

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-1-50

УДК: 351.746:355.02(477)

*Омельченко М.М. аспірант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0009-0002-2435-9977*

Omelchenko M.M. graduate student of Training Research and Production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕФОРМУВАННЯМ
СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ В ПЕРІОД 2014-2021
РОКІВ: ДОСЯГНЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ**

**MECHANISMS OF STATE GOVERNANCE FOR REFORMING
UKRAINE'S SECURITY AND DEFENSE SECTOR IN THE PERIOD
2014-2021: ACHIEVEMENTS AND PROBLEMS**

Стаття присвячена аналізу механізмів державного управління реформуванням сектору безпеки і оборони України в період 2014-2021 років. Досліджено правові, організаційні та функціональні механізми, створені після подій 2014 року для забезпечення комплексного реформування СБО. Проаналізовано ключові досягнення та проблеми в створенні ефективної системи управління реформами, оцінено готовність управлінських механізмів до протидії сучасним загрозам. Визначено, що попри значний прогрес у створенні нормативно-правової бази та інституційної структури управління, залишались системні проблеми координації, ресурсного забезпечення та імplementації реформ на практиці.

Ключові слова: механізми державного управління, сектор безпеки і оборони, реформування, Україна, євроатлантична інтеграція, національна безпека.

The article analyzes the mechanisms of public administration for security and defense sector reform in Ukraine during 2014-2021. Legal, organizational and functional mechanisms created after 2014 events to ensure comprehensive SDS reform are examined. Key achievements and problems in creating an effective reform management system are analyzed, and the readiness of management mechanisms to counter modern threats is assessed. It is determined that despite

significant progress in creating the regulatory framework and institutional management structure, systemic problems of coordination, resource provision and practical implementation of reforms remained.

Keywords: *mechanisms of public administration, security and defense sector, reform, Ukraine, Euro-Atlantic integration, national security.*

Постановка проблеми. Події 2014 року кардинально змінили геополітичну ситуацію навколо України та стали каталізатором для проведення фундаментальних реформ у сфері національної безпеки. Російська збройна агресія проти України, незаконна анексія Автономної Республіки Крим та початок бойових дій на сході країни продемонстрували критичну неготовність існуючої на той момент системи забезпечення національної безпеки до протидії сучасним гібридним загрозам. Як справедливо зазначає В.Ю. Богданович, "кризові події 2014 року стали переломним моментом, що змусив українську владу переосмислити підходи до забезпечення національної безпеки та розпочати системне реформування сектору безпеки і оборони" [5, с. 78].

Актуальність дослідження механізмів державного управління реформуванням сектору безпеки і оборони (СБО) України в період 2014-2021 років зумовлена декількома чинниками. По-перше, необхідністю наукового осмислення унікального досвіду трансформації вітчизняної системи національної безпеки в умовах активної фази збройного конфлікту. По-друге, потребою критичної оцінки ефективності створених управлінських механізмів для їх подальшого удосконалення в умовах триваючої російської агресії. По-третє, важливістю узагальнення українського досвіду для інших країн, що стикаються з подібними викликами у сфері безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика реформування сектору безпеки і оборони України активно досліджується вітчизняними та зарубіжними науковцями. Теоретичні засади державного управління у сфері національної безпеки розроблені у працях А.І. Семенченка [6], який обґрунтував методологічні підходи до формування ефективної системи управління безпековою сферою. Практичні аспекти реформування СБО України детально проаналізовані у роботах В.Ю. Богдановича та І.Ю. Свиди [5], які дослідили еволюцію управлінських механізмів у контексті євроатлантичної інтеграції України.

Зарубіжний досвід формування правових механізмів у сфері безпеки і оборони вивчали такі дослідники, як Ф. Флурі [7], що досліджував особливості оборонних реформ у країнах Центральної та Східної Європи. О.В.

Устименко [8] розглянув трансформацію системи національної безпеки України в контексті європейської інтеграції. Водночас комплексний аналіз механізмів державного управління реформуванням СБО України саме в період 2014-2021 років, що характеризувався особливими умовами проведення реформ в умовах збройної агресії, потребує подальшого наукового дослідження та систематизації.

