

УДК 341+323.28

## **БЕЗПЕКОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ДО АНЕКСІЇ КРИМУ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ**

**Андріан Сабадах**

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка,  
Інститут міжнародних відносин,  
кафедра міжнародних відносин та зовнішньої політики  
вул. Юрія Ілленка, 36/1, 04119, м. Київ, Україна*

Стаття присвячена аналізу безпекової політики України до анексії Криму та сепаратистського руху на Донбасі за підтримки Російської Федерації. Здійснено компаративний аналіз законодавчої бази у сфері національної безпеки й оборони України. Визначено недоліки у зміцненні обороноздатності держави. Зазначено відсутність системності та належного рівня фінансування Збройних Сил України. Доведено взаємозв'язок зовнішньополітичних пріоритетів України та безпекової політики.

*Ключові слова:* безпекова політика, національна безпека й оборона, сектор безпеки й оборони, Стратегія національної безпеки, Воєнна доктрина, Збройні Сили України, Служба безпеки України.

**Постановка проблеми.** Анексія Криму та сепаратистський рух на Донбасі за підтримки Росії надзвичайно гостро поставили питання щодо відновлення територіальної цілісності та збереження суверенітету держави. Неготовність сектору безпеки й оборони України до відсічі збройної агресії, слабка інтегрованість до міжнародних і регіональних безпекових організацій, використання спеціальних служб і військових формувань проти власного народу, інші негативні явища і процеси вимагають критичного переосмислення допущених стратегічних помилок і прорахунків з метою їх подолання та пошуку найбільш ефективних шляхів зміцнення національної безпеки й оборони країни.

Вдосконалення потребує аналіз безпекового середовища та прогнозування його розвитку, корегування політики національної безпеки з урахуванням реального стану справ у державі, внутрішніх і зовнішніх викликів і загроз. Сектор безпеки й оборони України має отримати належне матеріально-фінансове та кадрове забезпечення з урахуванням досвіду розвинутих країн світу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні питання безпекової політики України в своїх працях досліджували Т. Авакян, В. Горбулін, О. Данільян, А. Дацюк, О. Дзьобань, Т. Кудзьо, К. Меткалф, Г. Новицький, О. Олікер, Г. Перепелиця, Л. Поляков, Г. Ситник, Д. Фін, М. Ханссен, М. Чеховська. Проблеми розвитку Збройних Сил України, оборонно-промислового комплексу розглядали такі фахівці, як В. Бадрак, В. Бегма, О. Бодрук, О. Маначинський, М. Сунгуровський. Процеси євроатлантичної інтеграції України аналізували А. Аслунд, А. Варнер, А. Вілсон, К. Волчук, Г. Гуічерд, О. Павлюк, Д. Тедстром, Д. Шерр та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на значний фактологічний матеріал стосовно безпекової політики України, змістовний порівняльний аналіз формування законодавчої та нормативно-правової бази у сфері безпеки й оборони з практичними заходами реалізації концептуальних положень здійснювався не повною мірою.

**Мета статті.** Основна мета статті полягає у з'ясуванні найбільш характерних недоліків у розвитку сектору безпеки й оборони України до Революції Гідності.

**Виклад основного матеріалу.** Військова організація держави (далі – ВОД) Радянського Союзу функціонувала як єдиний організм, із відповідними системами управління, організаційно-штатною структурою, угрупованнями військ, чий склад і конфігурація найбільш повно відповідали вимогам біполярного протистояння. Особливо насиченими військовими формуваннями, озброєннями та військовою технікою виявилися західні кордони СРСР, оскільки разом із відповідними групами військ Організації Варшавського договору (ОВД) безпосередньо межували з країнами НАТО.

На день проголошення незалежності України на її території дислокувалися: три загальновійськові та дві танкові армії, армійський корпус, чотири повітряні армії, окрема армія Протиповітряної оборони, ракетна армія, Чорноморський флот, два вузли Системи попередження про ракетний напад, інші військові формування чисельністю близько 900 тис. осіб, 6,5 тис. танків, 7 тис. броньових машин, 1,5 тис. літаків, 350 кораблів, 1 272 ядерні бойові головки МБР, 2,5 тис. одиниць тактичної ядерної зброї [1].

