

Проблеми національної та глобальної безпеки

ПОНЯТТЯ «СЕКТОР БЕЗПЕКИ» ТА «ВОЄННА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВИ»: МЕТОДИКА РОЗРОБКИ Й ОБГРУНТУВАННЯ ПРИЗНАЧЕННЯ, СКЛАДУ, СТРУКТУРИ ТА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКІВ

А. І. Семенченко

Постановка проблеми. Одна з важливих наукових проблем стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки — розробка підходу до формулювання понять «сектор безпеки» та «Воєнна організація держави» (ВОД) і обґрунтування їх призначення, складу, структури та взаємозв'язків. Труднощі розв'язання цієї проблеми обумовлені багатьма чинниками. Так, категорійно-понятійний апарат, що застосовують у сфері забезпечення національної безпеки, динамічно розвивається разом з розвитком цієї сфери та теорії національної безпеки. Ситуацію ускладнює відсутність системності, скоординованості та єдиних поглядів стосовно категорійно-понятійного апарату в цій сфері.

За глибинних трансформацій сектору безпеки та ВОД відсутність чітких та офіційно визнаних понять, їхнє суперечливе застосування в різних документах тощо стримує формалізацію державної політики та державного управління, а саме: розробку та практичне запровадження сучасних методів, моделей, методик стратегічного планування та управління в державне управління забезпеченням національної безпеки, не сприяє його ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку теоретико-методологічних засад стратегічного планування у сфері

державного управління забезпеченням національної безпеки, в тому числі її категорійно-понятійному апарату та різним підходам до його обґрунтування, приділено увагу в ряді праць вітчизняних та зарубіжних вчених і фахівців [1 — 4, 11, 13, 14, 17].

Так, поняття ВОД законодавчо визначено у двох законах [6, 9], застосовано в законі «Про організацію оборонного планування» [14] та згадують у Стратегії національної безпеки України [16]. Однак воно потребує істотного уточнення, оскільки не відповідає сучасному стану, тенденціям і умовам розвитку цієї організації в Україні, в зазначених та інших документах не розкрито його взаємозв'язок з таким важливим поняттям, як сектор безпеки.

Семенченко Андрій Іванович — кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, докторант кафедри Національної академії державного управління при Президентіві України

У чинній нормативно-правовій базі взагалі немає офіційного визначення сектору безпеки, незважаючи на його застосування у стратегічних документах з розвитку системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ). При цьому західні вчені та фахівці мають свій під-

хід до цього поняття, який не можна застосувати безпосередньо в Україні. Необхідно його адаптувати до умов України, враховуючи таких суб'єктів СЗНБ, як ВОД, правоохоронні, розвідувальні та контррозвідувальні органи, оборонно-промисловий та науковий комплекси тощо.

Визначення ВОД та сектору безпеки, сформульовані в [11] без відповідного обґрунтування, є дискусійними, суперечливими з погляду чинної законодавчої бази, недостатньо враховують тенденції розвитку цих організацій та окремих їхніх складових, динаміку змін геополітичної, гео економічної та геостратегічної ситуації у світі та навколо України, досвід інших країн тощо.

Невирішена раніше частина загальної проблеми. На наш погляд, недостатність розробки теоретико-методологічних засад стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки, насамперед її категорійно-понятійного апарату та підходів до обґрунтування призначення, складу, структури, системи критеріїв відбору компонентів та моделі взаємозв'язку сектору безпеки з ВОД обмежує можливості щодо використання формальних методів і моделей для формування та реалізації державної політики і державного управління у цій сфері і призводить до зниження їхньої об'єктивності та ефективності.

Метою даної публікації є розробка підходу до визначення понять сектору безпеки та ВОД, обґрунтування їхнього призначення, складу, структури, взаємозв'язків, системи критеріїв відбору їхніх компонентів, враховуючи особливості України та досвід інших країн, що загалом спрямовано на підвищення ефективності формування та реалізації державної політики і державного управління у сфері забезпечення національної безпеки.

Викладення основного матеріалу. Серед найважливіших понять сфери забезпечення національної безпеки, що потребують чіткого визначення, — поняття «сектор безпеки» та «воєнна організація держави». Це обумовлено не тільки визначальними положеннями вищевказаних організацій у СЗНБ, глибинними трансформаційними процесами, що відбуваються, а й невизначеністю, а в деяких випадках — суперечливістю поглядів щодо їхнього призначення, складу, структури, завдань, функцій, взаємозв'язків тощо.

Одне із загальних визначень «поняття» сформульовано в [15]: «1) форма мышления, отражающая существенные свойства, связи и отношения предметов и явлений; 2) выделение

общего, которое достигается путем отвлечения от всех особенностей отдельных предметов данного класса; 3) мысль, в которой обобщаются и выделяются предметы определенного класса». Саме таке розуміння пропонують застосувати для понять сектор безпеки та ВОД.

Є різні підходи до формування категорійно-понятійного апарату. Одним з найпростіших (але часто найгірших за можливими наслідками) є підхід, що ґрунтується на простому запису іноземних понять безвідносно до умов їхнього створення та застосування, відповідного обґрунтування та врахування особливостей України. Саме такий підхід часто обирають в Україні. Як наслідок, неузгодженість, іноді суперечливість категорійно-понятійного апарату, його невідповідність умовам України, складність чи неможливість застосування і, врешті-решт, відторгнення.

Інший підхід ґрунтується на методі порівняльного аналізу, згідно з яким досліджують сукупність близьких за своєю сутністю та змістом понять, що стосуються того самого предмета (явища, події, процесу тощо). За результатами порівняльного аналізу можна відібрати одне з відомих понять (прототип), що найоптимальніше відповідає визначеному критерію (критеріям) та умовам України, за необхідності — з подальшим його уточненням. Формулювання поняття може також здійснюватися шляхом його синтезу з сукупністю відомих понять-аналогів, враховуючи особливості країни (сфери), де передбачено його застосувати.

Якщо умови так змінилися, що застосування відомих понять у традиційному контексті неможливе, чи вони настільки специфічні, що не дозволяють безпосередньо застосувати категорійно-понятійний апарат інших країн, або взагалі відсутні будь-які поняття-аналогі, розробляють нові поняття.

Враховуючи, що поняття ВОД є і в національному законодавстві, і в законодавстві деяких інших країн (див. табл.), для його формулювання доцільно використати досвід інших країн, застосувавши метод порівняльного аналізу. Відсутність чітких понять-аналогів сектору безпеки ускладнює розробку та обґрунтування, унеможлиблює застосування методу порівняльного аналізу.

Згідно з методологією системного аналізу, формулюванню понять ВОД та сектору безпеки має передувати: визначення структури цих понять (з яких взаємопов'язаних частин мають складатися поняття ВОД та сектор безпеки); визначення множини допустимих

компонентів цих організацій, методів та засобів їхнього застосування та структур; формулювання головної мети (призначення) кожної з організацій та їхніх компонентів як один з попередніх результатів формалізації державної політики та державного управління у сфері забезпечення національної безпеки; розробка систем критеріїв відбору претендентів та правил їхнього включення до складу ВОД та сектору безпеки; визначення взаємозв'язків ВОД та сектору безпеки із зовнішнім та внутрішнім середовищем тощо.

Поняття ВОД та сектору безпеки, як правило, включає дві обов'язкові складові: місію (головну мету, призначення) та сукупність компонентів цих організацій. Структура цих понять може також містити правові засади функціонування компонентів, насамперед щодо їхньої легітимності, особливо тоді, коли ймовірно їхнє неоднозначне тлумачення та застосування незаконних (наприклад, військових) формувань. Поняття може також підкреслювати специфіку методів, сил та засобів, що застосовуються компонентами у складі ВОД та сектору безпеки, взаємозв'язок між ними та підпорядкованість у межах загальної СЗНБ. Окрім того, важливим у формулюванні цих понять є визначення сукупності загроз національним інтересам, на нейтралізацію, ліквідацію, зменшення впливу яких насамперед спрямована діяльність ВОД та сектору безпеки, а також конкретизація пріоритетної сфери (сфер) забезпечення національної безпеки для кожної з цих організацій тощо.