Метою статті є комплексний аналіз механізмів державного управління реформуванням сектору безпеки і оборони України в період 2014-2021 років, визначення їх ефективності та готовності до протидії сучасним загрозам національній безпеці.

Виклад основного матеріалу. Формування сучасної правової основи реформування сектору безпеки і оборони України розпочалося з усвідомлення необхідності кардинального перегляду концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки. Ключовим етапом у цьому процесі стало прийняття Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 [2]. Цей документ вперше після подій 2014 року комплексно визначив актуальні загрози національній безпеці України, серед яких пріоритетними було визначено збройну агресію російської федерації, тимчасову окупацію частини території України та підтримувану росією діяльність незаконних збройних формувань у Донецькій та Луганській областях.

Як зазначає А.І. Семенченко, "прийняття нової Стратегії національної безпеки стало відповіддю на кардинально змінене безпекове середовище та необхідність адаптації національної системи безпеки до нових реалій" [6, с. 156]. Документ окреслив стратегічні цілі та пріоритети державної політики у сфері національної безпеки, визначив засади формування та реалізації політики національної безпеки у різних сферах. Подальший розвиток правових механізмів пов'язаний з прийняттям Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 [3]. Цей документ визначив стратегічне бачення розвитку сектору безпеки і оборони, основні принципи його функціонування та пріоритетні напрями реформування. Концепція передбачала поетапне наближення до стандартів НАТО та ЄС, запровадження ефективного демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони.

Фундаментальним правовим актом, що заклав основи сучасної системи забезпечення національної безпеки України, став Закон України "Про національну безпеку України" від 21 червня 2018 року № 2469-VIII [1]. Цей закон визначив правові основи забезпечення національної безпеки України,

систему її гарантування, повноваження державних органів, підприємств, установ, організацій, права та обов'язки громадян у цій сфері. Як підкреслює В.Ю. Богданович, "прийняття цього закону стало завершенням формування базової правової платформи для проведення системних реформ у секторі безпеки і оборони" [5, с. 134].

Закон вперше на законодавчому рівні закріпив сучасне розуміння сектору безпеки і оборони як сукупності органів державної влади, Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз.

Важливою особливістю правового регулювання стало запровадження принципів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Закон чітко розмежував функції і повноваження органів державної влади у сфері національної безпеки, визначив механізми координації їх діяльності та звітності перед парламентом і громадськістю.

Завершальним етапом формування правових механізмів у досліджуваній період стало прийняття Стратегії воєнної безпеки України, затвердженої рішенням РНБО України від 25 березня 2021 року [4], та Стратегічного оборонного бюлетеня України на 2021 рік. Ці документи конкретизували завдання у військовій сфері, визначили шляхи досягнення обороноздатності, достатньої для стримування збройної агресії проти України та захисту її територіальної цілісності.

Трансформація інституційної архітектури управління сектором безпеки і оборони стала одним з найбільш значущих досягнень реформ 2014-2021 років. Ключовою інституційною новацією стало кардинальне посилення ролі Ради національної безпеки і оборони України (РНБО) як головного координаційного органу у сфері національної безпеки і оборони. Згідно з новим Законом "Про національну безпеку України", РНБО було надано розширені повноваження щодо координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, формування та реалізації державної політики національної безпеки України.

Як зазначає О.В. Устименко, "посилення координаційної ролі РНБО стало відповіддю на необхідність забезпечення ефективного міжвідомчого співробітництва в умовах комплексних загроз національній безпеці" [8, с. 47]. У структурі РНБО було створено спеціалізовані підрозділи для опрацю-

вання питань кібербезпеки, енергетичної безпеки, протидії гібридним загрозам, що відображало розширення спектру сучасних викликів національній безпеці.

Суттєвих змін зазнала структура та функції Міністерства оборони України. У рамках реформи військового управління було здійснено розподіл функцій між Міністерством оборони України як органом формування політики та Генеральним штабом Збройних Сил України як органом військового управління. Цей підхід відповідав кращим практикам країн-членів НАТО щодо розмежування цивільного та військового компонентів управління у сфері оборони. У структурі Міністерства оборони України було створено низку нових підрозділів, зокрема Департамент військової політики, стратегічного планування та міжнародного співробітництва, що забезпечував координацію процесів оборонного планування відповідно до стандартів НАТО. Також було сформовано Управління оборонної політики та планування, на яке покладались функції стратегічного планування у сфері оборони.

