

DOI 10.31558/2519-2949.2020.1.20

УДК 351.86(438)+(477)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5255-8941>**Яцюк П. Ф., Воєнно-дипломатична академія імені Євгенія Березняка**

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті розглянуто передумови розробки керівництвом Республіки Польща нової редакції Стратегії національної безпеки. У публікації проаналізовано причини низької ефективності системи забезпечення національної безпеки України, серед яких виокремлено: застарілість сформованої за радянським зразком системи забезпечення національної безпеки; створення її під тиском світових та регіональних лідерів без врахування потреб та інтересів України; формальні підходи вищого державного керівництва до зазначеного питання, і, як наслідок незавершеність процесу створення системи національної безпеки. Ключова проблема полягала у багатовекторності політики, що декларувала України і відсутності чітких пріоритетів у забезпеченні національних інтересів.

З метою вирішення зазначеної проблеми визначено необхідність у докорінному реформуванні, починаючи від створення моделі її функціонування до формування цілісної системи законодавчих актів у сфері національної безпеки і оборони України. З метою ефективного виконання зазначеного завдання проаналізовано досвід суміжних країн – членів НАТО та ЄС, зокрема Республіки Польща (РП).

У статті ретельно проаналізовано Стратегію розвитку системи національної безпеки Республіки Польща до 2022 року, яку було розроблено з урахуванням головних стратегічних документів НАТО і ЄС у цій сфері – Стратегічної концепції НАТО та Європейської стратегії безпеки.

Проаналізовано зміст документа, особливу увагу приділено оцінці безпекового середовища Республіки Польща, викликів і загроз, що стоять перед країною та Європейським регіоном.

З огляду на схожість загроз і пріоритетів у системі забезпечення національних інтересів Польщі з нашою Державою, доцільно проаналізувати структуру Стратегії Республіки Польща з метою переймання досвіду.

Ключові слова: стратегія національної безпеки, Республіка Польща, НАТО, Європейський Союз, США, виклики та загрози національній безпеці, безпекове середовище, національні інтереси.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Під час загострення відносин з Російською Федерацією стало очевидним, що побудована за роки незалежності система забезпечення національної безпеки України не відповідає вимогам сьогодення. Непідготовленими до російської агресії виявились як суб'єкти забезпечення національної безпеки, так і структури, що формують законодавчу основу для їх діяльності. Серед головних причин низької ефективності системи забезпечення національної безпеки України, на наш погляд, слід звернути увагу на такі [1]:

– систему забезпечення національної безпеки України було створено на основі застарілої радянської системи, з використанням її складових (радянської армії, міліції, КДБ, прикордонних військ, які Україна дістала у спадок від СРСР), радянського законодавства і досвіду її функціонування в минулому столітті в умовах двополярного світу;

– формування системи забезпечення національної безпеки України відбувалося під тиском світових та регіональних лідерів, які виходили з власних національних інтересів, ігноруючи інтереси України (Україну змусили відмовитися від ядерної зброї, не надавши їй дієвих гарантій безпеки);

– політичне керівництво України протягом усього періоду її незалежності формально ставилося до захисту національних інтересів (зокрема, щодо виконання законодавчих актів з питань національної безпеки, розробки Стратегій національної безпеки), воно й не докладало необхідних зусиль для формування і розвитку системи забезпечення національної безпеки України (хронічне недофінансування програм розвитку складових сектору безпеки, масштабна корупція з кожним роком погіршували їх стан і зрештою призвели до повного занепаду);

– багатовекторна зовнішня політика в умовах цілеспрямованого поглиблення розбіжностей у політичних орієнтаціях населення за регіональним принципом і налаштованість представників політичного керівництва держави на реалізацію власних, корпоративних, а не національних інтересів стали поштовхом до розвитку відцентричних тенденцій, внаслідок чого держава не змогла активно протидіяти загрози сепаратизму;

– незавершеність формування і, як наслідок, неспроможність самої системи забезпечення національної безпеки України до аналізу безпекового середовища та своєчасного виявлення загроз, крім того, суттєвий вплив на керівництво суб'єктів забезпечення національної безпеки України з боку іноземних спецслужб призвів до вироблення помилкових управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки.

