

DOI 10.18524/2304-1587.2019.1(34).170524
УДК 351.815

С. М. Мельник

кандидат юридичних наук
Військово-юридичний інститут
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, начальник
вул. Пушкінська, 77, Харків, 61000, Україна

АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНОЗДАТНОСТІ У ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ (НА ПРИКЛАДІ ФРАНЦІЇ, НІМЕЧЧИНИ, ПОЛЬЩІ)

У статті висвітлюються питання щодо адміністрування національної безпеки і обороноздатності у таких зарубіжних державах, як Франція, Німеччина, Польща. Зазначається, що адміністрування національної безпеки і обороноздатності являє собою управлінський вплив посадових осіб і органів влади, які у відповідності до законодавства уповноважені приймати рішення про організацію діяльності суб'єктів військового управління задля успішного виконання покладених на них завдань і функцій. Традиційним для держав Європи є те, що державне адміністрування питань забезпечення національної безпеки і підтримання високого рівня обороноздатності держави покладається на суб'єкти військового управління. Головним суб'єктом є збройні сили (армія).

Ключові слова: національна безпека, обороноздатність, суб'єкти військового управління, збройні сили.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Ступінь небезпеки викликів і загроз, які сьогодні постали перед Україною, вимагають від усіх елементів сектору безпеки й оборони оперативної, результативної і злагодженої діяльності. Своєю чергою, однією із запорок ефективності функціонування силового блоку держави щодо виконання законодавчо передбачених завдань і функцій є запозичення і впровадження позитивного зарубіжного досвіду. У зазначеному контексті важливим завданням вітчизняної юридичної науки є комплексна наукова розробка аспектів, які характеризують адміністрування національної безпеки й обороноздатності у зарубіжних державах, які є політичними союзниками і партнерами України.

Базові програмні документи у сфері забезпечення національної безпеки й оборони, такі як Концепція розвитку сектору безпеки й оборони України,

а також Стратегічний оборонний бюлетень, передбачають, що налагодження співпраці із зарубіжними правоохоронними органами та військовими структурами, які забезпечують обороноздатність і державну безпеку, є важливими умовами зміцнення національної системи безпеки та підтримання обороноздатності [1], [2]. Беручи до уваги те, що в останні роки Україна бере активну участь у європейських і загальносвітових військово-політичних практиках, спрямованих на забезпечення миру і безпеки, все важливішого значення набуває вивчення та запозичення позитивного зарубіжного досвіду організації діяльності органів військового управління держав Європейського Союзу. Відповідно, **метою статті** є висвітлення досвіду адміністрування національної безпеки й обороноздатності, який накопичили органи військового управління Франції, Німеччини, Польщі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Системний аналіз напрацювань науковців, у центрі уваги яких стояли питання забезпечення національної безпеки й обороноздатності (В. Богущкий, Є. Григоренко, М. Тищенко, О. Устименко), дозволяє констатувати фрагментарність доктринальної розробки аспектів адміністрування забезпечення національної безпеки й оборони у зарубіжних державах. Це підтверджує науково-практичну доцільність висвітлення означених питань.

Виклад основного матеріалу. Адміністрування національної безпеки й обороноздатності являє собою управлінський вплив посадових осіб і органів влади, які у відповідності до законодавства уповноважені приймати рішення про організацію діяльності суб'єктів військового управління задля успішного виконання покладених на них завдань і функцій. Традиційним для держав сучасного світу є те, що державне адміністрування питань забезпечення національної безпеки і підтримання високого рівня обороноздатності держави покладається на суб'єкти військового управління. М. Тищенко та В. Богущкий під «суб'єктами» військового управління пропонують розуміти конкретні органи військового управління, їх посадові особи, які виконують управлінські функції та наділені для цього відповідними повноваженнями [3, с. 69]. Базовою складовою системи суб'єктів військового управління є збройні сили (армія) держави, а також органи забезпечення національної (державної) безпеки.