Важливим інституційним нововведенням стало створення Державного агентства з питань оборони України відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 8 січня 2020 року № 18. На це агентство було покладено функції формування та реалізації державної політики у сфері оборонно-промислового комплексу, військово-технічного співробітництва та розпорядження державним майном у сфері оборони. Як підкреслює Ф. Флурі, "створення спеціалізованого органу для управління оборонно-промисловим комплексом відповідало логіці відокремлення функцій політичного керівництва від безпосереднього управління економічними активами у сфері оборони" [7, с. 198]. Окремо слід відзначити трансформацію системи стратегічних комунікацій у секторі безпеки і оборони. Було створено Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки при РНБО України, а також відповідні підрозділи у структурі силових відомств, що мало забезпечити координацію інформаційної політики та протидію дезінформації.

Програмно-цільові механізми планування розвитку сектору безпеки і оборони. Одним з найбільш революційних нововведень у системі управління сектором безпеки і оборони стало впровадження оборонного планування на основі спроможностей (Capability-Based Planning). Цей підхід передбачав перехід від планування, орієнтованого на потенційного противника, до планування, що базується на аналізі необхідних спроможностей для виконання визначених завдань. Як зазначає В.Ю. Богданович, "впровадження планування на основі спроможностей стало принципово новим підходом для Ук-

раїни, що дозволив забезпечити більш раціональне використання ресурсів та підвищити ефективність оборонного планування" [5, с. 167].

Цикл оборонного планування, розроблений за підтримки експертів НАТО та адаптований до українських умов, передбачав довгострокове планування розвитку Збройних Сил України відповідно до визначених оборонних потреб. Процес планування включав кілька етапів: визначення стратегічного контексту безпеки, формулювання військово-політичних цілей, розроблення сценаріїв застосування військ, визначення необхідних спроможностей, планування їх розвитку та оцінку ризиків.

Важливим елементом програмно-цільового підходу стала розробка та реалізація Програми розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року, затвердженої рішенням РНБО України від 1 серпня 2016 року. Ця програма визначила пріоритети модернізації військових формувань, основні напрями розвитку озброєння та військової техніки, заходи з поліпшення системи підготовки військових кадрів. Паралельно було розроблено Державну цільову програму реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2020 року, що окреслила напрями модернізації вітчизняного ВПК та його інтеграції у глобальні ланцюги постачання військової продукції. А.І. Семенченко підкреслює, що "синхронізація програм розвитку військових формувань та оборонно-промислового комплексу стала важливою умовою забезпечення ефективності реформ" [6, с. 203].

Міжнародне співробітництво у сфері реформування сектору безпеки і оборони стало одним з ключових чинників успіху трансформаційних процесів. Євроатлантичний вектор розвитку України було законодавчо закріплено ще у 2010 році Законом України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", однак після 2014 року цей напрям набув особливої актуальності та конкретного змісту. Створення Комісії Україна-НАТО у 2015 році на заміну Ради Україна-НАТО стало важливим кроком у поглибленні співпраці з Альянсом. Комісія отримала розширені повноваження щодо координації співробітництва та стала основним форматом для політичного діалогу з питань реформ у секторі безпеки і оборони. В рамках діяльності Комісії було розроблено механізм Річних національних програм під егідою НАТО (Annual National Programmes), що забезпечило системність та послідовність у реформуванні СБО відповідно до євроатлантичних стандартів.

Як зазначається у дослідженні НАТО, "Річні національні програми стали ефективним інструментом планування та моніторингу прогресу України у наближенні до стандартів Альянсу" [9, с. 23]. Ці програми охоплювали широкий спектр реформ: від демократичного цивільного контролю над

збройними силами до інтеграції систем озброєння та військової техніки. Особливо важливу роль у практичній підтримці реформ відіграли трастові фонди НАТО для України. Серед найбільш значущих слід відзначити: трастовий фонд з кібероборони та кіберосвіти; трастовий фонд з командування, управління, зв'язку та комп'ютерних систем (С4); трастовий фонд з логістики та стандартизації; трастовий фонд з утилізації та знищення боєприпасів; трастовий фонд з медичної реабілітації та професійної адаптації військовослужбовців. О.В. Устименко підкреслює, що "трастові фонди НАТО стали дієвим механізмом передачі технологій та кращих практик у сфері оборони" [8, с. 51].