Головна мета (призначення) кожної з організацій має бути сформульована під час формалізації загальних процесів — державної політики та державного управління у сфері забезпечення національної безпеки. ВОД та сектор безпеки створюються та функціонують насамперед для забезпечення захисту національних інтересів від конкретних загроз у воєнній, політичній, економічній, інформаційній тощо сферах національної безпеки. Відмінність між ВОД та сектором безпеки полягає у конкретному складі й пріоритетності складових сфер національної безпеки та спектра загроз для кожної з організацій. Це означає, що необхідно чітко визначити для ВОД та сектору безпеки конкретну складову (складові) сфери національної безпеки (обґрунтувавши визначальні сфери національної безпеки для ВОД та сектору безпеки), загрози, пріоритетність під час формалізації державної політики.

Так, для сектору безпеки та більшості його компонентів характерні зовнішні й внутрішні загрози, а для ВОД — пріоритетні зовнішні (насамперед воєнні) загрози. Пріоритетними сферами для сектору безпеки є політична,

економічна, воєнна, екологічна та інформаційна, тоді як для ВОД — воєнна безпека. Сукупність сфер безпеки, загроз, їхня пріоритетність може бути й іншою, змінюватися з часом. Для України пріоритетною для сектору безпеки є внутрішньополітична сфера та відповідна сукупність загроз.

Як правило, претенденти на компоненти сектору безпеки та ВОД відомі і включають насамперед ті, що можуть легітимно застосовувати силові та воєнні методи для захисту національних інтересів, а також органи управління ними. Окрім того, сектор безпеки може включати такі несилові компоненти, як сукупність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оборонно-промисловий та науковий комплекси тощо, які в мирний час мають переваги перед силовими. Понад те, враховуючи геополітичну, геоекономічну та геостратегічну ситуацію навколо України, належність до воєнних та воєнно-політичних блоків майже всіх її сусідів (окрім Молдови), воєнна могутність яких значно перевищує могутність України, саме невоєнна складова та підготовка до асиметричних дій евалтуальних супротивників мають стати пріоритетними для національного сектору безпеки, повинні бути покладені в основу державної політики його розвитку.

Чіткість понять ВОД та сектору безпеки, конкретний склад та ступінь відмінності цих організацій значною мірою визначає система критеріїв відбору претендентів та правило їхнього включення до ВОД та сектору безпеки. Враховуючи досвід інших країн та особливості України, до системи доцільно включити такі базові критерії:

відповідність призначення претендентів на компонент до складу ВОД (сектору безпеки) з призначенням ВОД (сектору безпеки);

відповідність домінуючої сфери застосування претендента на компонент визначальній сфері (сукупності сфер) застосування ВОД (сектору безпеки);

відповідність домінуючого методу претендента на компонент базовому методу (сукупності методів) ВОД (сектору безпеки);

відповідність гами та пріоритетності загроз, визначених для претендента на компонент, спектра та пріоритетності загроз ВОД (сектору безпеки);

наявність легітимних військових формувань, в яких передбачені військовослужбовці та воєнна служба, а також спеціальних сил та засобів у компонентах ВОД (сектору безпеки);

відповідність завдань у складі ВОД (сектору безпеки), що визначені претенденту на компонент, реальним можливостям щодо його виконання.

Для ефективного подолання можливих конфліктів та суперечностей між різними критеріями і пошуку компромісних рішень має бути встановлена ієрархія. При цьому претенденти на статус компонента ВОД (сектору безпеки) можуть включатися до їхнього складу за різними правилами, а саме:

претендент має відповідати водночас усім критеріям;

виконання хоча б одного з критеріїв достатньо для його включення до складу ВОД (сектору безпеки);

обов'язкове виконання деяких зазначених критеріїв тощо.

Конкретне застосування певного правила, як і формування сукупності критеріїв відбору компонентів ВОД (сектору безпеки), визначення їх пріоритетності залежить від загальних, насамперед стратегічних, поглядів керівництва держави на призначення, склад, структуру, пріоритетні напрями розвитку цих організацій.

Спрощено, формалізовано зв'язок цих систем та відповідних понять можна представити так:

$$M_{CB} = M_{BOD}, (1)$$

$$M_{CB} \cap M_{BOD} = \emptyset, (2)$$

$$M_{BOD} \in M_{CB}, (3)$$

$$M_{CB} \in M_{BOD}, (4)$$

$$M_{CB} \cap M_{BOD} = M_0, (5)$$

де M_{CB} , M_{BOD} — множини цілей, компонентів, зв'язків, завдань, функцій тощо, які визначають організаційні системи сектору безпеки та ВОД відповідно.

Варіант (1) означає тотожність (ідентичність) цих організацій і, відповідно, дублювання понять ВОД та сектору безпеки, а також необхідність офіційного визначення та застосування лише одного з них, що найточніше описує суб'єкт і відповідає тенденціям його розвитку. Така ситуація відображає один із наявних підходів до цих понять, детальніше вона буде розглянута нижче і умовно представлена на рис. 1а.

Варіант (2) відповідає випадку цілковитої відмінності ВОД від сектору безпеки, відсутності загальних цілей, компонентів, сфер застосування, завдань, зв'язків тощо. Такий варіант не реалістичний, оскільки ці організаційні системи, як правило, мають схоже призначення, певні загальні цілі, компоненти, зв'язки, завдання тощо (рис. 1 б).

Варіанти (3) та (4) відрізняються тільки уявленням стосовно того, що є загальним, а що — частковим. Згідно з першим підходом, ВОД є складовою сектору безпеки, що цілковито йому належить (рис. 1 в), відповідно до другого підходу, сектор безпеки є складовою ВОД, що також цілковито належить їй (рис. 1 г). Згідно з [14], на сектор безпеки покладають більш загальні та масштабні завдання з реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки, ніж на ВОД, тому з практичного погляду інтерес представляє дослідження варіанта (3).

Варіант (5) означає наявність як загальної частини M_0 у ВОД та секторі безпеки, так і частини, що має істотні відмінності (рис. 1 д). Теоретично така модель взаємозв'язку між ВОД та сектором безпеки можлива, якщо розглядати компоненти, які забезпечують такі додаткові функції, як матеріально-технічні, фінансові, культурні, кадрові, наукові, інформаційні тощо як загальні. Основні функції систем, що визначають їхню специфіку, та компонентів, що забезпечують їхнє виконання, у цьому випадку різні.

У подальшому увага приділятиметься варіанту (3) — зв'язку ВОД з сектором безпеки, відповідно до якого поняття «сектор безпеки» в

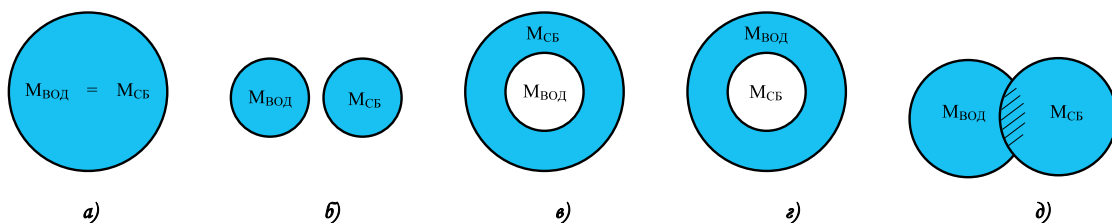


Рис. 1. Гіпотетичні варіанти зв'язку Воєнної організації держави з сектором безпеки

його традиційному західному розумінні, як правило, стосується значно ширшої, більш загальної та складної за своїм призначенням, складом, структурою, завданнями, функціями організаційної системи, ніж ВОД.

Розглянемо детальніше запропонований підхід до формулювання понять сектору безпеки та ВОД і обґрунтування їхнього призначення, складу, структури, взаємозв'язків.

Сектор безпеки. У науковій літературі та практичній діяльності (залежно від контексту) поняття «сектор безпеки» має різне значення, при цьому, як правило, чітко розмежовують державний та недержавний сектори безпеки, які разом утворюють національний сектор безпеки (рис. 2). Основу останнього становить система охоронних організацій та підрозділи безпеки приватних підприємств, аналітичні недержавні центри та неурядові організації з проблем безпеки тощо. На рис. 2 відображено взаємозв'язок національного сектору безпеки з регіональними, міжнародними та глобальними структурами безпеки.

