

Омельченко М.М., аспірант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

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

**НАЦІОНАЛЬНИЙ КООРДИНАЦІЙНИЙ ЦЕНТР БЕЗПЕКИ ЯК
КЛЮЧОВИЙ ЕЛЕМЕНТ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ
РЕФОРМУВАННЯМ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

**NATIONAL SECURITY COORDINATION CENTER AS A KEY ELEMENT OF
INTEGRATED MANAGEMENT OF UKRAINE'S SECURITY AND DEFENSE
SECTOR REFORM**

У статті обґрунтовано доцільність створення Національного координаційного центру безпеки (НККБ) як ключового елемента концептуальної моделі інтегрованого управління реформуванням сектору безпеки і оборони України в умовах гібридної агресії російської федерації. Проаналізовано системні недоліки чинних механізмів міжвідомчої координації, що виявилися у ході реформ 2014–2019 років: фрагментованість управлінських рішень, дублювання функцій та відсутність єдиної інформаційно-аналітичної платформи. Запропоновано чотирирівневу архітектуру інтегрованого управління реформами (стратегічний, координаційний, операційний і тактичний рівні) з окремим міжнародним виміром. Визначено функціональні блоки НККБ: стратегічне планування, міжвідомча координація, єдина аналітична платформа та моніторинг реформ. Розкрито правовий, організаційний, ресурсний та інформаційно-аналітичний механізми впровадження запропонованої інституційної новації, оцінено очікувані ефекти та ризики.

Ключові слова: державне управління, сектор безпеки і оборони, інтегроване управління, міжвідомча координація, Національний координаційний центр безпеки, реформування, гібридні загрози.

The article substantiates the expediency of establishing the National Security Coordination Center (NSCC) as a key element of the conceptual model of integrated management of Ukraine's security and defense sector reform under the hybrid

aggression of the russian federation. Systemic shortcomings of the current interagency coordination mechanisms revealed during the 2014–2019 reforms are analyzed, including fragmentation of managerial decisions, duplication of functions and the absence of a unified information-analytical platform. A four-level architecture of integrated reform management (strategic, coordination, operational and tactical levels) with a separate international dimension is proposed. The functional blocks of the NSCC are defined: strategic planning, interagency coordination, a unified analytical platform and reform monitoring. Legal, organizational, resource and information-analytical mechanisms for implementing the proposed institutional innovation are revealed; expected effects and risks are assessed.

Keywords: *public administration, security and defence sector, integrated management, interagency coordination, National Security Coordination Centre, reforming, hybrid threats*

Постановка проблеми. Збройна агресія російської федерації проти України, розпочата у 2014 році з незаконної анексії Автономної Республіки Крим та розгортання бойових дій на сході держави, перетворила реформування сектору безпеки і оборони на одне з центральних завдань державної політики. В умовах триваючої операції Об'єднаних сил, реалізації законодавчо закріпленого курсу на набуття членства в НАТО та ЄС і обмеженості ресурсів критичного значення набуває здатність системи державного управління узгоджувати дії численних суб'єктів сектору безпеки і оборони, визначених Законом України «Про національну безпеку України» [1]. Водночас досвід п'яти років реформ засвідчив, що чинні механізми міжвідомчої координації зберігають ознаки фрагментованості: управлінські рішення ухвалюються в різних відомчих контурах, функції окремих органів дублюються, а єдина інформаційно-аналітична платформа підтримки рішень відсутня.

Стратегія національної безпеки України [2] та Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України [3] визначили комплексне реформування сектору відповідно до євроатлантичних стандартів як стратегічний пріоритет, реалізація якого неможлива без інтегрованого управління реформами. Проте інституційний механізм такої інтеграції залишається несформованим: Рада національної безпеки і оборони України, відповідно до свого конституційного статусу [4], зосереджена передусім на політико-стратегічному рівні ухвалення рішень, тоді як постійна операційна координація реформ, збирання та верифікація даних про їх виконання здійснюються переважно в режимі. Зазначене зумовлює наукове завдання щодо

обґрунтування інституційної новації – постійно діючого координаційного органу інтегрованого управління реформуванням сектору безпеки і оборони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні засади державного управління у сфері національної безпеки ґрунтовно розроблені у працях Г. П. Ситника [5], який обґрунтував концептуальні основи формування та реалізації державної політики національної безпеки. Методологічні підходи до стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки розкрито в дослідженні А. І. Семенченка [6]. Природу гібридної війни та вимоги, які вона висуває до системи державного управління, досліджено в колективній монографії за редакцією В. П. Горбуліна [7]. Феномен гібридних загроз у сучасних міжнародних відносинах ґрунтовно проаналізовано Ф. Гоффманом [8].