На сьогодні **Франція**, як ніяка інша держава Європи, накопичила значний власний досвід організації та діяльності органів військового управління як суб'єктів забезпечення національної безпеки й обороноздатності республіки. Система забезпечення національної безпеки і підтримання обороноздатності у Франції є відносно консервативною, але багатоступеневою. Це пояснюється тим, що, по-перше, республіканські органи забезпечення державної безпеки в своїй основі сформувалися ще у позаминулому столітті й становлять змішану модель військово-поліцейської діяльності; по-друге, основу правової регламентації забезпечення безпеки Франції складає Ордонанс 1959 р. «Про національну оборону»; по-третє, значна частина діяльності органів, уповноважених забезпечувати безпеку й обороноздатність республіки, спрямована на прогнозування можливих ситуацій і загроз, що вказує на превентивну спрямованість системи оборонного планування та забезпечення державної безпеки.

На сьогодні основи політики з національної безпеки і оборони формулюються у «Білій книзі з оборони», яка видається з 1994 р. У відповідності до положень цього документа, основними загрозами національній безпеці

Франції є тероризм, регіональний і національний екстремізм, торгівля наркотиками, неконтрольоване поширення інформації. Протидія зазначеним негативним явищам здійснюється з метою захисту трьох груп національних інтересів республіки: життєво важливих інтересів, стратегічних інтересів та інтересів, пов'язаних зі статусом Франції як світової держави [4].

Збройні Сили Франції та розвідувальні органи функціонують у відповідності до Кодексу оборони 2000 р. Структурно вони складаються з Сухопутних військ (включають в себе морські з'єднання, Іноземний Леґіон, легку авіацію), Національного військового флоту (включаючи повітряні сили на флоті), Військово-повітряних сил (включаючи сили протиповітряної оборони), Національної жандармерії Франції (виконує поліцейські функції у невеликих за чисельністю містах та функції військової поліції), Медичної служби Збройних сил Франції. Кожен різновид збройних сил керується штабом армії, який підпорядкований уряду.

Розвідувальні органи Франції являють собою досить розгалужену систему інституцій: Директорат безпеки оборони (військова контррозвідка), Генеральний директорат зовнішньої безпеки, Управління військової розвідки, Головне управління внутрішньої розвідки. Комплектують органи розвідки як офіцерами-військовослужбовцями, так і цивільними особами. Спектр завдань розвідувальної організації Франції є широким: збір і систематизація інформаційних даних з метою оперативного відвернення загроз національній безпеці, врегулювання кризових ситуацій і конфліктів різного характеру і загрози, інформування вищих посадових осіб держави про найбільш актуальні питання військової готовності та національної безпеки держави. В основі функціонування розвідувальних служб Франції лежить ймовірне прогнозування загроз задля вчасного реагування на них. В останні роки у Франції спостерігається тенденція до збільшення штатної чисельності розвідувальних служб та розширення кошторису їх утримання [5].

У сусідній з Францією *Німеччині*, яка є політичним і економічним «локомотивом» ЄС, сформувалася одна із найбільш ефективних моделей адміністрування національної безпеки й обороноздатності. На території держави сконцентрована велика кількість фінансових центрів, промислових кластерів глобального загальноєвропейського значення. На Німеччину приходить 30% економічної потужності ЄС, а за рівнем ВВП держава тривалий час входить до першої п'ятірки світових лідерів [6]. Беручи до уваги важливість збереження таких показників, держава докладає максимум адміністративних зусиль для забезпечення державного суверенітету, державної безпеки, внутрішньої стабільності та правопорядку.

Перед безпосереднім аналізом діяльності суб'єктів військового управління у напрямі забезпечення національної безпеки відзначимо, що історично політика Німеччини у сфері безпеки ґрунтувалася на пріоритеті забезпечення національних інтересів німців з урахуванням геополітичної обстановки у світі. Крім цього, політика Німеччини у сфері безпеки має на меті також захист загальноєвропейських цінностей ЄС, зміцнення військово-політичного союзу з США, залучення східноєвропейських держав до реалізації політики колективної регіональної безпеки, захист світового економічного порядку.