Названих вище причин низької ефективності системи забезпечення національної безпеки України достатньо для того, щоб ініціювати питання про її докорінне реформування, починаючи від створення моделі її функціонування до формування цілісної системи законодавчих актів у сфері національної безпеки і оборони України. Для того щоб якісно виконати таке завдання, доцільно проаналізувати досвід сусідніх країн – членів НАТО та ЄС, зокрема Республіки Польща (РП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення особливостей зовнішньої політики Республіки Польща стало об'єктом уваги вітчизняних учених та експертів, зокрема О. Александрова [2], К. Заремби [3], О. Хилька [4], Г. Яворської [5].

Необхідно зазначити, що незважаючи на велику кількість опублікованих наукових праць з цієї проблеми, питання визначення основних змін стратегічного планування у сфері національної безпеки Республіки Польща на цей час недостатньо досліджено, а відтак потребує поглибленого вивчення.

Метою статті є аналіз стратегічного планування у сфері національної безпеки Республіки Польща.

Виклад основного матеріалу. Першим кроком до вироблення сучасного комплексного підходу до стратегічного планування у сфері національної безпеки стало прийняття в квітні 2013 року Стратегії розвитку системи національної безпеки Республіки Польща до 2022 року [6]. У цьому документі було закладено основи функціонування системи, що має гарантувати швидку та ефективну відповідь на всі види загроз і криз для Республіки Польща (РП). За інформацією керівництва країни, необхідність створення такого документа в безпековій сфері та оновлення механізмів національної безпеки було зумовлено активною участю РП у системах європейської безпеки, з одного боку, і високим рівнем терористичної загрози у світі – з іншого.

Стратегію розвитку системи національної безпеки Республіки Польща до 2022 року було розроблено з урахуванням головних стратегічних документів НАТО і ЄС у цій сфері – Стратегічної концепції НАТО [7] та Європейської стратегії безпеки [8]. Таким чином, польське керівництво дало зрозуміти, що пріоритетами держави є підвищення боєздатності національних ЗС, досягнення військових і зовнішньополітичних цілей НАТО, а також розширення взаємодії з партнерами зі Східної Європи в рамках Північноатлантичного альянсу та Євросоюзу.

У Стратегії викладено п'ять цілей, досягнення яких дасть змогу запобігти наявним загрозам національній безпеці або нейтралізувати їх.

Перша – підвищення ефективності виконання двосторонніх і багатосторонніх угод, особливо зі США. Друга – зміцнення військового потенціалу країни. Третя – посилення стійкості щодо непередбачених і надзвичайних загроз національній безпеці. Четверта – інтеграція політики безпеки і політики розвитку, що передбачає різні напрями діяльності – від охорони навколишнього середовища до охорони материнства і дитинства. П'ята – створення умов для розвитку інтегрованих систем національної безпеки, що передбачає управління кризовими ситуаціями.

Як і більшість країн Європи РП регулярно оновлює документи стратегічного планування у сфері національної безпеки залежно від змін безпекового середовища, а також загроз і викликів, що стоять перед державою. Внаслідок різкої зміни безпекового середовища у Східній Європі, виникнення нових викликів і загроз польське керівництво було змушено наприкінці 2014 року прийняти нову Стратегію національної безпеки.

21 жовтня 2014 року Рада Міністрів РП ухвалила нову Стратегію національної безпеки країни (далі – Стратегія), підготовлену Міністерством національної оборони країни, а 5 листопада того ж року документ було затверджено Президентом РП Б. Коморовським [9]. «Стратегія національної безпеки Республіки Польща – це базовий документ, що визначає важливі напрями діяльності на фоні змін у безпеці на схід від Польщі», – заявив у своєму виступі польський Президент.