Відсутність офіційного визначення «сектору безпеки» та недосконалість поняття «воєнна організація держави» заважає розробці та упорядкуванню системи документів із забезпечення національної безпеки, а в деяких випадках робить це взагалі неможливим (наприклад, концепція та програма розвитку Воєнної організації держави, Стратегія воєнної організації держави, Стратегія воєнної організації держави); ускладнює сприйняття та запровадження вже створених стратегічних документів, а також практичне встановлення взаємозв'язків між ними (Воєнна доктрина України, Стратегічний оборонний бюлетень, Стратегія національної безпеки України тощо); призводить до дискусій щодо призначення, складу, структури, підходів до формування основних завдань, взаємозв'язку між цими

організаціями; унеможливує здійснення ефективної державної політики та державного управління з розвитку сектору безпеки та ВОД.

Нині є два радикальних погляди стосовно цих понять, яким відповідають варіант (1) та рис.1а. У спрощеному вигляді їх можна сформулювати так.

Перший: сектор безпеки — західний термін, що за своєю сутністю близький, якщо не тотожний, до поняття ВОД і є своєрідною даниною політики євроатлантичної та європейської інтеграції, у межах реалізації якої передбачається здійснення заходів з адаптації та гармонізації національної нормативно-правової й нормативно-технічної бази до стандартів Альянсу, в тому числі з процедурних та термінологічних питань. При цьому термін ВОД вважають невдалим, необґрунтованим, запозиченим у РФ, що не відповідає державній політиці та реальним процесам у сфері забезпечення національної безпеки України, від нього необхідно відмовитися, зробивши відповідні зміни у чинному законодавстві

Другий: поняття ВОД необхідно конкретизувати та деталізувати, насамперед щодо призначення, сутності, складу, структури, функцій, завдань, взаємозв'язків її складових, врахувавши особливості процесів її реформування в Україні, а також відмовитися від офіційно невизначеного західного терміна «сектор безпеки» та внести відповідні корективи до Стратегії національної безпеки України та інших документів, де його застосовують.

Доцільність застосування цих понять залежить насамперед від керівництва держави, його уявлення стосовно призначення та тенденції розвитку цих організацій, їхнього місця в загальній системі забезпечення націо-

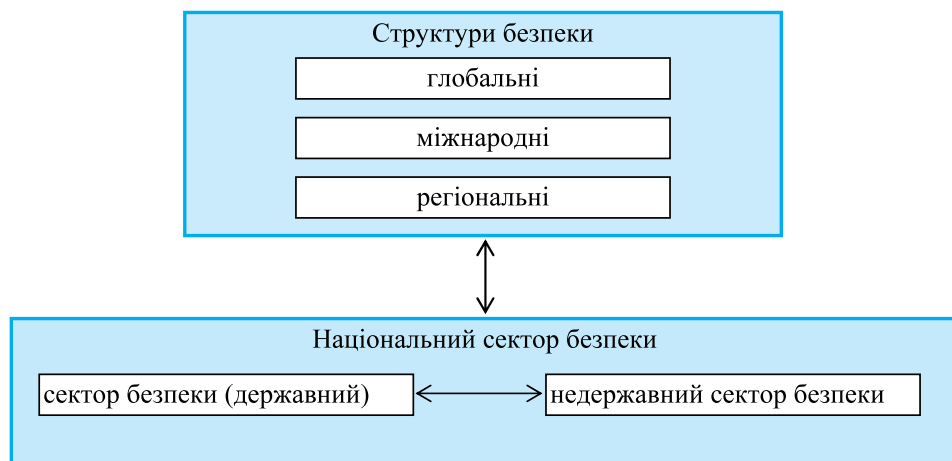


Рис. 2. Сектор безпеки (державний) у національному секторі безпеки та структурах безпеки

нальної безпеки, взаємозв'язків між ними та іншими суб'єктами цієї системи, а також від об'єктивності та обґрунтованості необхідності існування сектору безпеки та ВОД.

Сектор безпеки, призначений для забезпечення національної безпеки та оборони, як правило, об'єднує (інтегрує) питання політичної, економічної, інформаційної, воєнної тощо сфер безпеки, вирішення яких забезпечують воєнними й невоєнними методами, воєнна безпека та воєнні методи, як правило, не домінують. У структурі сектору безпеки виділяють силовий блок (рис. 3), для якого в європейських та євроатлантичних структурах часто використовують поняття «сектор безпеки та оборони». Близьке за змістом поняття «національна безпека та оборона» застосовують (без визначення) в національній нормативно-правовій базі та назвах деяких структур органів державної влади (Комітет з питань національної безпеки та оборони Верховної Ради України).

У вузькому розумінні сектор безпеки може ототожнюватися із силовим блоком, а у широкому, крім силового блоку, до сектору безпеки можуть також входити оборонно-промисловий та науковий комплекси, органи державної влади та місцевого самоврядування, що відповідають за формування та реалізацію зовнішньої та внутрішньої політики, екологічну та інформаційну безпеку тощо (рис. 3). Конкретний склад сектору безпеки значною мірою визначається стратегічними поглядами керівництва держави на його призначення, панівними традиціями в суспільстві, економічними та іншими чинниками. Але в будь-якому випадку має бути сформульовано його призначення, сформовано чітку систему критеріїв відбору його компонентів.

У свою чергу, силовий блок може ототожнюватися з ВОД, що має місце, наприклад, у РФ та Білорусі, та об'єднувати всі силові компоненти, не враховуючи їхньої специфіки та істотних відмінностей щодо основного призначення, форм та методів застосування їхніх сил та засобів тощо (рис. 4). Така модель сек-

тору безпеки та його силового блоку передбачає включення до його складу всіх військ, військових формувань та органів управління ними, правоохоронних, розвідувальних та контррозвідувальних органів тощо і фактично є варіантом (1), коли сектор безпеки ідентичний ВОД. Іноді до його складу додатково включають також оборонно-промисловий та науковий комплекси. При цьому відбувається розширення спектра завдань ВОД, значна частина яких не належить безпосередньо до сфери забезпечення воєнної безпеки і тому суперечить основному призначенню ВОД — забезпечувати воєнну безпеку воєнними методами від зовнішніх загроз воєнного характеру. Окрім того, така модель силового блоку веде до надмірної мілітаризації сектору безпеки, ускладнює управління ним та його складовими (вони істотно відрізняються за методами, формами, завданнями тощо між собою). Наслідком застосування такого підходу до сектору безпеки та ВОД може бути зниження ефективності державної політики та державного управління, насамперед стратегічного.

У структурі силового блоку сектору безпеки можуть виокремлювати сектор оборони, призначений для забезпечення воєнної безпеки, та сектор державної безпеки, що має забезпечити безпеку в деяких невоєнних сферах (державній, екологічній, державних кордонів тощо) невоєнними методами (рис. 5). Такий розподіл умовний, і, як правило, сектор оборони має відповідні завдання щодо забезпечення національних інтересів у невоєнній сфері, як і сектор державної безпеки під час відсічі збройної агресії (ліквідації збройного конфлікту) повинен брати участь у забезпеченні оборони держави. Арсенал невоєнних методів сектору державної безпеки включає широкий спектр специфічних методів, засобів і форм застосування, наприклад, сил і засобів розвідувальних, контррозвідувальних та правоохоронних органів (правоохоронних органів зі спеціальним статусом), у тому числі і таких, що передбачають застосування сили за чітко визначених законодавством умов.