Основними засадами організації системи адміністрування діяльності суб'єктів військового управління, що забезпечують національну безпеку

ку, є диференціація розвідувальної, контррозвідувальної та поліцейської діяльності, чітка нормативна регламентація компетенції кожного органу, чіткий субординаційний механізм координації структур військового управління. Окрім цього слід вказати, що Німеччина традиційно є державою «поліцейської традиції», де на поліцейські структури суспільство покладає значні сподівання. Не випадково у Конституції Німеччини («Основний Закон ФРН») 1949 р. кілька разів зустрічається термін «поліція» і закріплено основи правового статусу кримінальної поліції, яка виконує значний спектр функцій щодо забезпечення національної безпеки і відвернення внутрішніх загроз обороноздатності [7]. Крім цього, задля недопущення небезпеки, яка загрожує основам конституційного ладу ФРН або одній із земель, федеральний уряд може використати збройні сили для підтримання поліції та федеральної прикордонної охорони для протидії загрозам національній безпеці. До того ж передбачено спеціальний порядок адміністративного підпорядкування федеральному уряду сил безпеки землі, якій загрожує небезпека, у випадку, якщо земля не може впоратися з небезпекою власними силами.

Також визначальною особливістю системи адміністрування національної безпеки й оборони у Німеччини є те, що приватні компанії та корпорації, яким за законодавством дозволено мати власні служби безпеки, зобов'язані брати участь у протидії різного роду загрозам державної безпеки та стабільності. Це розглядається як своєрідна форма соціальної відповідальності бізнесу, якому держава створює максимально сприятливі умови для розвитку.

Сьогодні систему органів, які забезпечують безпеку і обороноздатність Німеччини, складають розвідувальні органи (федеральна розвідувальна служба і відомство розвідки бундесверу), органи контррозвідки (відомство з охорони Конституції, відомство з охорони Конституції в землях, воєнна контррозвідка, спеціальні підрозділи та групи прикордонної охорони МВС), особливі формування Відомства кримінальної поліції у федерації та землях, служби безпеки Міністерства економіки, інших міністерств, крупних компаній і фірм. Окрім цього, збройні сили (Бундесвер) також виконують низку функцій, спрямованих на забезпечення не лише обороноздатності держави, а й національної безпеки. Головними суб'єктами управлінського адміністрування їх діяльності є Федеральний Канцлер, Федеральна Рада безпеки, Міністерство оборони, штаб-квартира Федерального відомства кримінальної поліції. Своєю чергою, контроль за військовою організацією здійснюють кілька інституцій: уповноважений з координації діяльності спеціальних служб, Комітет статс-секретарів у справах секретних служб і безпеки, федеральний уповноважений із захисту даних осіб, Постійний міжвідомчий комітет з питань безпеки в спецслужбах, відомчі комітети та відділи МВС і Міністерства оборони. Система адміністрування діяльності суб'єктів військового управління у напрямі забезпечення національної безпеки й обороноздатності довела свою ефективність і стала гарантією успішного вирішення завдань внутрішнього і зовнішнього розвитку держави.

Республіка Польща, як найближчий партнер України і член Європейського Союзу, за останнє десятиліття також досягла значних успіхів у налагодженні менеджменту військово-безпекової діяльності. Адміністрування функціонування суб'єктів військового управління у контексті забезпечення національної безпеки здійснюється в межах реалізації двох напрямів