Нова стратегія визначає загальні питання національної безпеки і вказує на те, що безпека РП залежатиме від здатності країни захищати національні інтереси. Документ охоплює комплекс питань національної безпеки та визначає оптимальні способи використання для її потреб усіх ресурсів держави в оборонній, соціальній та економічній сферах.

Стратегія складається з чотирьох розділів:

1) РП як суб'єкт безпеки; 2) Безпекове середовище РП; 3) Концепція стратегічних дій. Оперативна стратегія; 4) Концепція стратегічної підготовки. Стратегія забезпечення готовності.

Розглянемо коротко зміст кожного розділу.

1. Республіка Польща як суб'єкт безпеки.

У цьому розділі визначено місце РП в європейському регіоні та світі, викладено національні інтереси та стратегічні цілі держави, а також стратегічний потенціал національної безпеки країни. Згідно зі Стратегією зміцнення потенціалу національної безпеки РП є запорукою стабільного розвитку країни та поліпшення умов життя її громадян.

Основним чинником забезпечення безпеки держави є входження Польщі до структур євроатлантичного та європейського співробітництва. При цьому зазначено, що саме членство в Альянсі є найважливішою формою політичної та військової співпраці держави з її союзниками, тоді як ЄС забезпечує підтримку соціально-економічного розвитку РП та зміцнення її позицій у світі.

Характерно, що в першому розділі документа висловлено поважне ставлення до таких міжнародних організацій, як НАТО та ЄС, ООН та ОБСЄ, названо їх важливими інструментами забезпечення світової та європейської безпеки, однак не деталізовано їхньої ролі у цьому процесі.

Національними інтересами РП визначено такі:

підтримання стратегічного потенціалу національної безпеки для забезпечення здатності запобігання загрозам, готовності до захисту від них, а також до ліквідації їх наслідків;

міцна міжнародна позиція РП та членство в надійних міжнародних системах безпеки;

особистий та колективний захист громадян від загроз їх життю та здоров'ю, а також від втрати важливих для них матеріальних і нематеріальних цінностей;

забезпечення можливостей користування громадянами всіма свободами і правами, якщо це не загрожує безпеці інших осіб та держави, а також збереження національної ідентичності й культурної спадщини кожного громадянина;

забезпечення стійкого і збалансованого розвитку соціального та економічного потенціалу держави, захисту навколишнього середовища, а також умов життя і здоров'я людей.

2. Безпекове середовище Республіки Польща. У цьому розділі охарактеризовано безпекове середовище в глобальному вимірі, зокрема, вказано такі найбільші загрози сучасного глобалізованого світу:

падіння довіри до міжнародних угод щодо роззброєння, зокрема щодо нерозповсюдження ЗМУ, можливість нової гонки озброєнь, неконтрольованого виробництва ЗМУ і потрапляння її до рук терористів;

існування у світі авторитарних режимів, нехтування вимогами міжнародного права, демократичними нормами, правами людини тощо;

поширення міжнародного тероризму та організованої злочинності як причини нестабільності та внутрішніх конфліктів;

розвиток цифрових технологій та пов'язані з цим такі явища, як кіберзлочинство, кібертероризм, кібершпигунство тощо, зокрема за участю недержавних суб'єктів;

поширення різних форм екстремізму на політичному, релігійному, етнічному, соціально-економічному ґрунті;

демографічний вибух в окремих регіонах світу та пов'язане з ним зростання потреб населення в енергетичних, харчових і водних ресурсах.

Щодо регіонального виміру безпекового середовища у Стратегії зазначено, що безпеку в Європі визначатимуть чотири фактори: НАТО, ЄС, стратегічна присутність США й відносини з Росією.

3. Концепція стратегічних дій. Оперативна стратегія. Згідно з документом спрямованість стратегічних дій РП визначено трьома пріоритетами її політики безпеки:

забезпечення готовності й демонстрація рішучості діяти в інтересах забезпечення безпеки та оборони, а також зміцнювати оборонний потенціал держави;

підтримка дій, спрямованих на посилення здатності НАТО забезпечувати колективну безпеку, розвиток Спільної політики безпеки та оборони ЄС, зміцнення стратегічного партнерства (зокрема зі США) і стратегічних відносин з партнерами в регіоні;

підтримка місії міжнародного співтовариства, здійснюваних відповідно до норм міжнародного права, та вибіркова участь у них з метою запобігання виникненню нових джерел загроз, врегулювання конфліктів та недопущення їх загострення.