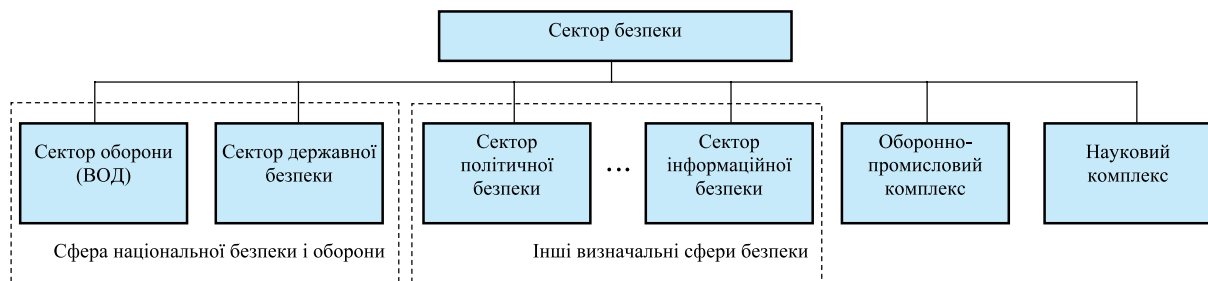


Рис. 3. Сектор безпеки в широкому розумінні силового блоку

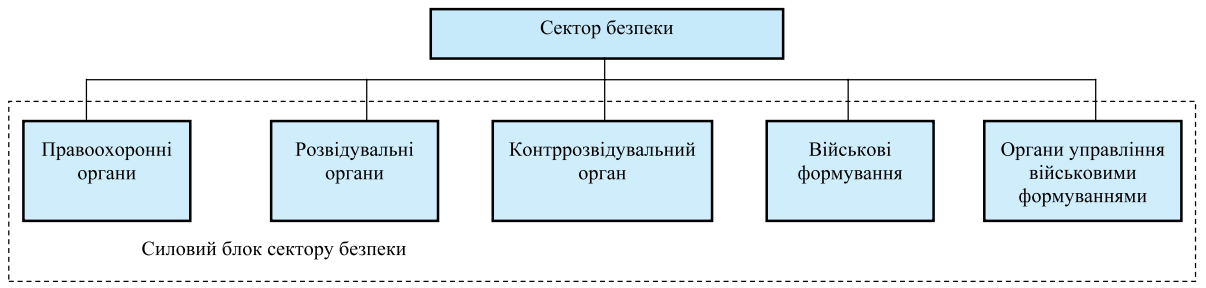


Рис. 4. Сектор безпеки у вузькому розумінні силового блоку

Нині протидія будь-яким загрозам національним інтересам має комплексний характер (раціональне застосування усіх допустимих методів, сил та засобів для ефективної та своєчасної нейтралізації, ліквідації або зменшення впливу таких загроз). Тут йдеться про призначення та основні завдання цих організацій, що обумовлюють їхній склад та структуру, розподіл функцій та механізми взаємодії тощо.

Виокремлення в силовому блоці сектору державної безпеки та сектору оборони (ВОД) відповідає чинному законодавству, відповідно до якого правоохоронні органи відокремлені від Воєнної організації держави [6, 9], що дає змогу узгодити за призначенням, завданнями, методами застосування сил та засобів компонентів цих секторів, значною мірою їх уніфікувати та стандартизувати.

З погляду автора, більш прийнятним для України є варіант сектору безпеки та його силового блоку, в якому виокремлюють дві складові — сектор державної безпеки та ВОД (сектор оборони), кожна з яких об'єднує більш-менш подібні за призначенням, методами, засобами, загрозами та сферою застосування компоненти (рис. 5).

У контексті завдань, визначених у Стратегії національної безпеки України [16], сектор безпеки має включати Збройні сили, інші військові формування, правоохоронні (зі спе-

ціальним статусом), розвідувальні та контррозвідувальні органи держави, тобто тільки силові компоненти без органів управління ними. Реформування сектору безпеки та його окремих складових при цьому спрямовано на забезпечення їхньої готовності до виконання завдань оборони держави, підвищення ефективності захисту прав і свобод людини, забезпечення національної безпеки, боротьби з корупцією та організованою злочинністю». Таке призначення сектору безпеки має низку істотних недоліків: завдання сектору безпеки сформульовані безсистемно, не враховано рівень їхньої загальності, пріоритетності та специфіки; деякі мають декларативний характер, їхнє виконання не може бути цілковито забезпечено з огляду на склад та структуру сектору безпеки; не розкрито взаємозв'язок з ВОД; сектор безпеки, що за своїм складом належить тільки до силового блоку, не спроможний забезпечити національну безпеку в усіх її визначальних сферах тощо.

Не зрозуміло, за якою системою критеріїв формувалася склад та згідно з якими пріоритетами формулювалися завдання сектору безпеки. Завдання щодо захисту прав і свобод людини не є для цієї моделі сектору безпеки пріоритетним, тому не може бути цілковито забезпечено. Боротьба з корупцією та злочинністю є лише однією зі складових забезпечення національної безпеки, і ставити її поряд із загальними та масштабними завданнями некоректно.

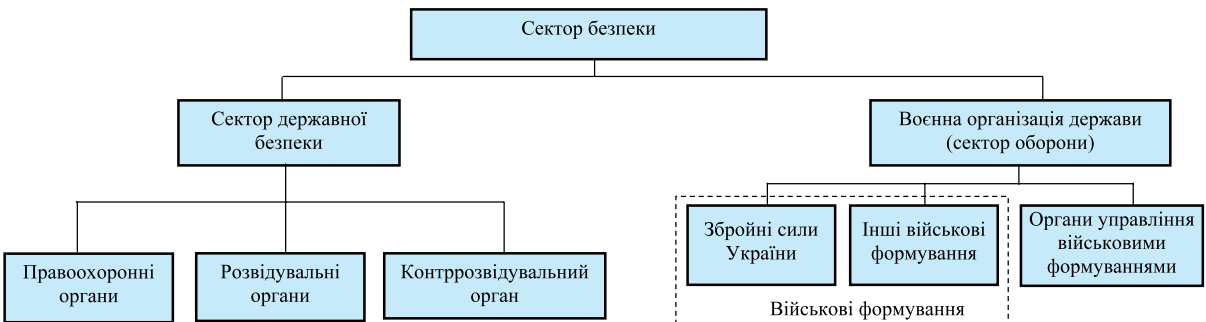


Рис. 5. Сектор безпеки у вузькому розумінні з виділенням ВОД та сектору державної безпеки

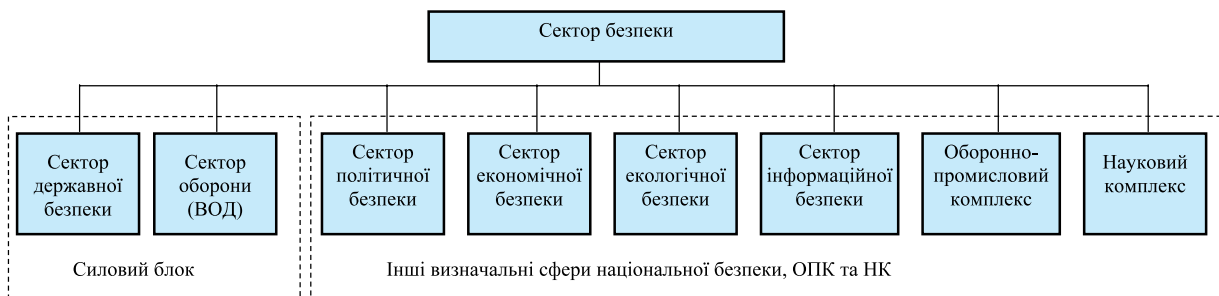


Рис. 6. Пропонована модель сектору безпеки та ВОД

Такий підхід до складу та призначення переважно відповідає варіанту (3) вузького розуміння сектору безпеки без чіткого виокремлення в ньому сектору оборони (ВОД) та сектору державної безпеки.

З поняття сектору безпеки, сформульованому в [11], важко зрозуміти його склад, структуру та відмінність від ВОД, дискусійне також призначення сектору безпеки — захист національної безпеки й оборони держави та здійснення демократичного контролю за діяльністю його суб'єктів. Останнє означає, що складові сектору безпеки — це всі суб'єкти демократичного цивільного контролю, тобто органи державної влади та місцевого самоврядування, засоби масової інформації та громадські організації (що не зовсім коректно). Понад те, відповідно до цього формулювання, сектор безпеки має бути складовою ВОД, яку визначено в [11] як захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз у воєнній сфері та від кризових і надзвичайних ситуацій.

З огляду на запропонований вище підхід до розробки понять сектору безпеки та Воєнної організації держави, конкретизуємо систему критеріїв відбору претендентів та правило їхнього включення саме до сектору безпеки, враховуючи його особливості та умови в Україні:

відповідність призначення претендентів місії сектору безпеки;

відповідність домінуючої сфери застосування претендента визначальній сфері (сукупності сфер) застосування сектору безпеки;

відповідність домінуючого методу претендента базовому методу (сукупності методів) сектору безпеки;

відповідність гами та пріоритетності загроз, визначених для претендента, спектру та пріоритетності загроз сектору безпеки;

наявність легітимних військових формувань, в яких передбачені військовослужбовці та во-

енна служба, а також спеціальних сил та засобів у компонентах сектору безпеки;

відповідність завдань, що визначені компоненту в складі сектору безпеки, можливостям цього компоненту щодо його виконання.

