

Тихон ЯРОВОЙ

*Міжрегіональна академія управління персоналом*

## **СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК ОПОСЕРЕДКОВАНІ ОБ'ЄКТИ ЛОБІСТСЬКОГО ВПЛИВУ**

Визначається коло суб'єктів державної політики у сфері національної безпеки, які потрапляють під дію лобістського впливу. Розглядається роль кожного з таких органів у реалізації національної безпеки України. Зокрема, визначається, що головним суб'єктом державної політики у сфері національної безпеки України є Міністерство оборони України, яке забезпечує формування та реалізацію державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового розвитку. У ході дослідження виявляється, що більшу захищеність від опосередкованого лобістського впливу мають суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки, підпорядковані президенту України, а меншу захищеність – ті, які значною мірою залежать від Верховної Ради України. Пропонуються заходи, що дозволять обмежити лобістський вплив на суб'єктів державної політики у сфері національної безпеки, зокрема легалізація лобізму з формуванням дієвої системи регулювання лобізму.

Ключові слова: національна безпека, державна політика, суб'єкти державної політики, органи державної влади, лобізм, лобістський вплив, правове регулювання.

Однією з ключових проблем сучасної України є проблема формування належної державної політики у сфері національної безпеки. Наразі наша держава зазнає колосального зовнішнього і внутрішнього тиску. В умовах гібридної війни навіть ті фактори, які можна вважати повсякденними та характерними для всіх сучасних держав (як-от запекла боротьба політичних сил, недостатня кваліфікація окремих державних та військових службовців, недостатнє фінансування програм переозброєння, структурні чи організаційні прогалини в системі органів державної влади), набувають значення загроз національній безпеці. Особливу роль у прогнозуванні, виявленні, визначенні цих загроз та протидії їм відіграють суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки. Їх можливості, повноваження та діяльність повинні забезпечувати ефективність реалізації безпекової функції держави. Останнім часом дедалі більше на стабільність як держави, так і суспільних інституцій впливає лобістська діяльність. Отже, актуальним є питання, яким чином лобісти можуть впливати на суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки з огляду на відсутність в Україні відповідного регуляторного законодавства.

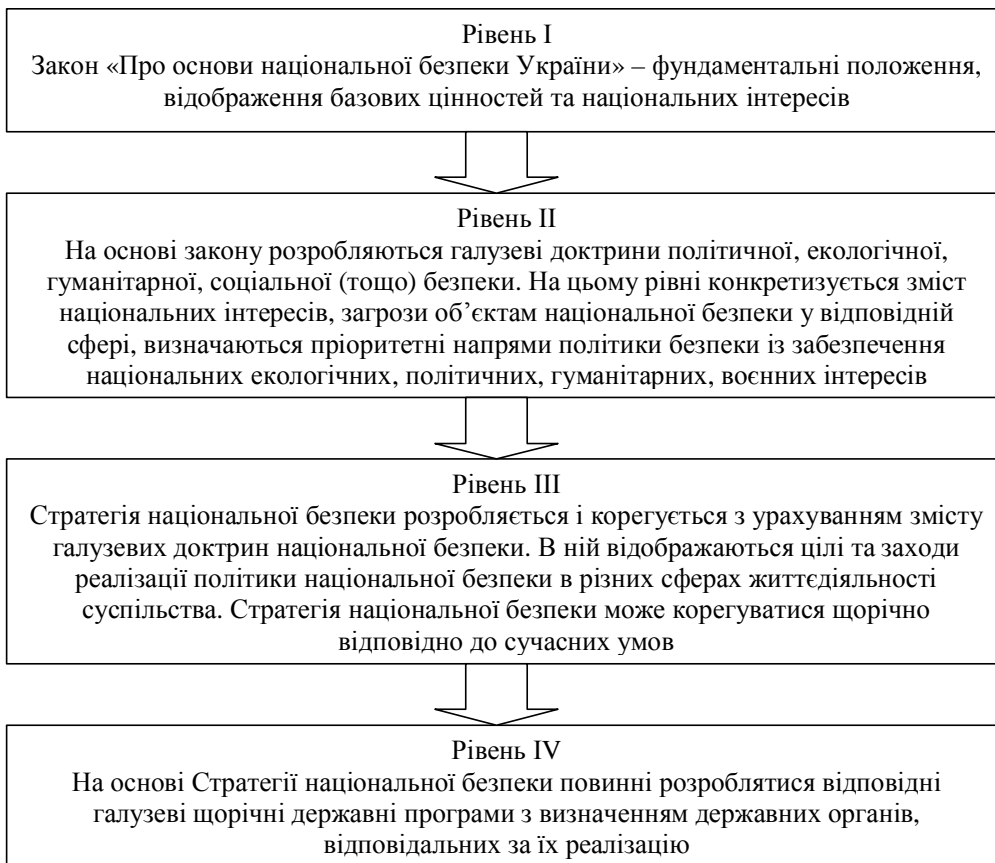
Проблематиці національної безпеки України та визначення суб'єктного складу державної політики у цій сфері присвячували свої дослідження вітчизняні науковці: В. Абрамов, О. Глазов, О. Корнієвський, В. Лагодіна, М. Михальченко, Н. Орлова, Г. Ситник, В. Смолянюк, Т. Стукалін, М. Требін, Л. Тупчієнко та ін. Водночас в умовах активної фази гібридної війни в Україні, високої динаміки формування та трансформації внутрішніх і зовнішніх загроз національній безпеці, у тому числі нерегульованого лобістського впливу, вважаємо актуальними подальші дослідження в окресленій сфері.