4. Концепція стратегічної підготовки. Стратегія забезпечення готовності.

Визначено, що заходи, спрямовані на інтеграцію управління процесами щодо забезпечення національної безпеки, потребують важливих інституційних, інфраструктурних процедур і законодавчих змін.

Інституційні зміни: необхідність інституційного зміцнення Кабінету Міністрів РП шляхом створення допоміжного органу для координації роботи спеціальних служб та нагляду за їх діяльністю. Його повноваження може бути розширено й на інші сфери національної безпеки.

Інфраструктурні зміни. У РП існує нагальна потреба вдосконалення інфраструктури для управління сферою національної безпеки, як щодо модернізації самих об'єктів, так і щодо обладнання їх сучасною технікою. Першорядне завдання – придбання спеціального повітряного транспорту для забезпечення вищому керівництву держави можливості безперервно здійснювати управління в кризовий період.

Процедурні зміни передбачають поліпшення планувальних, організаційних, координаційних і контрольних процедур у безпековій галузі.

Зміни законодавства. Впровадження нових рішень у сфері управління процесами забезпечення національної безпеки потребуватиме змін у чинному законодавстві РП щодо ролі посадових осіб, державних інститутів і засобів, що будуть у їхньому розпорядженні.

Визначено перелік заходів, які забезпечують готовність усього комплексу державних органів РП до виконання завдань оперативної стратегії національної безпеки держави відповідно до підсистем, визначених у третьому розділі, а саме – оборонної, захисної, соціальної, економічної.

Висновки. Головна мета Стратегії – зміцнення потенціалу національної безпеки РП, що визначає не тільки стабільний розвиток країни, а й поліпшення умов життя її громадян. Керівництво РП ставить інтереси конкретного громадянина на один рівень з інтересами держави, демонструє відданість загальноєвропейським цивілізаційним цінностям, а саме: закріплює пріоритет прав людини, суверенітету особистості над державним суверенітетом.

Важливими для України елементами нової Стратегії національної безпеки РП можна вважати намір підтримувати залучення до загальноєвропейських процесів забезпечення безпеки східноєвропейських країн-партнерів, передусім охоплених ініціативою Східного партнерства.

Першочерговими заходами з реалізації нової Стратегії керівництво РП вважає перегляд законодавства країни з питань управління системою національної безпеки, прийняття нової політичної стратегічної директиви щодо оборони; закону про підвищення видатків на оборону до 2 % ВВП, остаточного рішення щодо найважливіших військово-технічних тендерів; проведення реформ у невоєнних безпекових сферах.

Перспективи подальших досліджень – дослідження ключових напрямів та завдань сучасної безпекової політики Республіки Польща в Європі.

Бібліографічний список:

1. Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Analiz-polityky-NB-pravl-final.pdf>.
2. Александров О. Нова стратегія національної безпеки Польщі – відповідь на європейські виклики та загрози сьогодення. *Стратегічні пріоритети*. 2015. Вип. 1 (34). С. 131–138.
3. Зарембо К. Аудит зовнішньої політики: Україна – Польща. Дискусійна записка. Київ : Інститут світової політики, 2016. 43 с. URL: https://drive.google.com/file/d/0B7i_OSucRX5wdU1BV0NKQnhsMEU/view.
4. Хилько О. Нова зовнішня політика Польщі: виклик чи шанс для України? *Зовнішні справи*. 2012. Том №4. С. 1-5. URL: <http://uaforeignaffairs.com/en/expert-opinion/view/article/novazovnishnjapolitika-polshchiviklik-chi-shans-dlja-ukra/>
5. Яворська Г. Зміни у зовнішній політиці Польщі: виклики і можливості для України. Київ. Національний інститут стратегічних досліджень. Серія «Міжнародні відносини». 2015. № 3. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1912>.
6. Strategy of Development of the National Security System of the Republic of Poland 2022. URL: http://en.mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/01/ENGLISH_SRsBN_RP_do_pobrania.pdf.
7. Стратегічна концепція НАТО. URL: http://www.nato.int/cps/uk/natohq/topics_56626.htm.
8. Безопасная Европа в мире, который должен стать лучше. Европейская стратегия безопасности. URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIRU.pdf>.
9. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014. URL: <http://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>.