Як зазначалося вище, для ефективного подолання можливих конфліктів та суперечностей між різними критеріями і пошуку компромісних рішень має бути встановлена ієрархія або хоча б їхня пріоритетність. Так, пріоритет та обов'язковий характер у зазначеній системі мають перші чотири критерії, які розташовані у порядку зменшення пріоритетності (можлива й інша послідовність). При цьому визначальними сферами для сектору безпеки можуть бути політична, економічна, воєнна, екологічна та інформаційна сфери, сфера державної безпеки та безпеки державного кордону України тощо. Конкретний склад, внутрішня ієрархія та пріоритетність визначальних сфер, спектр загроз, сукупність базових методів для сектору безпеки можуть змінюватися з часом залежно від динаміки змін геополітичної, гео-економічної та геостратегічної ситуації, а також результатів розвитку самого сектору безпеки. Необхідність виділення визначальних сфер забезпечення національної безпеки, конкретизація спектра загроз для сектору безпеки та його компонентів, як і домінуючих сфер та методів, обумовлена насамперед обмеженістю ресурсів, що можуть надаватися державою для забезпечення національної безпеки, різним рівнем загроз національним інтересам у різних сферах національної безпеки, необхідністю концентрації сил та засобів для їхнього ефективного та своєчасного застосування.

Однією з особливостей сектору безпеки (порівняно з ВОД) є більша різноманітність методів його застосування. Враховуючи комплексний характер впливу загроз на визначальні сфери національної безпеки та необхідність комплексної протидії їм, сукупність базових методів сектору безпеки має об'єднувати як силові та воєнні, так і політичні, дипломатичні, економічні та інші невоєнні методи.

Наступний критерій необов'язковий для всіх компонентів сектору безпеки, хоча і відображає специфіку таких його складових, як ВОД, правоохоронні (органи спеціального призначення), розвідувальні та контррозвідувальні органи. Якщо воєнні методи застосовують переважно компоненти ВОД, то спеціальні методи, сили та засоби є домінуючими для правоохоронних (органів спеціального призначення), розвідувальних та контррозвідувального органів, у тому числі оперативно-розшукові методи, спеціальні інформаційні операції тощо. Водночас цей критерій необов'язковий для організацій, підприємств та установ оборонно-промислового та наукового комплексів.

Щодо останнього критерію. Якщо претендент йому не відповідає, можливі такі варіанти: претендента не включають до складу сектору безпеки; включають після уточнення його завдань та/або сил і засобів; коригується призначення та завдання сектору безпеки.

Таким чином, претендент на статус компонента сектору безпеки може включатися до його складу за змішаною процедурою (правилом), згідно з яким обов'язкове виконання першого та четвертого критеріїв, а інші два обов'язкові тільки для силових компонентів сектору безпеки.

З огляду на вищезазначену систему критеріїв та правило відбору компонентів до складу сектору безпеки, а також варіант (3), пропонуємо таке поняття сектору безпеки: це **сукупність Воєнної організації держави, правоохоронних, розвідувальних та контррозвідувальних органів, оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, а також організацій, підприємств та установ, діяльність яких спрямована на захист національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз у визначальних сферах національної безпеки політичними, дипломатичними, економічними, воєнними, спеціальними методами та засобами.** На рис. 6 наведено модель структури та складу сектору безпеки, що відповідає цьому поняттю.

Воєнна організація держави. Відповідно до запропонованого підходу до розробки понять сектору безпеки та ВОД, порівняємо поняття ВОД, що застосовують у національному законодавстві та науковій літературі, з аналогічними поняттями інших країн, а також дослідимо можливості їхнього використання у запропонованій моделі сектору безпеки.

Різноманіття поглядів щодо ВОД та сектору безпеки зумовлено відсутністю чіткої загальноприйнятої сукупності взаємопов'язаних

системоутворювальних ознак (критеріїв) стосовно належності певного компонента до складу ВОД.

Запропонована вище система критеріїв відбору претендентів та правило їхнього включення до ВОД і сектору безпеки конкретно для ВОД має такий вигляд:

відповідність призначення претендентів призначенню ВОД;

відповідність домінуючої сфери діяльності компонента пріоритетній воєнній сфері діяльності ВОД;

пріоритетність застосування воєнних методів над невоєнними компонентами ВОД;

відповідність гами та пріоритетності загроз, визначених для компонента ВОД, сукупності та пріоритетності загроз у сфері воєнної безпеки;

наявність легітимних військових формувань, де передбачені військовослужбовці та воєнна служба;

спроможність компонентів протидіяти зовнішнім загрозам воєнного характеру воєнними методами.

Для ефективного подолання можливих конфліктів та суперечностей між різними критеріями і пошуку компромісних рішень має бути встановлена ієрархія чи хоча б їхня пріоритетність. При цьому претендент на статус компонента ВОД може увійти до її складу, якщо відповідає одночасно всім вищевказаним критеріям.

Розглянемо відповідність цим критеріям понять ВОД, що застосовують у чинному національному та законодавстві інших країн (див. табл.).

Згідно з чинним національним законодавством, ВОД [6, 9] — сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Тривалий час це визначення було яскравим прикладом безсистемного підходу до формування законодавства у сфері забезпечення національної безпеки, причиною неузгодженості законів «Про основи національної безпеки України» та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави» стосовно

но спрямованості ВОД [6, 9]. Сьогодні залишається суперечність між визначенням ВОД (див. табл.) та її призначенням, що сформульовано в статті 9 Закону «Про основи національної безпеки України»: «Воєнна організація держави забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальну цілісність та недоторканність кордонів; протидіє зовнішнім загрозам воєнного характеру.» Таке призначення ВОД, з одного боку, включає загальні конституційні норми, що стосуються майже всіх силових структур (захист суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів України), з іншого боку, конкретизує специфіку призначення ВОД (забезпечення оборони України та протидія зовнішнім загрозам воєнного характеру). Саме ця специфіка призначення ВОД має враховуватися при формулюванні поняття.

Окрім того, згідно з національним законодавством [6], до складу ВОД не входять правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування та підприємства, установи, організації оборонно-промислового та наукового комплексів, спеціальні формування, що можуть створюватися на випадок війни. Загальна тенденція розвитку інших військових формувань — скорочення їхньої чисельності, перетворення у цивільні структури (органи, служби), впровадження норм демократичного цивільного контролю за їхньою діяльністю. Ця тенденція зумовлена сукупністю зовнішніх та внутрішніх чинників, найважливішими з яких є сприятлива геополітична та геостратегічна ситуація у воєнній сфері, що склалася навколо України та прогнозується на короткострокову та середньострокову перспективу, появою нових небезпечних загроз національним інтересам у невоєнних сферах, насамперед внутрішньополітичній, вкрай обтяжливими для економіки умовами утримання ВОД в її теперішньому вигляді (дублюючими та неоптимальними за чисельністю, складом, структурою, функціями та завданнями складовими). Одна з формальних ознак нинішнього перебування у ВОД деяких інших військових формувань — це лише статус військовослужбовця та порядок проходження військової служби в них.

У перспективі в Україні очікують істотне скорочення інших військових формувань; їхнє перетворення на цивільні організації з одночасним включенням до складу сектору безпеки; трансформація сукупності військових формувань в одну (дві), але найбільш потужні та професійно підготовлені компоненти ВОД — Збройні Сили України (можливо й Внутрішні війська).

Реалізація такого сценарію розвитку ВОД передбачає паралельне зменшення кількості не-

притаманих їй завдань (боротьби з тероризмом, нелегальною міграцією, незаконною торгівлею зброєю, наркотиками, наслідками екологічних та техногенних катастроф) з одночасним посиленням цих завдань для інших компонентів сектору безпеки, особливо для правоохоронних, розвідувальних, контррозвідувальних органів, відповідних структур МНС тощо. Необхідно забезпечити концентрацію зусиль ВОД саме на виконанні її основних завдань щодо забезпечення воєнної безпеки та оборони держави. З цих позицій має бути уточнений перелік зовнішніх та внутрішніх загроз у воєнній сфері, насамперед у [9] та Воєнній доктрині України. Нині в умовах реформування, що відбуваються в секторі безпеки та ВОД, загострилася конкуренція за функції, завдання та державні ресурси між силовими відомствами, посилилося бажання деяких керівників вирішувати неприродні для організації завдання. Водночас, враховуючи уніфікацію та загальність допоміжних завдань компонентів ВОД та загалом сектору безпеки, доцільно покласти їх на один з найбільш підготованих компонентів, це дасть змогу ефективніше використовувати державні ресурси, якісніше виконувати завдання. До таких допоміжних завдань належать господарські, кадрові, освітні, виховні, наукові, культурні тощо.

