більше у сфері національної безпеки. Причому з позицій системності і комплексності. Де СБО має розглядатися в межах єдиної Концепції розвитку і політики реформування. Єдиній меті сектору має бути підпорядковане стратегічне планування, пріоритети розвитку, матеріально-технічне та інше забезпечення. Це сприятиме більш раціональному використанню ресурсів і можливостей держави, гармонійному розвитку його складових, досягненню належного рівня їх сумісності, скороченню загальної чисельності особового складу. У європейській політиці РНБО сприяє тому, що саме цивільне керівництво держави, а не представники оборони і безпеки, будуть визначати загрози і приймати рішення в даній сфері, переглядати її цілі, потреби і політику²².

Таку можливість Ради може забезпечувати лише постійно діючий у її апараті відповідний аналітичний центр (на зразок польського) високого професійного рівня, із законодавчо встановленими його повноваженнями, можливістю залучення до розроблення рішень профільних науково-дослідних інститутів як державного, так і незалежного статусу, але і рівнем відповідальності²³. Хоча остання об'єктивно погано вписується в умови сприяння керівництва РНБО. Можливо тому в українському законодавстві на відміну від західної практики не встановлена відповідальність РНБО за якість розроблених рішень і пропозицій Президенту.

²² Полк. Фред Шрейєп. Разделение труда в сфере обороны и безопасности. – В кн. Виллем Ф. и др. Построение обороны и безопасности. – Киев-Женева. – 2007. – С.22-72.

²³ Криза оборонної реформи 2000-2010 років. Нові умови, рішення, результати. Аналітична доповідь. Під загальною ред. А.І.Шевцова. РФНІСД в м. Дніпропетровськ. – 2010.

Слід зазначити, що невеличкий рух в цьому напрямі вже почався – у вигляді Військового кабінету при РНБО, створенні Головного ситуаційного центру. Визнана актуальною використовувана у світі практика вирішення проблемних питань у сфері забезпечення національної безпеки через міжвідомчі комітети високого рівня при РНБО.

4. Зворотний зв'язок (ЗЗ). Контроль. Однією з базових умов дієздатності будь-якої системи управління є організація в ній від'ємного ЗЗ (зворотних зв'язків). Сигнал якого стає невід'ємною частиною управління. За умови правильно організованого ЗЗ унеможливорюється, наприклад, практика «виконання» довгострокових державних програм (наприклад реформування ЗС) без урахування поточного стану об'єкта регулювання.

У завданні, що розглядається, ЗЗ забезпечить контроль за своєчасністю і якістю виконання прийнятих рішень у всіх ланках вертикалі управління та відповідне реагування на отриману інформацію. Особлива важливість ЗЗ на рівні первісних управлінських рішень обумовлює необхідність “замикання” результатів діяльності створеної Інспекції з питань контролю за діяльністю ВФ, не лише на Адміністрації Президента України, а і на РНБО. Хоча й тут від минулих проблем залишилася нерівноцінність законодавчо встановленого ступеня контролю Президента складових ВО.

Всі ці питання неодноразово піднімалися попередніми Президентами.

Деякі аспекти досвіду європейських країн

Як зазначено вище, європейська концепція «Реформування СБО» ґрунтується на належному управлінні та його підзвітності. В основних аспектах такого управління виділяються демократичний цивільний контроль (ДЦК) над структурами безпеки, розмежування між підходами і механізмами зовнішньої та внутрішньої безпеки, сильне громадянське суспільство²⁴.

²⁴ Полк. Фред Шрейеп. Разделение труда в сфере обороны и безопасности. – В кн. Виллем Ф. и др. Построение обороны и безопасности. – Киев-Женева. – 2007. – С.22-72.

У цьому положенні варто виділити два релевантних для України аспекти. По-перше, ДЦК як базовий принцип належного управління, що належить до багатоеlementної і багаторівневої концепції управління СБО, передбачає поряд з державними органами (виконавчими, законодавчими тощо) і незалежні органи контролю. Державний (адміністративний) контроль як складова СДУ, що забезпечує її ефективність і гнучкість, є необхідною умовою і дієздатності ДЦК. По-друге, підзвітність управління безумовно передбачає саму СДУ як об'єкт контролю (за кінцевим параметром) і підзвітність всіх урядових органів перед громадянським суспільством. У розглянутій системі це означає багаторівневність контролю (не лише за кінцевим результатом), що забезпечує його оперативність – можливість виявлення помилки проходження сигналу управління ще всередині системи (як невиконання Указів Президента), не чекаючи неадекватної реакції об'єкта управління.

В українській практиці контроль над ЗС та іншими ВФ здійснювала одна державна комісія при Президенті, і результати її діяльності не підлягали широкому розголосу. А в багаторівневій концепції управління СБО ДЦК, що об'єктивно не узгоджується з політикою сприяння владі (див. вище), так і залишилася на рівні анонсів – у документах ОП. Наприклад, у новій Стратегії національної безпеки ДЦК виділений в основних напрямках державної політики як фактор забезпечення ефективності СБО.