Однак на офіційному рівні увага вищого військово-політичного керівництва країни спочатку зосередилася на діяльності спеціальних служб. Зокрема, відповідно до Постанови Верховної Ради України від 20 вересня 1991 р. «Про створення служби Національної безпеки України» органи КДБ на її території ліквідовувалися [2]. Невдовзі, після прийняття 25 березня 1992 р. Закону України «Про Службу безпеки України» (далі – СБУ), вона отримала свою нинішню офіційну назву [3]. На СБУ покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань із боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці.

До завдань СБУ також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Однак загальна структура та чисельність СБУ визначилися відповідним Законом України, який було прийнято вже за президентства В. Ющенка аж 20 жовтня 2005 р. [4]. У загальному вигляді до СБУ входять: Центральне управління; підпорядковані йому регіональні органи; органи військової контррозвідки; навчальні, наукові, науково-дослідні та інші заклади, установи, організації і підприємства СБУ. Ст. 2 Закону України встановлювала загальну чисельність СБУ у кількості 27 000 осіб, в особливий період (крім періоду дії воєнного стану) – у кількості 31 000 осіб, а на період дії воєнного стану – у кількості згідно з Мобілізаційним планом України на особливий період.

Після референдуму щодо незалежності України й обрання її першого президента 01 грудня 1991 р. Верховна Рада України 06 грудня 1991 р. приймає два важливі закони: «Про оборону України» [5] та «Про Збройні Сили України» [6].

Потім у сфері військового будівництва сталася довга перерва, яка тривала майже два роки. І лише 19 жовтня 1993 р. Постановою ВРУ затверджується Воєнна доктрина України [7]. Це був фрагментарний документ, вирваний із загального логічного контексту підготовки, затвердження та реалізації концептуальних документів у сфері забезпечення національної безпеки й оборони України. Як слушно зауважив генерал-лейтенант О. Лавренюк: «Воєнна доктрина була підготовлена і поспіхом схвалена Верховною Радою

як самостійний акт під впливом різних сил. Тим самим порушена технологія прийняття воєнної доктрини. Після того, як суспільство визначилося зі своєю державністю, йому необхідно визначитися з національними інтересами держави, ухвалити концепцію національної безпеки, економічну доктрину, політичну доктрину. Для втілення в життя воєнної доктрини потрібно мати відповідну базу. Але й сьогодні наша держава не має такої бази, особливо економічної» [8].

Внутрішні недоліки та прорахунки значною мірою компенсувалися певною зовнішньополітичною активністю за ініціативи, насамперед, НАТО. На Брюсельському саміті 11 січня 1994 р. Альянс прийняв рішення започаткувати безпосередню практичну програму, що трансформує відносини між НАТО та країнами-учасниками та виходить за межі діалогу та співпраці і спрямована на розбудову справжнього партнерства – Партнерства заради миру (далі – ПЗМ) – Partnership for Peace (PfP) [9].

Основоположні принципи ПЗМ викладені у п. 2 тексту документу щодо ПЗМ. У ньому зазначається, що Партнерство виражає спільну переконаність сторін у тому, що стабільність і безпека в євроатлантичній зоні можуть бути досягнуті тільки завдяки кооперації та спільним діям. Захист і просування фундаментальних прав і свобод людини, а також свободи, справедливості та миру завдяки демократії і спільні цінності є основоположними. Також підкреслювалися необхідність додержання вимог Статуту ООН, принципів Декларації прав людини і необхідність утримуватися від загрози або застосування сили проти територіальної цілісності та політичної незалежності будь-якої держави [10].