Не включення до складу ВОД правоохоронних органів, на погляд автора, коректне і обумовлено значними відмінностями в їх призначенні, істотною специфікою форм, методів, сил та засобів їхньої діяльності, а також відповідає державній політиці демократичного цивільного контролю над ВОД та правоохоронними органами держави [6]. Тобто головною метою ВОД має бути забезпечення прийнятної рівня воєнної безпеки, а метою правоохоронних органів спільно з перетвореними на цивільні структури іншими військовими формуваннями — державної безпеки та безпеки державних кордонів. Часткове або цілкове покладання на ВОД неспецифічних для неї функцій та завдань правоохоронних та інших органів і служб з одночасним їхнім включенням до її складу не відповідає демократичному розвитку країни, може призвести до надлишкової мілітаризації та неефективного використання ресурсів. Правоохоронні органи держави (як і ВОД) мають входити до складу сектору безпеки.

Воєнна організація держави (див. табл.), згідно з законодавством [6, 9], включає насамперед сукупність органів державної влади, що також некоректне, оскільки тоді компонентами ВОД є всі органи та ланки законодавчої, судової та виконавчої влади. За такого погляду ВОД є значно потужнішою організацією, ніж сектор безпеки, включає його як одну з

компонент (варіант (4) зв'язку сектору безпеки з ВОД).

Перелік загроз, яким має протидіяти ВОД, визначено дуже широко, не враховуючи спеціфіки організації, її реальних можливостей — всі зовнішні та внутрішні загрози національним інтересам України. Вони потребують істотного уточнення, конкретизації та ранжирування.

На відміну від РФ та Білорусі (див. табл.), в Україні та Казахстані до визначення ВОД не входить оборонно-промисловий (ОПК) та науковий комплекси, а також їхні частини. Це питання дискусійне. Так, стан озброєння та військової техніки (ОВТ) Збройних Сил України та інших військових формувань фактично досяг критичної межі, за якою їхня експлуатація небезпечна та неефективна, насамперед через фізичне та моральне старіння. Включення ОПК до складу ВОД логічно з погляду зміцнення організації та впровадження сучасних вітчизняних ОВТ до Збройних сил та інших військових формувань, ефективнішого та раціональнішого використання бюджетних коштів, максимального узгодження їхніх вимог та потреб з можливостями ОПК. Проблема полягає в спроможності вітчизняного ОПК задовольнити потреби ВОД сучасними зразками ОВТ за майже відсутніх замкнутих циклів його виробництва та істотної залежності від російського ОПК, руйнації значної кількості підприємств, наукових установ, втрати спеціалістів, наукових розробок та технологій під час обвальної конверсії у попередні роки. Окрім того, за роки незалежності оборонне замовлення не перевищувало 3—5% обсягів продажу вітчизняного ОПК, яке орієнтувалося на зовнішній ринок, тому силові структури практично не мали реального впливу на наукову та виробничу політику ОПК. Причиною не включення ОПК та наукового комплексу до ВОД є також обмежені можливості щодо застосування директивних методів управління ними, особливо в мирний час (невідповідність ОПК та наукового комплексу одному з критеріїв належності до ВОД — застосування воєнних методів, у тому числі директивних методів управління). До того ж, чинне національне законодавство не передбачає включення ОПК до складу ВОД. Так, у статті 7 Закону «Про основи національної безпеки України» чітко відокремлюється ВОД від ОПК при визначенні загроз у воєнній сфері та сфері безпеки державних кордонів України: «стриманість та недостатність фінансового забезпечення програм реформування Воєнної організації держави та оборонно-промислового комплексу України».

У [12] визначення ВОД розширено з погляду компонентів, але звужено щодо головно-

го призначення та спрямованості: «це сукупність призначених для забезпечення воєнної безпеки і оборони України структур та органів державної влади, органів місцевого самоврядування і військових формувань, створених та діючих відповідно до Конституції України і законів України, які мають право застосовувати силові засоби та засоби збройної боротьби та/або здійснювати спеціальні операції в межах та у випадках, встановлених законом, інших визначених законом структурних ланок держави.» При цьому не зрозуміло, про які структури державної влади та структурні ланки держави йдеться.

Автори пропонують досить суперечливий та дискусійний для України склад ВОД, який значною мірою збігається з визначеним у Воєнній доктрині Російської Федерації з деякими особливостями авторського трактування:

Збройні Сили України, інші військові формування, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які призначені для відсічі зовнішньої збройної агресії та інших воєнних загроз;

внутрішні війська, інші військові формування й органи, призначені для захисту конституційного ладу, боротьби з тероризмом;

органи, загони, частини та підрозділи охорони державного кордону і Державної служби транспорту;

правоохоронні органи та формування, які призначені для боротьби зі злочинністю;

розвідувальні та контррозвідувальні органи держави;

органи та воєнізовані формування, які призначені для забезпечення урядового зв'язку;

органи і підрозділи цивільного захисту;

спеціальні формування, які створюються у воєнний час;

частина оборонно-промислового та наукового комплексів, призначена для забезпечення завдань воєнної безпеки та оборони держави».

Такий розширений склад ВОД (включення правоохоронних органів, частини ОПК та наукового комплексу, надання органам місцевого самоврядування непричепованих їм повноважень тощо) суперечить закону «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави», пріоритетному напрямку державної

політики щодо демілітаризації силових складової сектору безпеки, запропонованому цими авторами визначенню ВОД.

Дискусійний підхід до ВОД, запропонований в [1]: «Сукупність збройних, а також воєнно-політичних, воєнно-економічних, воєнно-наукових та інших органів, установ й інститутів держави, що опікуються військовою діяльністю». Яке ж призначення ВОД та таких її компонентів, як збройні органи, установи й інститути держави тощо? Це визначення також передбачає включення до ВОД частини ОПК та наукового комплексів (воєнно-економічні, воєнно-наукові установи й інститути держави, що опікуються військовою діяльністю). При цьому з ОПК «випали» казенні та інші підприємства. Наукові організації та інститути (наприклад, НАНУ та Міністерство освіти), що працюють або можуть працювати в інтересах ВОД, не є воєнно-економічними та воєнно-науковими. Якщо автори мали на увазі тільки установи й інститути, що входять до складу Збройних сил, інших військових формувань та органів управління ними, то це суперечить їхньому баченню щодо складу та структури ВОД: «Основним елементом ВОД є збройна організація держави, до якої входять озброєні формування, передбачені державним законодавством, а також військово-адміністративні, військово-правові органи. Ядро збройної організації становлять ЗС. Елементами ВОД також є ОПК і частина інших галузей економіки й науки, що переважно працюють у воєнній сфері, а також органи й установи державної влади, політичні органи й організації, що безпосередньо опікуються питаннями оборони й безпеки країни. Діяльність ВОД забезпечує необхідний рівень обороноздатності держави, її воєнну міць і бойову міць ЗС». Таким чином, ВОД має розглядатися як сукупність трьох основних складових: Збройні сили й інші війська; частина промислового і наукового комплексів країни; органи управління силовими та допоміжними компонентами».

Питання ВОД, її взаємозв'язок з правоохоронними органами держави детально досліджено у [14], доведено, що правоохоронні органи держави не входять до складу ВОД, мають інші завдання та повноваження щодо забезпечення національної безпеки. Ситник Г. П. на прикладі основного компонента ВОД — Збройних Сил України — проаналізував сукупність проблемних питань з управління ВОД, але за межами дослідження залишилися питання конкретного визначення ВОД, її структури, завдань, підпорядкування, розподілу функцій між складовими на різних рівнях державного управління СЗНБ, а найголовніше — взаємозв'язку ВОД з сектором безпеки тощо.