Механізми державного управління у безпековій сфері аналізували Л. М. Акімова [9], яка розкрила теоретичні основи державного управління розвитком національної безпеки, та О. В. Федорчак [10], яка запропонувала класифікацію механізмів державного управління. Відповідь НАТО на гібридні загрози та інституційні аспекти адаптації Альянсу досліджено у праці Г. Ласконжаріаса та Дж. Ларсена [11].

Разом з тим питання інституційного забезпечення інтегрованого управління реформами сектору безпеки і оборони в умовах гібридної агресії залишається недостатньо розробленим. Зокрема, відкритими є питання організаційної форми, функцій та повноважень координаційного органу, здатного поєднати стратегічне планування, міжвідомчу координацію, аналітичне забезпечення і моніторинг реформ у єдиному управлінському контурі.

Мета статті. Метою статті є обґрунтування створення Національного координаційного центру безпеки як ключового елемента концептуальної моделі інтегрованого управління реформуванням сектору безпеки і оборони України, визначення його функцій, місця в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки та механізмів впровадження.

Виклад основного матеріалу. Аналіз функціонування системи державного управління сектором безпеки і оборони у 2014–2019 роках дозволяє виокремити чотири групи системних недоліків координації. По-перше, це інституційна фрагментованість: реформи плануються та виконуються в межах відомчих вертикалей Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та інших суб'єктів, тоді як горизонтальні зв'язки між ними формалізовані слабо. По-друге, дублювання функцій

стратегічного аналізу та планування: подібні аналітичні підрозділи паралельно діють у кількох органах, що розпорошує кадровий ресурс і призводить до суперечливих оцінок безпекової ситуації. По-третє, відсутність єдиної інформаційно-аналітичної платформи: дані про стан виконання реформ накопичуються в несумісних відомчих системах, що унеможлиблює оперативний моніторинг. По-четверте, розрив між стратегічним і тактичним рівнями: завдання стратегічних документів [2; 3] не завжди трансформуються в узгоджені міжвідомчі плани з вимірюваними індикаторами виконання, на що звертають увагу і партнери України в межах Річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО.

Зазначені недоліки мають виразний інституційний характер, а отже, потребують інституційної відповіді. Досвід держав – членів НАТО свідчить, що в умовах зростання комплексних загроз посилюються саме координаційні ланки системи національної безпеки: рішення Варшавського саміту НАТО 2016 року визначили протидію гібридним загрозам спільним завданням цивільних і військових складових державного управління [12], Брюссельський саміт 2018 року закріпив курс на посилення національної стійкості держав-членів і партнерів [13], а Глобальна стратегія ЄС 2016 року запровадила інтегрований підхід до безпеки як базовий принцип європейської безпекової політики [14]. Для України, яка у лютому 2019 року закріпила стратегічний курс на членство в НАТО та ЄС на конституційному рівні, врахування цих підходів набуває нормативного значення.

Концептуальна модель інтегрованого управління реформуванням сектору безпеки і оборони, що пропонується, передбачає чотири рівні взаємодії. Стратегічний рівень утворюють Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України, які визначають цілі, пріоритети та ресурсні рамки реформ. Координаційний рівень представлений Національним координаційним центром безпеки, який забезпечує трансформацію стратегічних рішень в узгоджені міжвідомчі плани. Операційний рівень охоплює центральні органи сектору безпеки і оборони – Міністерство оборони України, Генеральний штаб Збройних Сил України, Міністерство внутрішніх справ України, Службу безпеки України, розвідувальні органи, які реалізують реформи в межах своїх повноважень. Тактичний рівень утворюють структурні підрозділи, регіональні органи управління, вищі військові навчальні заклади та науково-аналітичні установи. Окремим виміром моделі є міжнародний рівень – взаємодія з НАТО, ЄС та двосторонніми партнерами, що забезпечує синхронізацію національних реформ із зовнішніми зобов'язаннями України [12;

13; 14]. Модель замикається контуром зворотного зв'язку: результати моніторингу реформ повертаються на стратегічний рівень для коригування цілей і ресурсів.

