

Концептуальні підходи до вирішення проблеми удосконалення системи управління сектором безпеки і оборони України

Резюме. Розглянуто перспективи розвитку системи управління сектором безпеки і оборони України, відповідно до положень проекту Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України. Систему управління сектором безпеки і оборони розглянуто як результат взаємодії підсистем органів та засобів управління. Розглянуто досвід Російської Федерації.

Ключові слова: сектор безпеки і оборони України; система управління; виклики і загрози; особливий період; сили безпеки і оборони.

Постановка проблеми. Характер безпекового середовища, яке сформувалося на початку XXI століття, змінився внаслідок розширення спектра викликів і загроз. Зміни характеру воєнних конфліктів висувають нові вимоги до системи забезпечення національної безпеки України і потребують її значного удосконалення.

На виконання Указу Президента України від 13 травня 2014 року № 468 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року “Про заходи щодо підвищення ефективності планування в секторі безпеки і оборони” Кабінетом Міністрів України організовано проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України. За його результатами має бути прийнята низка документів оборонного планування, серед яких Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України та Стратегічний оборонний бюлетень України.

Збройні Сили (ЗС) України, Національна гвардія (НГ), добровольчі формування, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, інші складові сектору безпеки та оборони України несуть невинуваті втрати у ході антитерористичної операції (АТО) на сході України через недосконале командування, відсутність взаємодії як на тактичному, так і на стратегічному рівні управління.

За таких умов нагальною потребою є створення ефективної системи управління сектором безпеки і оборони України, законодавче закріплення та чітке визначення механізмів його функціонування в мирний час і у кризових ситуаціях. Сектор безпеки і оборони має об'єднати можливості ЗС, НГ, Державної прикордонної служби, Служби безпеки України

(СБУ), Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної служби з надзвичайних ситуацій, розвідувальних та правоохоронних органів, а також інших спеціальних державних органів.

Ступінь розробленості проблеми. На необхідності централізованого керівництва всіма воєнними структурами України, які беруть (чи братимуть) участь в її обороні, координації їх дій наголошував Г. Ситник. Розглядаючи ці проблеми з позицій системного підходу він цілком слушно стверджує, що традиційна відомчість і пов'язана з нею складність узгодження будь-яких питань щодо комплексного застосування наявних у державі сил і засобів для вирішення завдань, які покладаються на Воєнну організацію держави (ВОД), породжують значні труднощі управління у сфері оборони держави. За оборону країни, згідно з Конституцією України відповідає не ВОД, а тільки ЗС, тобто інші силові міністерства і відомства і підпорядковані їм військові формування до цього найважливішого питання забезпечення національної безпеки ніби й непричетні [1].

Проблемні питання щодо участі Міністерства внутрішніх справ (МВС), Державної прикордонної служби та СБУ у відсічі збройної агресії досліджувалися Р.Тимошенком [2].

Проблеми взаємодії складових сектору безпеки і оборони України на тактичному рівні у ході першого етапу антитерористичної операції досліджено О. Устименком [3]. Результати проведеного аналізу свідчать, що відсутність налагодженої взаємодії між ЗС України, НГ, Державною прикордонною службою та

спеціалізованими СБУ є однією з причин невдач АТО, значних втрат серед військовослужбовців.

У цілому майже всі дослідники вказують на відсутність в Україні ефективної системи забезпечення воєнної безпеки держави і єдиних керівних органів, особливо в кризових ситуаціях воєнного характеру, здатних забезпечити виконання цим сектором визначених йому законодавчо завдань [4].

Метою дослідження є аналіз стану системи управління сектором безпеки і оборони України та пропозицій щодо її удосконалення в розрізі органів та засобів управління.

Виклад основного матеріалу. Оцінюючи стан складових сектору безпеки і оборони, за результатами комплексного огляду сектору безпеки і оборони України, фахівці зазначають, що серед невирішених проблем є:

недосконала система спільної діяльності складових сектору безпеки і оборони щодо прогнозування та упередження потенційних ризиків, викликів і загроз національній безпеці України;

недосконала система планування та спільного застосування військ (сил) та засобів, їх підготовки та забезпечення.