За президенства Л. Кучми (1994–2004 рр.) знаковим з огляду на питання безпеки й оборони видався 1997 р. Зрештою, 16 липня була прийнята Концепція (основи державної політики) національної безпеки України [11]. У цьому ж місяці у Мадриді було підписано Хартію про особливе партнерство між Україною та НАТО [12]. У цьому документі проголошено намір розширювати і посилювати співробітництво, розвивати особливе й ефективне партнерство, що сприятиме стабільності й утвердженню спільних демократичних цінностей у Центральній і Східній Європі. На основі Хартії було створено Комісію Україна – НАТО, за допомогою якої країни Альянсу проводять регулярні зустрічі з Україною для обговорення важливих питань безпеки. Важливе значення мали цільові фонди у допомозі Україні в утилізації токсичних відходів і перепідготовці колишніх військових офіцерів, наданні дорадчої допомоги з питань оборонної реформи та демократичного контролю над спеціальними службами. Україна почала брати участь у військових навчаннях під егідою НАТО та надавала свої військові контингенти для участі у місіях НАТО в Афганістані та Косово.

Багатовекторність зовнішньої політики, яку запроваджував президент Л. Кучма, початок економічного зростання країни наприкінці 1990-х рр. створювала певні умови для стабільного розвитку українського суспільства. Відсутність очевидних зовнішніх загроз на тлі Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною та Російською Федерацією, укладеного 31 травня 1997 р. в Києві та ратифікованого Верховною Радою України 14 січня 1998 р., призвело до можливості різкого обмеження оборонних витрат. Положення Закону України «Про оборону України», передбачало оборонний бюджет у межах 3% ВВП.

Відсутність практичних заходів щодо зміцнення обороноздатності країни збіглося з бурхливою законотворчою діяльністю у сфері національної безпеки й оборони в останні роки каденції Л. Кучми. Особливо плідним у цьому відношенні видався 2003 р., коли були прийняті Закони України «Про основи національної безпеки України» [13], «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [14], «Про боротьбу з тероризмом» [15] та багато інших. 15 червня 2004 р. Указом

Президента була затверджена Воєнна доктрина України [16]. Крім цього, у травні 2002 р. президент України Л. Кучма заявив про бажання країни приєднатися до НАТО. Пізніше було ухвалено план дій щодо співпраці з Україною, підписано угоду зі стратегічних авіаперевезень і створення цільових фондів для утилізації надлишкових боєприпасів і легких озброєнь.

Декларативний характер концептуальних документів у сфері безпеки й оборони особливо яскраво почав виявлятися під час президентства В. Ющенка. Слід зважити на важкі наслідки для України світової фінансово-економічної кризи (падіння попиту та цін на товарних ринках, економічний спад виробництва, зростання безробіття, зниження рівня життя широких верств населення тощо). В Україні спостерігалось небезпечне наростання від'ємного сальдо зовнішньої торгівлі, яке до кінця 2008 р. перевищило 20 млрд доларів США, дисбаланс грошових доходів і продуктивності праці, інші негативні процеси, що призвели до різкого скорочення фінансування сектору безпеки й оборони країни.

Зокрема, з огляду на оборонне фінансове забезпечення (передбачалося / витрачено) наступні роки виглядали так (у млрд грн): 2006 р. – 8,7 / 6,4; 2007 р. – 10,3 / 8,1; 2008 р. – 11,8 / 9,5; 2009 – 13,1 / 8,3; 2010 – 14,1 / 10,5. У 2010 р. за результатами фінансування протягом року фактично було отримано лише 10,533 млрд грн (0,97% від ВВП і 84,4% річних призначень), що склало лише 53% від мінімальної потреби. Негативно склалася і структура витрат: утримання ЗС / Підготовка ЗС / Розвиток ОВТ та інфраструктури. Світова практика надає такі дані: 50% / 20% / 30%. В Україні у 2006 р. ця структура виглядала таким чином: 68,7% / 9,4% / 21,3%, а у 2010 – 87,9 / 7% / 5,1% [17, с. 16–17].

Водночас Указом президента України від 12 лютого 2007 р. була затверджена «Стратегія національної безпеки». На Бухарестському саміті НАТО у квітні 2008 р. були здійснені безрезультатні спроби отримати План дій щодо членства в Альянсі.