Метою статті є окреслення кола суб'єктів державної політики у сфері національної безпеки та визначення способів впливу на них з боку суб'єктів лобіювання.

Політика національної безпеки – діяльність органів державної влади та державного управління, суспільних та інших організацій і об'єднань, спрямована

на організацію оптимального управління з метою виявлення загроз та небезпек національним інтересам, визначення стратегічних завдань із забезпечення національної безпеки, удосконалення системи забезпечення національної безпеки, її сил та засобів, створення мобілізаційних ресурсів і визначення порядку їх розгортання [8]. В Україні засади такої політики визначаються у відповідному законодавстві (рисунок), а її реалізацію покладено на систему безпекових органів.

Зазначимо, що в умовах відсутності законодавчого регулювання лобізму та поширення тіньового лобізму об'єктом лобістського впливу (переважно корупційним шляхом) може стати будь-який службовець будь-якого безпекового органу. Натомість майже в усіх законопроектах, які регулюють лобізм, Збройні сили України, Національна поліція, Служба Безпеки України та інші безпекові органи віднесені до таких, які не можуть бути об'єктами лобістського впливу [3; 4; 6]. Тобто ухвалення закону стосовно лобізму, усуне (принаймні де-юре) загрозу прямого лобістського впливу на державних службовців безпекових органів та військовослужбовців. Однак навіть тоді залишиться доволі широке поле для лобістського тиску на них опосередковано.



#### **Система нормативно-правового забезпечення національної безпеки**

Головним суб'єктом державної політики у сфері національної безпеки України є Міністерство оборони України, що забезпечує формування та реалізацію державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва в мирний час та особливий період. До повноважень Міністерства оборони

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 4(43)*

Україні належать організація заходів оборонного планування, визначення засад воєнної, військової кадрової та військово-технічної політики у сфері оборони, здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони [5]. Таким чином, Міністерство оборони України є координатором ряду (але далеко не всіх) суб'єктів державної політики у сфері національної безпеки України.