References:

1. Analiz derzhavnoyi politiki u sferi natsionalnoyi bezpeki i oboroni Ukraini. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Analiz-polityky-NB-pravl-final.pdf>.
2. Aleksandrov O. Nova strategiya natsionalnoyi bezpeki Polschi – vidpovid na Evropeyski vikliki ta zagrozi sogochnyya. *Strategichni prioriteti*. 2015. Vip. 1 (34). S. 131–138.
3. Zarembo K. Audit zovnishnoyi politiki: Ukrayina – Polscha. Diskusiyina zapiska. Kiyiv : Institut svitovoyi politiki, 2016. 43 s. URL: https://drive.google.com/file/d/0B7i_OSucRX5wdU1BV0NKQnhsMEU/view.
4. Hilko O. Nova zovnishnya politika Polschi: viklik chi shans dlya Ukraini? *Zovnishni spravi*. 2012. Tom #4. S. 1-5. URL: <http://uaforeignaffairs.com/en/expert-opinion/view/article/novazovnishnjapolitika-polshchivik-lik-chi-shans-dlja-ukra/>
5. Yavorska G. Zmini u zovnishniy polititsi Polschi: vikliki i mozhlivosti dlya Ukraini. Kiyiv. Natsionalniy Institut strategichnih doslidzhen. Seriya «Mizhnarodni vidnosini». 2015. #3. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1912>.
6. Strategy of Development of the National Security System of the Republic of Poland 2022. URL: http://en.mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/01/ENGLISH_SRSBN_RP_do_pobrania.pdf.
7. Strategichna kontseptsiya NATO. URL: http://www.nato.int/cps/uk/natohq/topics_56626.htm.
8. Bezopasnaya Evropa v mire, kotoryiy dolzhen stat luchshe. Evropeyskaya strategiya bezopasnosti. URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIRU.pdf>.
9. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014. URL: <http://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>.

Yatsyuk P. F., National security planning strategy of the Republic of Poland: experience for Ukraine

In the article the prerequisites of the polish leadership for the development of a new National security strategy (NSS) are considered. The reasons of the low efficiency of the National security system of Ukraine are analyzed in the publication. Among them are identified: the obsolescence of the National security system, which had formed on the Soviet model; the creation of NSS under pressure of the world and regional leaders without taking into account the needs and interests of Ukraine; formal approaches of the state leadership, and as a result of incompleteness of the creation process of the NSS. The key problem was multi-vectoral foreign policy, which has been declared by Ukraine, as well as a lack of priority in securing national interests.

In order to complete, the problem is defined to provide a deep reform. It should be started from creation of a functional model to formation of an integral system, which will consist of laws and bills in national security and defense sphere.

For the purpose of effective implementation that task was analyzed the experience of neighboring countries, which are members of NATO and EU, in particular Poland's experience.

The content of the document has been analyzed. The focus is on assessing the safety environment of Poland, challenges and threat facing the country and European region.

In the article is thoroughly analyzed the Strategy of Development of the National Security System of the Republic of Poland 2022, which was created according to the main NATO's and EU's strategy documents in this sphere – NATO's Strategic Concept and EU's Security Strategy. The structure of Poland's Strategy should be analyzed since its threats and priorities are very similar to Ukraine's. The result could be used as an experience.

Key words: *national security strategy, Republic of Poland, NATO, European Union, USA, wikis and threaten national safety, securityless treasury, national interest.*