У [11] поняття ВОД і сектору безпеки сформульовано без відповідного обґрунтування, не враховано реального стану та тенденцій розвитку цих організацій в Україні, специфіку призначення, сферу та методи застосування домінуючих компонентів, не розкрито взаємозв'язок цих організацій, вони суперечать чинній нормативно-правовій базі (особливо стосовно включення до складу ВОД правоохоронних органів, підприємств оборонно-промислового та наукового комплексів). Дискусійні запропонований склад, структура та завдання ВОД, не визначено систему критеріїв, на базі якої автор відбирав компоненти ВОД. Стосовно поняття сектору безпеки не зрозуміло, в чому його відмінність від ВОД, що загальне, а що — часткове. Згідно з [11]: «Воєнна організація держави — це сукупність органів державної влади, військових та озброєних формувань, утворених відповідно до законів України, спеціальних служб, правоохоронних органів спеціального призначення, оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, органів управління ними, підприємств, установ, закладів та організацій, що виконують завдання у сфері воєнної безпеки, діяльність яких спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз у цій сфері та кризових і надзвичайних ситуацій».

Таким чином, загальне для всіх вищенаведених підходів є відсутність чітких критеріїв належності до ВОД окремих компонентів, спроба застосувати досвід інших країн без відповідного обґрунтування та врахування реальних умов в Україні.

Щодо досвіду інших країн, то, окрім України, поняття ВОД застосовує Російська Федерація, Республіка Казахстан та Республіка Білорусь, офіційні визначення яких згруповано в таблиці.

Загальне для цих понять: першоджерело — Воєнна доктрина Російської Федерації, з якої вдало чи ні воно було трансформовано в національні законодавства інших країн; обов'язкове включення до складу ВОД Збройних сил як основи забезпечення воєнної безпеки і оборони держави та інших військових формувань; головне призначення ВОД — забезпечення воєнної безпеки та оборони держави (з різним ступенем акцентуації в різних країнах); застосування воєнних методів для забезпечення воєнної безпеки та оборони держави.

Найчіткіше визначення ВОД — у Республіці Казахстан, до її складу включено тільки війська та військові формування, найскладніше за структурою, складом, різноманіттям форм і методів застосування елементів і з погляду самого формулювання — у Російській Федерації, нечітко й невдало — в Україні.

Визначення поняття та складу ВОД у країнах, що його застосовують

Назва країни	Назва документа	Рік	Визначення та склад ВОД
Білорусь	Закон «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь»	2002 р.	«совокупность Вооруженных Сил Беларуси, других войск и воинских формирований, государственных, военно-политических органов управления, органов военного управления, иных организаций, основная деятельность которых в мирное время направлена на решение задач по обеспечению военной безопасности государства (предотвращение военной угрозы), а в случае войны — на обеспечение вооруженной защиты Республики Беларусь, отражения нападения, разгром противника и достижение политических целей в войне. В военную организацию государства, кроме того, входит оборонный сектор экономики Республики Беларусь, осуществляющий научную и(или) производственную деятельность по созданию продукции (работ, услуг) военного назначения»
Казахстан	Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Военной доктрины Республики Казахстан»	2007 р.	«включает в себя вооруженные силы, другие войска и воинские формирования Республики Казахстан, предназначенные для выполнения задач военными методами»
РФ	Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации»	2000 р.	«целям обеспечения военной безопасности Российской Федерации служит военная организация государства. Военная организация государства включает в себя Вооруженные силы Российской Федерации, составляющие ее ядро и основу обеспечения военной безопасности, другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач военной безопасности военными методами, а также органы управления ими. В военную организацию государства также входит часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности. Главной целью развития военной организации государства является обеспечение гарантированной защиты национальных интересов и военной безопасности Российской Федерации и её союзников»
Україна	Закон «Про основи національної безпеки України» та Закон «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави»	2003 р.	«сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз... Воєнна організація держави забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальну цілісність та недоторканність кордонів; протидіє зовнішнім загрозам воєнного характеру»
РФ - Білорусь	Постанова Вищої Державної Ради Союзної держави «О Военной доктрине Союзного государства»	2001 р.	«включает в себя: органы государственной власти и военного управления Союзного государства, государств-участников, в исключительном и совместном ведении которых находятся вопросы обеспечения военной безопасности Союзного государства; войска (силы), выделенные государствами-участниками в Объединенную (региональную) группировку войск (сил); национальные вооруженные силы, другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач по обеспечению военной безопасности Союзного государства в соответствии с планами применения Вооруженных Сил Республики Беларусь и Вооруженных Сил Российской Федерации; часть промышленного и научного комплексов государств-участников, предназначенная для обеспечения функционирования военной организации Союзного государства и находящихся в их совместном управлении»

Одна з важливих ознак включення певної компоненти до складу ВОД — застосування ними саме воєнних методів управління, що відсутнє у визначенні ВОД в Україні. У мирний час це стосується насамперед тієї частини ВОД, де є військова служба, а в управлінській діяльності застосовується директивна форма управління, надано право застосувати зброю, воєнну та спеціальну техніку під час виконання завдань, визначених законодавством. З цього приводу цікава думка російських фахівців. Так, стосовно Воєнної організації держави, її складу та структури у [17, 47] підкреслюється: «В военной организации субъектом управления является Верховный Главнокомандующий, министр обороны и органы военного управления, а объектом управления в мирное время является основная часть военной организации государства. При введении военного положения или в военное время объектом управления становится вся военная организация и другие сферы деятельности в области обороны, где применяются военные методы управления. В мирное время это в полной мере относится к той части военной организации государства, где есть военная служба, а в управленческой деятельности органов военного управления применима директивная форма управления, предоставлено право применения вооружения, военной и специальной техники при выполнении задач, определенных федеральным законодательством».

У зв'язку з цим у [17] зазначаються специфічні стосовно державного управління властивості воєнних методів управління: наявність у військових формуваннях ВОД військової служби, озброєння, воєнної і спеціальної техніки та надання права застосувати їх під час виконання завдань, визначених законодавством. Ці методи управління мають державно-власний характер, де переваги мають суб'єкти управління, а керовані об'єкти (компоненти ВОД) сприймають їх рішення, дії та трансформують на процеси власного функціонування.

Головною метою воєнного управління є визначення складу, структури, чисельності, забезпечення ВОД та кожного її елемента; збереження або зміна досягнутого рівня забезпечення воєнної безпеки та оборони держави; упорядкування режиму діяльності; своєчасне приведення її елементів до відповідного стану, враховуючи розвиток та зміни воєнно-політичної та воєнно-стратегічної обстановки [17].

Для управління воєнними методами у ВОД має бути створено систему органів воєнного управління на чолі з Головнокомандувачем ВОД. В Україні такої системи управління немає (можна казати тільки про наявність окремих фрагментів), не визначена вона в існую-

чому офіційному понятті ВОД як складова, а посада Головнокомандувача ВОД взагалі не передбачена чинним законодавством (Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України). Такий стан унеможлиблює ефективне комплексне застосування сил та засобів оборони й безпеки держави; об'єднання під єдиним командуванням різновидових та різновідомчих сил і засобів; створення міжвідомчих уніфікованих систем технічного, тилового забезпечення, комплектування, підготовки кадрів та військової освіти; застосування сучасних методів програмно-цільового планування та управління розвитком ВОД та її окремих складових тощо.

Склад, структура та пріоритетні напрями діяльності ВОД залежать від стану держави — мирний час, надзвичайний (воєнний) стан або особливий період (воєнний час), рівня розвитку суспільства, соціально-економічної та науково-технічної бази, розвитку засобів збройної боротьби, умов внутрішньо- та зовнішньополітичної обстановки. Так, вплив ВОД на процеси життєдіяльності суспільства та держави, як правило, зростає в особливий період (визначено у понятті ВОД Республіки Білорусь).

Відомий фахівець у сфері національної безпеки В. Л. Манілов у праці «Оптимизация военной организации государства» [9] трактує її як «...сложную, многопрофильную и многоуровневую систему... в узком смысле представляющую собой систему органов государственного и военного управления, Вооруженных Сил, воинских формирований, совместная, согласованная, скоординированная деятельность которых обеспечивает решение специфической... задачи — защиты национальных интересов и безопасности страны». Автор також виокремлює три основні блоки у структурі ВОД: силовий блок, матеріально-технічну базу функціонування та розвитку ВОД, духовний потенціал.