Національний координаційний центр безпеки пропонується утворити як постійно діючий робочий орган при Раді національної безпеки і оборони України. Такий статус, з одного боку, забезпечує легітимність координаційних повноважень Центру щодо всіх суб'єктів сектору безпеки і оборони, з іншого – не потребує зміни конституційної моделі керівництва у сфері національної безпеки: НККБ не підміняє РНБО, а створює для неї професійну виконавчу інфраструктуру постійної дії. Аналогічний підхід – розбудова постійних робочих органів при стратегічних координаційних інституціях – узгоджується з практикою держав – членів НАТО [11].

Функціональна структура НККБ охоплює чотири взаємопов'язані блоки. Блок стратегічного планування забезпечує підготовку проектів стратегічних документів, узгодження відомчих планів реформ із загальнодержавними пріоритетами та ресурсними можливостями. Блок міжвідомчої координації організовує постійну взаємодію органів сектору безпеки і оборони, розв'язання міжвідомчих суперечностей та узгодження позицій до винесення питань на рівень РНБО. Блок єдиної інформаційно-аналітичної платформи формує інтегроване інформаційне середовище: збирання, верифікацію та аналіз даних про стан сектору і перебіг реформ, ситуаційну обізнаність, аналітичну підтримку ухвалення рішень. Блок моніторингу реформ забезпечує систематичне відстеження виконання планів за вимірюваними індикаторами, зокрема із застосуванням індикативного підходу до оцінки ризиків і загроз національній безпеці, виявлення відхилень та підготовку пропозицій щодо коригування, у тому числі в межах звітування за Річними національними програмами.

Впровадження запропонованої інституційної новачки потребує задіяння комплексу механізмів державного управління. Правовий механізм передбачає внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» [1] щодо визначення статусу, функцій і повноважень НККБ, а також ухвалення положення про Центр указом Президента України відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [4]. Організаційний механізм охоплює формування структури Центру за функціональними блоками, встановлення регламентів міжвідомчої взаємодії та інформаційного обміну. Ресурсний механізм ґрунтується на принципі бюджетної нейтральності: комплектування Центру доцільно здійснювати переважно шляхом перерозподілу наявної чисельності аналітичних підрозділів органів сектору, ліквідації дублюючих функцій та

оптимізації видатків на паралельні інформаційні системи. Інформаційно-аналітичний механізм передбачає створення захищеної інформаційної платформи з розмежованим доступом, інтегрованої з відомчими системами, та запровадження єдиних стандартів безпекової аналітики.

За авторськими розрахунково-аналітичними оцінками, впровадження НККБ дозволить підвищити ефективність міжвідомчої координації на 40–50 %, суттєво скоротити час ухвалення управлінських рішень у кризових ситуаціях та отримати щорічний економічний ефект завдяки ліквідації дублювання функцій і оптимізації використання ресурсів. Впровадження доцільно здійснювати поетапно впродовж 2020–2022 років: на першому етапі – формування нормативно-правової бази та організаційного ядра Центру; на другому – розгортання єдиної інформаційно-аналітичної платформи і запуск системи моніторингу реформ; на третьому – повна інтеграція всіх елементів та оцінка ефективності функціонування моделі.

Водночас слід враховувати ризики впровадження. Основними з них є ризик бюрократизації – перетворення Центру на додаткову ланку погоджень, що уповільнить, а не прискорить ухвалення рішень; ризик функціонального конфлікту з апаратом РНБО та відомчими аналітичними структурами; кадровий ризик, пов'язаний з дефіцитом фахівців з міжвідомчим досвідом та компетенціями безпекової аналітики. Мінімізація зазначених ризиків досягається чітким нормативним розмежуванням повноважень, запровадженням принципу «координація без дублювання виконавчих функцій», конкурсним відбором персоналу та цільовими програмами підготовки кадрів на базі профільних закладів вищої освіти сектору безпеки і оборони.