Реальний стан справ у ЗСУ країни підійшов до критичної межі. Як слушно зауважив В. Бадрак, 20 років фінансування за залишковим принципом призвели до її очевидної деградації, відпливу професійних кадрів, які не вірять у перспективи розвитку оборонного сектору, низької привабливості контрактної служби [18]. Не тільки технічний стан, а й бойову виучку, морально-бойовий дух в армії експерти оцінюють значно нижче за необхідні для адекватного реагування на сучасні виклики та загрози.

«У ЗС України сьогодні немає жодного боєздатного батальйону, жодної боєздатної ескадрильї, в армії нині 22 тис. вакантних посад, на які ніхто не претендує. Офіцерів нижньої і середньої ланок не вистачає». Цю заяву зробив голова комітету Верховної Ради з питань нацбезпеки та оборони Анатолій Гриценко [18].

У лютому 2010 р. на гаслах повернення до стабільності та порядку до влади прийшов В. Янукович. У вересні 2010 р. Конституційний суд анулював конституційну реформу 2004 р. і повернув редакцію Конституції 1996 р. Новий закон про Кабінет Міністрів України ще більше зміцнив владу президента, який почав контролювати усіх силовиків і їх призначення.

Експерти вважають, що за час неповної каденції В. Януковича відбулася потужна русифікація, якщо не «путінізація» безпекової політики України. Значно посилювалися репресивні функції СБУ, спостереження за політиками, журналістами, громадськими діячами. До керівництва спецслужби приходять лояльні до президента люди – В. Хорошковський, а з 2012 р. – громадянин Росії І. Калінін. У грудні 2011 р. до Закону України «Про Збройні Сили України» були внесені поправки, які дозволяли застосовувати війська у боротьбі з терористами та відновленні конституційного ладу. У цьому ж місяці повноваження СБУ були розширені для розслідування «масових заворушень», сформовано новий департамент інформаційної безпеки.

27 квітня 2010 р. ВРУ 236 голосами «за» подовжила перебування російського флоту у Севастополі (т. зв. харківські угоди), хоча, як свідчать соціологічні дослідження 2008 р., 47% українських громадян підтримували виведення чорноморського флоту у 2017 р. і тільки 24% виступали за подовження їхнього перебування [19]. 01 липня 2010 р. за підтримки 259 голосів було прийнято Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» [20], де оголошувався позаблоковий статус України. Ігнорувалися висновки 2 з 3 парламентських комітетів, що опікувалися питаннями безпеки та зовнішньої політики.

РНБО України перетворилася на майже декоративний орган. Спочатку її секретарем ще за президенства В. Ющенка наприкінці 2007 р. було призначено Р. Богатирьову, а у лютому 2012 р. її заступив найближчий бізнес-партнер президента А. Клюєв. Було завдано нищівного удару по системі експертно-аналітичного забезпечення національної безпеки – ліквідовано два провідні аналітичні центри країни, де зосереджувався практично весь інтелектуально-кадровий ресурс цієї сфери. Так, через місяць після приходу до влади колишнього президента України В. Януковича 02 квітня 2010 р. було ліквідовано Інститут проблем національної безпеки та Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Фактично було знищено наукові школи та скорочено експертний пул фахівців, котрі здійснювали аналітичне забезпечення органів державної влади, що відповідають за формування та реалізацію політики національної та міжнародної безпеки [21, с. 6].

Майже половина членів КМУ були колишніми високопоставленими членами радянської української номенклатури або КДБ. Серед 29 членів КМУ 13 осіб мали причетність до КДБ або співпрацювали з радянськими спецслужбами. Міністр оборони України Д. Саламатін до 2005 р був громадянином Росії і зятем першого заступника прем'єр-міністра РФ О. Сосковця, а Голова охорони президента В. Януковича В. Заславський продовжував залишатися російським громадянином [22, с. 575–576]. Відтак можна стверджувати, що під час президенства В. Януковича національні інтереси та безпека України були віддані на відкуп Росії.

**Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Вищевикладене свідчить про відсутність системності у розвитку головних елементів сектору безпеки й оборони України, відсутність стратегічного бачення його розвитку та залежність від трансформації зовнішньополітичних пріоритетів і суб'єктивних уподобань політичних лідерів держави. У подальших дослідженнях необхідно поглибити цей аналіз і з'ясувати основні тенденції подолання виявлених недоліків.