У [5] конкретизовано та деталізовано структуру та склад силового блоку ВОД Російської Федерації, що значною мірою збігається з аналогічним блоком Республіки Білорусь та включає «...Вооруженные Силы (Сухопутные войска, Военно-воздушные Силы, Военно-Морской Флот) внутренние войска МВД РФ, Пограничные войска ФСБ РФ, железнодорожные войска РФ, войска гражданской обороны и МЧС РФ. К воинским формированиям относятся инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования в Федеральных органах исполнительной власти, а также создаваемые на военное время специальные формирования. Под понятием «органы» подразумеваются: Служба внешней разведки РФ (СВР России), органы Федеральной службы безопасности РФ (ФСБ Рос-

сии), включаючі пограничні війська і Федеральне агентство правительственої зв'язи і інформації при Президенті РФ (ФАПСИ); органи Федеральної служби охорони РФ (ФСО Росії); Федеральне забезпечення мобілізаційної підготовки органів державної влади РФ... В воєнне время в рамках Воєнної організації державства можуть создаватися партизанські формування, народні ополчення, милицейські (жандармські) і інші спеціальні формування».

Порівняльний аналіз доводить, що між поняттями ВОД, що застосовують у РФ, Білорусі та Казахстані, є істотні розбіжності з поняттям ВОД в Україні (див. табл.) насамперед щодо її структури та складу. Поняття ВОД перелічених країн не можуть бути застосовані в Україні, оскільки не враховують її особливостей, не відповідають стану ВОД та тенденціям розвитку в нашій країні, її майбутньому складу та структурі, насамперед щодо зменшення військової складової та можливого перетворення ВОД в однокомпонентну (двокомпонентну) структуру, що включатиме Збройні Сили України та, можливо, Внутрішні війська (рис. 5). З другого боку, поняття ВОД [6, 9] також не відповідає державній політиці щодо розвитку сектору безпеки та ВОД, потребує уточнення та конкретизації стосовно призначення, структури, складу та завдань.

Загальне для всіх понять ВОД — її основне призначення щодо **захисту національних інтересів насамперед від зовнішніх загроз воєнного характеру воєнними методами** з різною конкретизацією та деталізацією для різних країн, а також обов'язкове включення до її складу Збройних сил та інших військових формувань.

З огляду на вищезазначене, пропонуємо таке визначення ВОД: **сукупність військових формувань та органів управління ними, діяльність яких спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх загроз воєнного характеру воєнними методами**. У цьому понятті «органи управління» військовими формуваннями застосовують у значенні, сутність якого розкрито в статті 1 Закону України «Про оборону України» [7] для органів воєнного управління: «Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями», так само як розкрито в цій статті поняття військових формувань: «створена, згідно з законодавством України, сукупність військових об'єднань».

Таке визначення дає можливість уникнути дублювання законності військових формувань, тим самим спростити поняття ВОД порівняно з чинним, вилучивши з нього зайве

(стосується їх легітимності та демократичного цивільного контролю над ВОД з боку суспільства). Крім того, обмеження, визначені в офіційному понятті ВОД щодо демократичного цивільного контролю над ВОД тільки з боку суспільства, не коректні, оскільки вилучаються такі важливі складові, як парламентський та президентський контроль, контроль з боку судових органів та прокуратури, виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Рекомендації органам державної влади. Серед першочергових — слід назвати такі: офіційно визначити поняття «сектор безпеки» та уточнити поняття «воєнна організація держави», враховуючи їхній взаємозв'язок; здійснити коригування чинної нормативно-правової бази з питань забезпечення національної безпеки у відповідності до цих понять; систематизувати сукупність стратегічних документів, що визначають розвиток сектору безпеки, насамперед встановити їхню ієрархію, сферу застосування, послідовність розробки, у тому числі таких, як Концепція та програма розвитку Воєнної організації держави, Стратегія воєнної безпеки, Стратегічний оборонний бюлетень тощо; забезпечити наукову підтримку, відкритість, участь громадських організацій під час розробки нових та удосконаленні чинних стратегічних документів у сфері національної безпеки, насамперед Концепції розвитку Воєнної організації держави.

Висновки. У статті розроблено підхід до формулювання понять сектору безпеки та ВОД, до обґрунтування їхнього призначення, складу, структури, взаємозв'язків, запропоновано систему критеріїв відбору претендентів та правила їхнього включення до сектору безпеки та ВОД, враховуючи умови в Україні. Здійснено порівняльний аналіз поняття ВОД, обґрунтовано взаємозв'язок між сектором безпеки та ВОД, запропоновано їх призначення, склад та структуру, сформульовано поняття ВОД та сектору безпеки з урахуванням тенденцій розвитку цих організацій в Україні, сформульовано пропозиції органам державної влади, що відповідають за формування та реалізацію державної політики розвитку сектору безпеки та ВОД. Застосування зазначених понять дасть можливість чіткіше виражати сутність закономірностей стратегічного планування та управління у сфері забезпечення національної безпеки, а також механізмів їхнього виявлення у практиці державного управління, формування та реалізації державної політики у цій сфері, оцінки їхньої ефективності. Надалі передбачається зосередитися на розробці комплексної моделі стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням націона-

нальної безпеки, теоретико-методологічних засадах інформаційно-аналітичного забезпечення СЗНБ, оцінці ефективності стратегічного планування у цій сфері.

Джерела

1. *Актуальні проблеми реалізації політики національної безпеки України в оборонній сфері*. Вип. 27 / За заг. ред. Горбуліна В. П., академіка НАН України, д. т. н. — К.: ДП «НВЦ «Євроатлантикінформ», 2006.

2. *Бегма В. М., Загорко О. М., Косевцов В. О., Шемаев В. М.* Стратегічне управління військово-технічним співробітництвом в інтересах застосування воєнної безпеки України. Монографія / За заг. ред. Руснака І. С. — К.: ІПНБ, НАОУ, 2005. — 228 с.

3. *Гареев М. А.* Структура и основное содержание новой военной доктрины России // Военная мысль. — 2007. — № 3. — С. 2 — 13.

4. *Горбулін В. П., Качинський А. Б.* Методологічні засади розробки стратегії національної безпеки України // Стратегічна панорама. — 2004. — № 3. — С. 15 — 24.

5. *Война и мир в терминах и определениях*. Словарь. <http://www.voinf+mir.ru/dic.definition/?id=346>

6. *Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави»*// Відомості Верховної Ради. — 2003. — № 46. Ст. 366.

7. *Закон України «Про оборону України»* // Відомості Верховної Ради. — 2000. — № 49. Ст. 420.

8. *Закон України «Про організацію оборонного планування»*// Відомості Верховної Ради. — 2005. — № 4. Ст. 97

9. *Закон України «Про основи національної безпеки України»*// Відомості Верховної Ради. — 2003.— № 39. Ст. 351.

10. *Манилов В. Л.* Оптимизация военной организации государства // Военная мысль.— 1999. — № 2. — С. 2.

11. *Нечхаев С. М.* Погляди на зміст та структуру Концепції розвитку Воєнної організації держави // Наука і оборона. — 2007. — № 3. — С. 23—27.

12. *Організаційно-правові основи стратегії національної й воєнної безпеки України: практичні аспекти державного управління* / М. І. Шпура, І. В. Романов, Ф. В. Сатанюк та ін. — К.: ННДЦ ОТ і ВБ України, 2006. — 238 с.

13. *Ружкин А. С.* Доктринальные взгляды по вопросам применения и строительства Вооруженных Сил России // Военная мысль. — 2007. — № 3. — С. 22 — 28.

14. *Ситник Г. П.* Державне управління національною безпекою України: Монографія.— К.: Вид-во НАДУ, 2004. — 408 с.

15. *Советский энциклопедический словарь* / Гл. ред. А. М. Прохоров. — 4-е изд.— М.: Сов. энциклопедия, 1989. — С. 1050.

16. *Указ Президента України «Про Стратегію національної безпеки України»* // Стратегічна панорама. — 2007. — № 1. — С. 3—13.

17. *Черных В. А., Арсланов Р. Ф.* Основные проблемы теории военного управления и пути их решения // Военная мысль. — 2007. — № 3. — С. 46—53.