Окрім того, як визначає законодавець, Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні сили України (що включають види та окремі роди військ (сил)) та Державна спеціальна служба транспорту (яка є спеціалізованим військовим формуванням, призначеним для забезпечення стійкого функціонування транспорту як у мирний час, так і в особливий період). Міністерство оборони України очолює міністр оборони України, який є членом Кабінету Міністрів України. Міністр оборони України підпорядковується президентові України як Верховному Головнокомандувачу Збройних сил України та підзвітний Верховній Раді України [5]. У контексті нашого дослідження варто звернути особливу увагу саме на факт підзвітності міністра оборони Верховній Раді України як органу законодавчої влади, який майже завжди є об'єктом лобіювання. Наразі ми можемо говорити про тіньове лобіювання, однак у всіх законопроектах, у яких ідеться про унормування лобізму, саме Верховна Рада України в цілому та народні депутати зокрема, фігурують як невіддільні об'єкти лобістського впливу. Таким чином, першим напрямом опосередкованого лобістського впливу на безпекові органи є лобістський вплив на народних депутатів України з метою організувати з їх допомогою тиск на міністра оборони.

Наразі міністр оборони України відповідає не лише за формування державної політики у сфері оборони, але й за оборонне планування, програмний та ресурсний менеджмент, військову кадрову політику, ефективне та належне використання оборонних ресурсів, усебічне забезпечення життєдіяльності, функціонування, розвиток та застосування Збройних сил України [5]. Однією з ключових новел, впровадженої в межах процесу приведення Збройних сил України до стандартів НАТО, можна вважати зміну підходу до функціональних обов'язків міністра оборони. З одного боку, тепер увага міністра оборони звернена переважно до організації логістики Збройних сил України. З іншого – мова йде про перехід до формату взаємодії цивільного міністра оборони (та його заступників) з Генеральним штабом Збройних сил України, який складається з професіоналів військової справи [2]. Такий підхід, однак, відкриває ще один напрям опосередкованого тиску на міністра оборони. Як цивільна особа, висунута певною політичною силою, він матиме зобов'язання перед нею. Це посилює ризик того, що на міністра здійснюватиметься лобістський тиск через відповідну політичну силу.

Ще одним органом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в ряді безпекових сфер, є Міністерство внутрішніх справ України. Очолює його міністр внутрішніх справ України, який відповідає за формування державної політики у сферах, що належать до компетенції Міністерства внутрішніх справ України, здійснює повноваження, визначені законодавством України. Діяльність Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Державної міграційної служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України [5]. Настільки широкий спектр повноважень Міністра внутрішніх справ України вже сам по собі породжує ряд корупційних ризиків. У випадку опосередкованого лобістського тиску на нього у суб'єктів лобізму може з'явитися

можливість впливати на величезну кількість процесів, починаючи від порядку перетину державного кордону і закінчуючи вимогами щодо реалізації пожежної безпеки організацій та установ.

Служба безпеки України є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує: державну безпеку, неухильно дотримуючись прав і свобод людини і громадянина; протидію розвідувально-підіривній діяльності проти України; боротьбу з тероризмом; контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави, об'єктів критичної інфраструктури; охорону державної таємниці [5]. Оскільки Служба безпеки України підпорядковується не лише президентові України, але й Верховній Раді України ризик опосередкованого впливу на неї є аналогічним до впливу на Міністерство оборони України.

Ще одним важливим безпековим органом є Рада національної безпеки і оборони України (РНБО), яка визначає концептуальні підходи, напрями, заходи із забезпечення національної безпеки й оборони, схвалює проекти стратегій, концепцій, державних програм та інших стратегічних документів, якими визначаються основні напрями і завдання державної політики у сферах національної безпеки й оборони, координує і контролює їх виконання. Окрім того, у випадках, передбачених законом, РНБО подає на розгляд президентові України пропозиції щодо утворення вищого колегіального стратегічного органу воєнного керівництва обороною держави в особливий період [5]. У контексті лобістського впливу РНБО видається нам доволі захищеною структурою, що, однак, не дозволяє виключати опосередкований вплив на окремих членів ради.

Розвідувальні органи України уповноважені законом здійснювати розвідувальну діяльність з метою захисту національних інтересів України від зовнішніх загроз. Як суб'єкти забезпечення національної безпеки й оборони України ці органи беруть участь у формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки й оборони у визначених законодавством сферах. Пріоритетні завдання розвідувальних органів визначає президент України. Таким чином, мова може йти хіба що про опосередкований лобістський вплив через вплив на оточення президента України.