Важливим аспектом міжнародного співробітництва стала участь України у програмах та ініціативах ЄС у сфері безпеки і оборони. Зокрема, Україна долучилася до Європейського центру передових досліджень та навчання у сфері кібербезпеки (ЕССОЕ), а також розпочала співпрацю з Європейським агентством оборони (ЕДА) з питань розвитку оборонних спроможностей.

Фінансування реформ сектору безпеки і оборони потребувало кардинального перегляду підходів до бюджетного планування у цій сфері. Ключовою тенденцією стало суттєве збільшення видатків на оборону, які зросли з 1,1% ВВП у 2013 році до понад 3% ВВП у 2015-2021 роках. Як зазначає Ф. Флурі, "такий рівень оборонних видатків відповідав рекомендаціям НАТО щодо мінімального рівня витрат на оборону країн-членів Альянсу" [7, с. 225]. Важливим нововведенням стало запровадження елементів багаторічного бюджетного планування у сфері оборони. Програма розвитку Збройних Сил України передбачала планування видатків на трирічний період з щорічним уточненням показників. Це дозволило забезпечити більшу передбачуваність фінансування та ефективніше планування закупівель озброєння та військової техніки.

Окремою важливою інституційною зміною стало реформування системи управління оборонно-промисловим комплексом через трансформацію Державного концерну "Укроборонпром". У 2017 році було створено наглядову раду Концерну з залученням незалежних експертів, що мало підвищити ефективність управління державними активами у сфері оборони та забезпечити більшу прозорість у прийнятті рішень. Реформування системи оборонних закупівель передбачало запровадження прозорих процедур, посилення контролю за використанням бюджетних коштів та боротьбу з корупцією у цій сфері. Окремої уваги заслуговує розвиток партнерства з приватним сектором у сфері оборони. Було запроваджено нові механізми держав-

но-приватного партнерства, що дозволили залучити додаткові ресурси та технології для модернізації Збройних Сил України.

Аналіз ефективності механізмів державного управління реформуванням сектору безпеки і оборони України в період 2014-2021 років дозволяє виділити як значні досягнення, так і системні проблеми, що потребували подальшого вирішення. Серед основних досягнень періоду 2014-2021 років слід відзначити створення комплексної нормативно-правової бази, що забезпечила правові основи для проведення системних реформ у секторі безпеки і оборони. Як підкреслює В.Ю. Богданович, "формування сучасної правової платформи стало фундаментом для всіх подальших перетворень у сфері національної безпеки" [5, с. 289].

Важливим досягненням стало формування ефективної інституційної структури координації та управління реформами. Посилення ролі РНБО як координаційного центру, реформування Міністерства оборони України та створення нових спеціалізованих органів забезпечили інституційну спроможність для управління складними трансформаційними процесами. Забезпечення системної співпраці з НАТО та ЄС у реформуванні СБО стало важливим чинником успіху багатьох ініціатив. Механізми Річних національних програм, трастових фондів НАТО та двостороннього співробітництва з країнами-партнерами забезпечили доступ до найкращих світових практик та технологій у сфері безпеки і оборони.

Впровадження сучасних підходів до оборонного планування на основі спроможностей стало революційним кроком, що дозволив підвищити ефективність використання ресурсів та забезпечити більш раціональний розвиток військових формувань. Водночас аналіз виявив і низку системних проблем. А.І. Семенченко звертає увагу на "недостатню синхронізацію дій між різними органами державної влади у реформуванні СБО, що іноді призводило до дублювання функцій та неефективного використання ресурсів" [6, с. 267]. Проблема міжвідомчої координації залишалась актуальною протягом усього досліджуваного періоду. Обмеженість фінансових та матеріальних ресурсів для повноцінного виконання планів реформ стала однією з основних перешкод для реалізації амбітних цілей трансформації. Незважаючи на збільшення оборонних витрат, їх рівень залишався недостатнім для одночасного ведення бойових дій та проведення масштабних реформ.