#### Список використаної літератури

1. Лазоркін В. Збройні Сили України: 1991–2011. Універсум. 2011. № 11–12 (217–218). URL: <http://universum.lviv.ua/magazines/universum/2011/6/lazork.html>.
2. «Про створення служби Національної безпеки України»: Постанова Верховної Ради України від 20 вересня 1991 р. № 1581-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1581-12>.
3. «Про Службу безпеки України»: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
4. «Про загальну структуру та чисельність Служби безпеки України»: Закон України від 20 жовтня 2005 р. № 3014-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3014-15>.
5. «Про оборону України»: Закон України від 06 грудня 1991 р. № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
6. «Про Збройні Сили України»: Закон України від 06 грудня 1991 р. № 1934-XII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>.
7. «Про воєнну доктрину України»: Постанова Верховної Ради України від 19 жовтня 1993 р. № 3529-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3529-12>.

8. Лавренюк О. Воєнна доктрина і проблеми її реалізації. *Розбудова держави*. 1995. № 11. URL: <http://nashedilo.blogspot.com/2016/07/blog-post.html>.
9. Declaration of the Heads of State and Government (“The Brussels Summit Declaration”). 11 January 1994. URL: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24470.htm?selectedLocale=in](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24470.htm?selectedLocale=in).
10. Partnership for Peace: Framework Document. Issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council. 11 January 1994. URL: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24469.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24469.htm?selectedLocale=en).
11. «Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» : Постанова Верховної Ради України від 16 липня 1997 р. № 3/97-ВР. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/law/97\\_bez.html](http://www.nbuv.gov.ua/law/97_bez.html).
12. Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine. 9 July 1997. URL: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25457.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25457.htm?selectedLocale=en).
13. «Про основи національної безпеки України» : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
14. «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» : Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.
15. «Про боротьбу з тероризмом» : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.
16. «Про Воєнну доктрину України» : Указ Президента України від 15 червня 2004 р. № 648/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/648/2004>.
17. Аналіз видатків сектору оборони в Україні: 2006–2016 роки / упор. Ю. Гусев Київ : Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017. 35 с.
18. Бадрак В. Армія для парадів? *Дзеркало тижня*. 02 грудня 2011 р. URL: [https://dt.ua/POLITICS/armiya\\_dlya\\_paradiv.html](https://dt.ua/POLITICS/armiya_dlya_paradiv.html).
19. Dissatisfaction and Disillusionment in Ukraine. Findings from an IFES 2008 Survey. URL: [http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Survey/2008/1390/UkraineSurvey\\_2009.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Survey/2008/1390/UkraineSurvey_2009.pdf).
20. «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
21. Як визначати пріоритети державної безпекової політики? / В. Садовський та ін. Київ : Європейський інформаційно-дослідницький центр, 2016. 52 с.
22. Kuzio T. Russianization of Ukrainian National Security Policy under Viktor Yanukovich. *Journal of Slavic Military Studies*. 2012. № 25. P. 558–581.

**SECURITY POLICY OF UKRAINE TO CRIMEAN ANEXY:  
RETROSPECTIVE ANALYSIS**

**Andrian Sabadakh**

*Taras Shevchenko National University of Kyiv,  
Institute of International Relations,  
Department of International Relations and Foreign Policy  
Yu. Illienka str., 36/1, 04119, Kyiv, Ukraine*

The article is devoted to the analysis of the security policy of Ukraine before the annexation of the Crimea and the separatist movement in the Donbas with the support of the Russian Federation. A comparative analysis of the developments of the legislative framework in the field of national security and defense of Ukraine has been carried out. Deficiencies in strengthening the state's defense capability are identified. The absence of a systematic and necessary level of financing of the Armed Forces of Ukraine is indicated. Interconnection between Ukraine's foreign policy priorities and security policy has been brought.

*Key words:* security policy, national security and defense, security and defense sector, National Security Strategy, Military Doctrine, Armed Forces of Ukraine, Security Service of Ukraine.