державної політики – стратегічного керівництва обороною республіки та Системою антикризового реагування. Обидва напрями реалізуються у межах «Політично-стратегічного плану оборони Республіки Польща», який регламентує головні завдання та функціональні обов'язки всіх державних установ щодо забезпечення національної безпеки й оборони країни [8]. Також за останні двадцять сім років у Польщі приймалося кілька стратегічних документів з питань оборони. На сьогодні є чинною Стратегія національної безпеки Республіки Польща, яку було прийнято та затверджено Радою міністрів у 2014 р. [9]. Документ передбачає такі основні пріоритети забезпечення національної безпеки: створення безпечної середовища для громадян, підтримка оборонних стратегічних партнерів у реагуванні на загрози за межами кордонів їх держав, оборонна підтримка НАТО, підвищення ефективності регулювання ООН у галузі контролю над озброєнням та роззброєнням, підтримання ОБСЄ на європейському рівні.

Найвищими за статусом суб'єктами військового управління є Президент Польщі, Рада міністрів, Комітет Ради міністрів з питань оборони, Рада національної безпеки, Міністерство національної оборони, Генеральний штаб Війська Польського, Генеральне командування видів збройних сил, Оперативні командування видів збройних сил. Слід зазначити, що Міністерство оборони має особливий статус, адже через нього Президент республіки здійснює керівництво військовою організацією держави, а також воно виконує широкий спектр функцій щодо вирішення військово-оборонних завдань і завдань у сфері національної безпеки. Зокрема, міністерство уповноважено брати на себе керівництво місцевими органами виконавчої влади з питань обороноздатності держави у мирний та особливий період, а також налагоджувати взаємодію держави та інститутів громадянського суспільства у питаннях національної безпеки й оборони.

Особливістю сучасної системи адміністрування національної безпеки й оборони Польщі є те, що завдання щодо відвернення військових загроз і загроз національній безпеці є безпосереднім обов'язком вищого політичного керівництва держави і спеціалізованих органів, між якими існує чіткий адміністративно-управлінський зв'язок. У відповідності до Стратегії національної безпеки, після глави держави і уряду збройні сили є основним органом протидії загрозам національної безпеки, який входить до головної підсистеми управління національною безпекою у випадку воєнної загрози. Потім за значимістю йде Бюро національної безпеки, що має оперативне реагувати на виклики в особливий період і співпрацює з оборонним відомством. У мирний період питаннями безпеки та підтримання готовності опікується урядовий центр безпеки.

Висновки. Беручи до уваги викладене вище, можемо констатувати, що у зарубіжних державах Європейського континенту суб'єкти військового управління відіграють магістральну роль у вирішенні завдань забезпечення національної безпеки і оборони. Дослідження моделей адміністрування діяльності військової організації у Франції, Німеччині, Польщі дозволяє зауважити, що у кожній із вказаних держав система управління національною безпекою і обороною має певні особливості, що обумовлено історичними умовами державотворення. Разом із тим, є очевидним, що збройні сили є основою для розбудови інституційного апарату забезпечення обороноздатності та державної безпеки. Саме тому у державах Європейського Союзу найважливішим завданням політичного керівництва є формування

ефективної системи управління національною армією та вироблення оптимальних організаційно-правових механізмів участі збройних сил у протидії загрозам і ризикам національній безпеці й обороні, максимальної інтеграції урядових структур державного управління і військової організації. Наукова розробка цих питань вітчизняними фахівцями у подальшому стане гарантією послідовності та виваженості реформування системи забезпечення національної безпеки, підтримання високого рівня обороноздатності України у подальшому.

Список літератури:

1. 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. Офіційний веб-сайт Верховної ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення 25.05.2019).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 06.06.2016 р. № 240/216. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137/> (дата звернення: 22.05.2019).
3. Тищенко М. М., Богуцький В. В., Григоренко Є. І. Військова адміністрація: навч. посіб.: за заг. ред. М. М. Тищенка. 2-ге видання, переробл. та доповн. Х.: Право, 2014. 364 с.
4. Політика національної безпеки Франції: навчальні матеріали он-лайн. URL: https://pidruchniki.com/14210923/politologiya/politika_natsionalnoi_bezpeki_frantsiyi (дата звернення: 22.01.2019).
5. Projet de loi de finances pour 2014: D fense: environnement et prospective de la politique de d fense. Senat.fr. URL: <http://www.senat.fr/rap/a13-158-5/a13-158-55.html#toc72> (дата звернення: 24.05.2019).
6. Германия похвасталась профицитом бюджета 2012. Интернет-видання «Записи об офшорах. Офшорные новости и практические офшорные решения». URL: https://offshore.su/blog/offshore_news/germaniya-roxvastalas-proficitom-byudzheta-2012.html (дата звернення: 20.05.1019)
7. Конституция ФРГ. Конституции зарубежных государств: учебн. пособие. Под ред. В.В. Маклакова. М.: «Бек», 2002. 592 с.
8. Устименко О. В. Реформування системи стратегічного керівництва обороною Республіки Польща: досвід для України. Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»). 2017. № 3. С. 61 (60-65).
9. Strategia bezpiecze stwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. 2014. URL: <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> (дата звернення: 23.05.2019)

Стаття надійшла до редакції: 26.05.2019 р.

С. Н. Мельник

Военно-юридический институт

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого
ул. Пушкинская, 77, Харьков, 61024, Украина

АДМИНИСТРИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНОСПОСОБНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ (НА ПРИМЕРЕ ФРАНЦИИ, ГЕРМАНИИ, ПОЛЬШИ)

Резюме

В статье освещаются вопросы относительно администрирования национальной безопасности и обороноспособности в таких зарубежных государствах, как Франция, Германия, Польша. Отмечается, что администрирование национальной безопасности и обороноспособности представляет собой управленческое влияние должностных лиц и органов власти, которые в соответствии с законодательством уполномочены принимать решения об организации деятельности субъектов военного управления ради успешного выполнения возложенных на них заданий и функций. Традиционным для государств Европы является то, что государственное администрирование вопросов обеспечения национальной безопасности и поддержания высокого уровня обороноспособности государства возлагается на субъекты военного управления. Главным таким субъектом являются вооруженные силы (армия). Акцентируется внимание на том, что модели администрирования деятельности военной организации в европейских государствах имеют определенные особенности, что обусловлено историческими условиями создания государства. Обосновывается, что в странах Европейского Союза важнейшим заданием политического руководства есть формирование эффективной системы управления национальной армией и выработка оптимальных организационно-правовых механизмов участия вооруженных сил в противодействии угрозам и рискам национальной безопасности и обороне, максимальной интеграции правительственных структур государственного управления и военной организации.

Ключевые слова: национальная безопасность, обороноспособность, субъекты военного управления, вооруженные силы.

S. N. Melnyk

The Military Law Faculty of

Yaroslav Mudryi National Law University

Pushkinskaya str., 77, Kharkiv, 61024, Ukraine

ADMINISTRATION OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE CAPABILITY IN FOREIGN STATES (ON THE EXAMPLES OF FRANCE, GERMANY, POLAND)

Summary

The article covers the issues concerning to the administration of national security and defense capability in such foreign states as France, Germany, Poland. It is noted, that the administration of national security and defense capabilities is an administrative impact of the officials and authorities who, on

accordance with the law, are authorized to make decisions on the organization of activities of the military administration subjects for the successful performance of tasks and functions entrusted to them. Traditionally, in the states of Europe state administration of issues of ensuring national security and maintaining a high level of defense capability of the state are entrusted to the subjects of military administration.

The main subject is the armed forces (the army). It is emphasized, that the models of administration of military organization activities in European states have certain features due to historical conditions of state formation. It is grounded, that in the states of the European Union the most important task of political leadership is the creation of effective system of the national army command and the development of optimal organizational and legal mechanisms for participation of the armed forces in countering threats and risks to national security and defense, the maximum integration of governmental structures of state administration and military organization.

Key words: national security, defense capability, subjects of military administration, armed forces.