В європейській Концепції особлива увага надається збалансованому розподілу влади між різними інститутами держави. Такий «розподіл праці» розглядається як результат дії правил планування, організації та контролю діяльності в демократичній державі. До двох основних передумов балансу влади належить чіткий розподіл відповідальності за виконання службових функцій і настільки ж чітке визначення обов'язкової підзвітності. При цьому обов'язки кожного суб'єкта, який має відношення до СБО, мають бути прописані в Конституції або щонайменше у відповідних законах і нормах.

Як показує досвід деяких країн, основною проблемою в реформуванні

СБО стала недостатня координація дій. Пояснення тому експерти знаходили у відсутності «широкої» Стратегії. Почасти – у непрозорості прийняття рішень, що дуже утруднює підхід до відповідальності. Це призводило до повної плутанини, у тому числі до прийняття рішень не з одного центру та фрагментарності процесу.

Одні з головних висновків експертного дослідження: плани реформування СБО більшістю виявлялися незбалансованими; при всій важливості фактора ресурсів, вони не є вирішальним чинником.

Ключем до забезпечення ефективності РНБО є його склад (який, очевидно, передбачає компетентність і професіоналізм) та міра повноважень, яка забезпечує цілісний аналіз і системність прийнятих рішень.

У нормативно-правовому забезпеченні побудови дієздатного СБО однієї Конституції недостатньо. Її положення мають бути чітко конкретизовані в системі додаткових документів – законодавчих нормативах, планах і розпорядженнях уряду, що викладають логічно та з відповідним рівнем деталізації стратегічні настанови, функції і завдання ЗС та інших ВФ, цивільних сил безпеки. Ці документи мають відповідати і міжнародним зобов'язанням країни, повинні ґрунтуватися на політичному консенсусі головних політичних партій і не лише уряду, але й суб'єктів громадянського суспільства²⁵.

У цьому форматі Президентом поставлене завдання системного оновлення законодавства, починаючи з уточнення відповідних положень Конституції і завершуючи змінами відомчих правових актів. Причому, не лише в частині повноважень суб'єктів у сфері безпеки і оборони, але й жорсткого механізму контролю і залучення до відповідальності²⁶.

²⁵ Полк. Фред Шрейеп. Разделение труда в сфере обороны и безопасности. – В кн. Виллем Ф. и др. Построение обороны и безопасности. – Киев-Женева. – 2007. – С.22-72.

²⁶ Аналітична доповідь. До щорічного послання президента України до верховної ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – 2015. – 680 с.

Висновки і рекомендації

1. При постановці завдання КОСБО не були належною мірою враховані уроки попередніх оглядів. Процес виявився погано організованим і позбавленим належного управління і контролю, якісного документального супроводу. Що мало відповідні наслідки.

Недостатня урегульованість питань, пов'язаних з СБО, обумовлена, передусім, відсутністю розуміння і подання його як єдиної системи: з єдиним органом керування, підпорядкуванням функцій і відповідальності всіх її складових одиниць меті. З іншого боку, цілий ряд об'єктивних і суб'єктивних невизначеностей створює проблему об'єднання великої кількості суб'єктів СБО в єдину організаційну структуру. А їхня різниця за статусом, засобами і формами боротьби ставить під сумнів і ефективність такої структури.

2. Дієве і підзвітне управління національною безпекою, прийняте за основу європейської концепції «Реформування СБ», неефективність СДУ в Україні офіційно визнана загрозою національній безпеці, коренем більшості проблем оборонного будівництва і системної реформи СБО.

Європейський рецепт тут пов'язаний з оптимально збалансованим розподілом влади між відповідними інститутами держави, головними передумовами якого служать чіткий розподіл відповідальності за службові функції та чітке визначення обов'язкової підзвітності.

3. Підзвітне управління передбачає контроль всіх урядових органів і самої СДУ в цілому (за кінцевим параметром управління). При цьому багаторівневий державний (адміністративний) контроль як складова системи, що забезпечує її гнучкість, є необхідною умовою її ефективності та дієздатності ДЦК. Саме ДЦК виступає принципом належного управління і гарантом правомірності та законності дій уряду.

Визнання ролі ДЦК у нормативно-правовому полі на сьогодні не отримало практичного втілення.

4. Комплексне вирішення завдання реформування СБО, починаючи з його постановки, законодавчого і нормативного забезпечення, КО, доцільно спочатку відпрацювати в меншій масштабній постановці – лише у межах оборонної сфери. Що відповідає європейським нормативам чіткого розподілу відповідальності за оборону і безпеку.

5. Необхідне системне відновлення законодавства у сфері безпеки та оборони і, насамперед, у частині повноважень всіх суб'єктів СБО, жорсткого механізму контролю і залучення до відповідальності за невиконання відповідних законів, указів Президента та інших нормативно-правових актів, вимагає централізованого і відповідального – з усіма його атрибутами – управління цим процесом.

Регіональний філіал у м. Дніпропетровську

(А.П. Герасимов)

№ 29, Серія «Національна безпека»