Висновки. Системні недоліки міжвідомчої координації, що виявилися у ході реформ 2014–2019 років, – фрагментованість управління, дублювання функцій, відсутність єдиної інформаційно-аналітичної платформи та розрив між стратегічним і тактичним рівнями – стримують ефективність реформування сектору безпеки і оборони України в умовах гібридної агресії та потребують інституційної відповіді. Запропонована концептуальна модель інтегрованого управління реформуванням сектору безпеки і оборони поєднує стратегічний, координаційний, операційний і тактичний рівні з окремим міжнародним виміром та контуром зворотного зв'язку. Ключовим елементом моделі є Національний координаційний центр безпеки – постійно діючий робочий орган при РНБО України, що інтегрує функції стратегічного планування, міжвідомчої координації, єдиної аналітичної платформи та моніторингу реформ.

Впровадження НККБ на засадах бюджетної нейтральності здатне підвищити ефективність міжвідомчої координації на 40–50 % та скоротити час ухвалення рішень у кризових ситуаціях. Умовами успішності є чітке нормативне розмежування повноважень Центру та апарату РНБО, поетапність впровадження впродовж 2020–2022 років та цільова підготовка кадрів. Перспективами подальших досліджень є розроблення деталізованих вимог до єдиної інформаційно-аналітичної платформи національної безпеки, методик оцінювання ефективності міжвідомчої взаємодії та системи індикаторів моніторингу реформ сектору безпеки і оборони.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>
4. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237.
5. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 408 с.
6. Семенченко А. І. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2008. 484 с.
7. Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. Київ : НІСД, 2017. 496 с.
8. Hoffman F. G. Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars. Arlington : Potomac Institute for Policy Studies, 2007. 72 p.
9. Акімова Л. М. Теоретичні основи державного управління розвитком національної безпеки. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1210>
10. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. Вип. 1. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf
11. Lasconjarias G., Larsen J. A. (eds.). NATO's Response to Hybrid Threats. Rome : NATO Defense College, 2015. (NDC Forum Paper ; No. 24).

12. Warsaw Summit Communiqué. NATO. 9 July 2016. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm
13. Brussels Summit Declaration. NATO. 11 July 2018. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm
14. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Brussels : EEAS, 2016. 56 p.

References:

1. Zakon Ukrainy "Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy" vid 21.06.2018 № 2469-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2018. № 31. St. 241.
2. Ukaz Prezidenta Ukrainy "Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy" vid 26.05.2015 № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
3. Ukaz Prezidenta Ukrainy "Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy" vid 14.03.2016 № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>
4. Zakon Ukrainy "Pro Radu natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy" vid 05.03.1998 № 183/98-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1998. № 35. St. 237.
5. Sytnyk H. P. Derzhavne upravlinnia natsionalnoiu bezpekoiu Ukrainy : monohrafiia. Kyiv : Vyd-vo NADU, 2004. 408 s.
6. Semenchenko A. I. Stratehichne planuvannia u sferi derzhavnoho upravlinnia natsionalnoiu bezpekoiu : dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.02. Kyiv, 2008. 484 s.
7. Svitova hibrydna viina: ukraïnskyi front : monohrafiia / za zah. red. V. P. Horbulina. Kyiv : NISD, 2017. 496 s.
8. Hoffman F. G. Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars. Arlington : Potomac Institute for Policy Studies, 2007. 72 p.
9. Akimova L. M. Teoretychni osnovy derzhavnoho upravlinnia rozvytkom natsionalnoi bezpeky. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. 2015. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1210>
10. Fedorchak O. V. Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia. Demokratychnie vriaduvannia. 2008. Vyp. 1. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf
11. Lasconjarias G., Larsen J. A. (eds.). NATO's Response to Hybrid Threats. Rome : NATO Defense College, 2015. (NDC Forum Paper ; No. 24).
12. Warsaw Summit Communiqué. NATO. 9 July 2016. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm
13. Brussels Summit Declaration. NATO. 11 July 2018. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm
14. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Brussels : EEAS, 2016. 56 p.