До безпекових органів також належать Управління державної охорони України (що здійснює державну охорону органів державної влади України, забезпечення безпеки посадових осіб та охорони об'єктів, визначених законом), Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (оператор Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації) та ряд інших структур.

Протягом останніх років в Україні визначене стратегічне бачення розвитку системи забезпечення національної безпеки та сектору безпеки й оборони. В основному сформувалася його законодавча й нормативно-правова бази. Однак система вітчизняних нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки не відповідає сучасним вимогам. Передусім вона не є цілісною, отже, нерівномірно регулює процес забезпечення взаємопов'язаних видів безпеки. З метою розробки цілісної системи нормативно-правового забезпечення національної безпеки необхідно сформувати системи нормативно-правових актів, галузевих доктрин політичної, екологічної, гуманітарної, соціальної тощо безпеки (див. рисунок). Ми підтримуємо впровадження чотирирівневої системи, запропонованої А. Дацюком, В. Садовським, О. Полтораковим, Р. Марутян у межах Аналізу державної політики у сфері національної безпеки й оборони України, підготовленого у 2015 р. [1]. Вона видається нам доволі послідовною та збалансованою.

Таким чином, головну роль у секторі національної безпеки відіграють Міністерство оборони України зі Збройними силами України, а допоміжну – Міністерство внутрішніх справ України з Національною гвардією України та інші державні органи з підпорядкованими їм силами та засобами. Координаційну роль також відіграє РНБО України [7]. Для всіх зазначених органів існують ризики формування опосередкованого лобістського впливу. Окрім шляхів лобістського впливу, розглянутих нами в процесі дослідження, вкрай дієвим може бути як фінансовий важіль (адже саме Верховна Рада України щороку приймає закон «Про державний бюджет України», визначаючи обсяг фінансування всіх державних органів), так і «брудні» методи на кшталт влаштування лобістами політичних скандалів, акцій протесту тощо.

Наразі в Україні сформована система національної безпеки та відповідна державна політика. Провідні ролі в цій системі відіграють Міністерство оборони України, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України з Національною гвардією України, РНБО. Доволі серйозною загрозою ефективності діяльності цих суб'єктів державної політики у сфері національної безпеки є лобіювання з боку тих чи інших зацікавлених структур. Наразі лобіювання в Україні не легалізовано, а перебуває в тіні. При цьому тіньові лобісти можуть впливати на суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки як безпосередньо, так і опосередковано. З огляду на це, на нашу думку, важливим складником системи національної безпеки має стати легалізація лобізму (що дозволить заборонити безпосередній вплив на суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки) з уведенням надійного регулятора лобістської діяльності (що дозволить виявляти та обмежувати опосередкований вплив лобістів на досліджувані суб'єкти). Таким регулятором, на наше переконання, має стати Національна рада України з питань регулювання лобізму.

У цілому проблематика визначення шляхів опосередкованого впливу лобістів на суб'єкти державної політики, у тому числі й у сфері національної безпеки, а також пошуку способів регулювання такого впливу потребує подальшого дослідження в межах усіх соціальних наук.

#### **Список використаних джерел**

1. Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України у 2015 році / Дацюк А., Садовський В., Полтораков С., Марутян Р. – Режим доступу : <https://grp.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Analiz-polityky-NB-pravl-final.pdf>.
2. Інтерв'ю Міністра оборони України для BBC News Ukraine. 24.09.19: [інтерв'ю / записала О. Тороп] // Міністерство оборони України : [вебсайт]. – Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua/ministry/zmi-pro-nas/2019/09/26/zelenskij-v-kursi-vsih-sprav-armii-ministr-oboroni>.
3. Про лобізм : проект Закону України № 5144 від 20 верес. 2016 р. // Верховна Рада України : [вебсайт]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60052](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052).
4. Про лобіювання : проект Закону України № 5144-1 від 5 жовт. 2016 р. // Верховна Рада України : [вебсайт]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60191](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191).
5. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII // Верховна Рада України : [вебсайт]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
6. Про публічну адвокацію : проект Закону України № 5661 від 19 січ. 2017 р. // Верховна Рада України : [вебсайт]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=60943](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=60943).
7. Стукалін Т. А. Система державного управління у сфері оборони держави та основні напрями її розвитку в контексті реформування сектора безпеки і оборони // Теорія та практика державного управління. – 2016. – № 2 (53). – С. 213 – 220.
8. Чупрій Л. Концептуальні засади політики національної безпеки української держави в гуманітарній сфері / Л. Чупрій // Політичний менеджмент. – 2013. – № 1 – 2. – С. 35 – 41.