Суттєвою проблемою став розрив між стратегічним плануванням та практичною реалізацією реформ на тактичному рівні. О.В. Устименко зазначає, що "амбітні стратегічні документи не завжди підкріплювались детальними планами імплементації та адекватними ресурсами для їх виконан-

ня" [8, с. 58]. Недосконалість системи моніторингу та оцінки ефективності проведених реформ ускладнювала своєчасне виявлення проблем та корегування курсу реформ. Відсутність чітких індикаторів успіху та регулярної звітності про прогрес реформ знижувала підзвітність відповідальних органів.

Висновки. Період 2014-2021 років характеризувався інтенсивним формуванням та розвитком механізмів державного управління реформуванням сектору безпеки і оборони України. Події 2014 року стали каталізатором для кардинальної трансформації системи національної безпеки та створення сучасних механізмів управління реформами.

Створена у цей період нормативно-правова база забезпечила міцний фундамент для проведення системних реформ відповідно до євроатлантичних стандартів. Формування ефективної інституційної структури управління, впровадження сучасних підходів до планування та забезпечення системної міжнародної підтримки стали ключовими чинниками успіху трансформаційних процесів. Водночас аналіз виявив системні проблеми у сфері міжвідомчої координації, ресурсного забезпечення реформ та практичної імплементації стратегічних рішень. Ці недоліки частково обмежували ефективність створених механізмів управління та потребували подальшого удосконалення.

Попри існуючі проблеми, сформовані в період 2014-2021 років механізми державного управління реформуванням СБО створили необхідну основу для подальшого розвитку та адаптації до нових викликів і загроз національній безпеці України. Досвід цього періоду засвідчив можливість проведення масштабних реформ навіть в умовах збройного конфлікту та став важливим внеском у світову практику реформування сектору безпеки і оборони.

Список використаних джерел:

1. Закон України "Про національну безпеку України" від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
2. Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
3. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, затверджена Указом Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>

4. Стратегія воєнної безпеки України, затверджена рішенням РНБО України від 25.03.2021. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/4091.html>
5. Богданович В.Ю., Свида І.Ю. Державне управління реформуванням сектору безпеки і оборони України: підручник. Київ: НУОУ, 2020. 432 с.
6. Семенченко А.І. Методологічні засади державного управління у сфері національної безпеки України: монографія. Київ: НАДУ, 2019. 328 с.
7. Флурі Ф., Бадрак В. Оборонна реформа: український вимір – 2020. Київ: Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2020. 272 с.
8. Устименко О.В. Трансформація системи національної безпеки України в умовах євроінтеграції. Стратегічні пріоритети. 2019. № 3. С. 43-58.
9. NATO-Ukraine Partnership: Strengthening Euro-Atlantic Security. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 2020. 48 p.

References:

1. Zakon Ukrainy "Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy" vid 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
2. Stratehiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy, zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 26.05.2015 № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
3. Kontseptsiiia rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy, zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 14.03.2016 № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>
4. Stratehiia voiennoi bezpeky Ukrainy, zatverdzhena rishenniam RNBO Ukrainy vid 25.03.2021. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/4091.html>
5. Bohdanovych V.Yu., Svyda I.Yu. Derzhavne upravlinnia reformuvanniam sektoru bezpeky i oborony Ukrainy: pidruchnyk. Kyiv: NUOU, 2020. 432 s.
6. Semenchenko A.I. Metodolohichni zasady derzhavnoho upravlinnia u sferi natsionalnoi bezpeky Ukrainy: monohrafiia. Kyiv: NADU, 2019. 328 s.
7. Slepak V.Yu. Pravovye aspekty obshchey politiki bezopasnosti i oborony Evropeyskogo Soyuzha: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2010. 26 s.

8. Fluri F., Badrak V. Oboronna reforma: ukraïnskyi vymir – 2020. Kyiv: Tsentr doslidzhen armii, konversii ta rozzbroiennia, 2020. 272 s.
9. Ustymenko O.V. Transformatsiia systemy natsionalnoi bezpeky Ukrainy v umovakh yevrointehratsii. Stratehichni priorytety. 2019. № 3. S. 43-58.
10. NATO-Ukraine Partnership: Strengthening Euro-Atlantic Security. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 2020. 48 p.