**List of references**

1. Datsiuk A., Sadovskyi V., Poltorakov S., & Marutian R. Analiz derzhavnoi polityky u sferi natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy u 2015 rotsi. Retrieved from <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Analiz-polityky-NB-pravl-final.pdf> [in Ukrainian].
2. Torop O. (Reporter). (2019, September 24). Interviu Ministra oborony Ukrainy dlia BBC News Ukraine. *Ministerstvo oborony Ukrainy*. Retrieved from <http://www.mil.gov.ua/ministry/zmi-pro-nas/2019/09/26/zelenskij-v-kursi-vsih-sprav-armii-ministr-oboroni> [in Ukrainian].
3. Pro lobizm: proekt Zakonu Ukrainy № 5144 vid 20 veres. 2016 r. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60052](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052) [in Ukrainian].
4. Pro lobiiuvannia: Proekt Zakonu Ukrainy № 5144-1 vid 05 zhovt. 2016 r. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60191](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191) [in Ukrainian].
5. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21 cherv. 2018 r. № 2469-VIII. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian].
6. Pro publichnu advokatsiiu: proekt Zakonu Ukrainy № 5661 vid 19 sich. 2017 r. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=60943](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=60943) [in Ukrainian].
7. Stukalin T. A. Systema derzhavnogo upravlinnia u sferi oborony derzhavy ta osnovni napriamy yii rozvytku v konteksti reformuvannia sektora bezpeky i oborony. *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia*. 2016. № 2(53). Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-2/doc/5/503.pdf> [in Ukrainian].
8. Chuprii L. Kontseptualni zasady polityky natsionalnoi bezpeky ukrainskoi derzhavy v humanitarnii sferi. *Politychnyi menedzhment*. 2013. № 1 – 2. P. 35 – 41 [in Ukrainian].

***Tykhon Yarovoi. The subjects of the State Policy in the field of National Security of Ukraine as objects of the indirect lobby influence***

The article is devoted to the scientific research of the problem of determining the possibilities of lobbying influence on the subjects of state policy in the field of national security. Much attention is paid to determining the circle of such subjects. In particular, the author refers to them the Ministry of Defense of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine with the National Guard of Ukraine, the National Security and Defense Council of Ukraine, intelligence agencies, specialized bodies of transport and communications.

The role of each of these bodies in realization of national security of Ukraine is considered in the process of research. In particular, it is determined that the main subject of state policy in the field of national security of Ukraine is the Ministry of Defense of Ukraine, which ensures the formation and implementation of state policy on national security, defense and military development. Based on the analysis of studies of foreign and domestic scientists, the current Ukrainian legislation, an attempt was made not only to outline the subjects of state policy in the field of national security, but also to identify opportunities for both direct and indirect influence of lobbyists on them. The study revealed greater protection against the indirect lobbying influence of those subjects of state security policy that are subordinate to the President of Ukraine, and less protection of those who depend to a large extent on the will of the Verkhovna Rada of Ukraine. Also the author considers the necessary measures to limit the lobbying influence on the subjects of state policy in the field of national security, the legalization of lobbying, with the formation of an effective system of regulation of lobbying.

Key words: National Security, public policy, subjects of public policy, state government, lobby, lobby influence, legal regulation.

*Надійшла до редакції 04.12.19*