Розглядаючи напрями розвитку сектору безпеки і оборони, що стосується системи управління, в проекті Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України зазначається, що для ефективного розвитку сектору безпеки і оборони в сучасних умовах передбачається:

централізація управління застосування сил сектору безпеки і оборони у мирний час і у кризових ситуаціях та в особливий період, міжвідомча координація і взаємодія його складових;

створення та впровадження єдиної стратегії комунікацій суб'єктів сектору безпеки та оборони;

У проекті Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, розглядаючи розвиток підсистем сектору безпеки і оборони наголошується на необхідності «розвитку системи управління, взаємодії та контролю». Зазначається, що «Пріоритетом у цьому напрямі є посилення єдиного стратегічного управління сектором безпеки і оборони з боку Президента України для підвищення ефективності прийняття та реалізації рішень у сфері забезпечення національної безпеки і оборони, налагодження більш тісної взаємодії та взаємозв'язку між складовими сектору безпеки і оборони.

Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України та Голова Ради національної безпеки і оборони України відповідно до повноважень, визначених

Конституцією України, здійснює загальне керівництво сектором безпеки і оборони, організовує взаємодію його складових:

у мирний час та у кризових ситуаціях через Раду національної безпеки і оборони України;

в умовах воєнного та надзвичайного стану через відповідний орган управління (ставку Верховного Головнокомандувача).

На думку військових фахівців, навіть теоретично, ефективність роботи ставки Верховного Головнокомандувача, яка буде створюватися в особливий період, викликає сумнів. Шлях створення будь-яких управлінських структур у разі загострення ситуації, за нинішніх умов швидкоплинності конфліктів, не витримує критики. Органи управління силами безпеки і оборони повинні бути створені завчасно і здатні реагувати на загрозу виникнення кризової ситуації, а не створюватися після виникнення кризи.

Система управління сектором безпеки і оборони має бути постійно готовою до управління силами безпеки і оборони. Вона повинна забезпечувати можливість централізованого та децентралізованого управління військами (силами), перебувати у постійній готовності до виконання завдань з управління силами безпеки і оборони, як у мирний час, так і в кризових ситуаціях та в особливий період.

Цим шляхом пішла Російська Федерація (РФ). На основі Центрального командного пункту Генштабу створено Національний центр управління обороною (НЦУО) РФ. Рішення про його створення було прийняте президентом РФ з метою удосконалення системи централізованого управління воєнною організацією держави та економікою країни. Згідно заяв першого начальника НЦУО РФ генерал-лейтенанта М. Мізінцева Центральний командний пункт Генштабу цілком задовольняв вимогам щодо надійного управління ЗС, включно із застосуванням стратегічних ядерних сил та інших сил та засобів, що знаходилися на бойовому чергуванні. Однак у РФ прийшли до висновку, що організація оборони країни не обмежується лише управлінням ЗС. У загрозовий період у процес організації оборони включаються всі федеральні відомства, регіональні і місцеві органи влади, розробляються плани залучення ресурсів недержавних структур тощо.

НЦУО РФ обладнано сучасним обчислювальним та телекомунікаційним обладнанням, що дозволяє оперативно координувати діяльність федеральних органів

виконавчої влади в оборонній сфері, в умовах реального часу відслідковувати зміни воєнно-політичної ситуації у світі, а також моделювати різноманітні сценарії розвитку ситуації. Як заявив М. Мізінцев, обчислювальний комплекс та розроблене програмне забезпечення здатні запропонувати керівництву держави декілька варіантів шляхів гарантованого виконання поставленого завдання. У НЦУО РФ вперше створено умови для одночасної роботи Ради безпеки, Генштабу, керівників федеральних органів виконавчої влади. У цілому НЦУО РФ забезпечує повноцінне функціонування Ставки Верховного Головнокомандувача РФ [5].

Із наявної інформації можна зробити висновок, що НЦУО РФ є елементом системи державного управління як в мирний час, так і в особливий період, що має можливості в реальному масштабі часу координувати діяльність федеральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади у воєнній сфері та має можливості щодо оперативного залучення необхідних ресурсів недержавних структур.

Проте, в проекті Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, в розділі 3 – “Перспективи розвитку сектору безпеки і оборони”, одним зі шляхів досягнення необхідних можливостей, чомусь зазначено “реформування системи державного управління на особливий період шляхом оптимізації чисельності пунктів управління, адаптації їх систем зв’язку і автоматизації, створення мобільних пунктів управління”. Розглядати систему державного управління лише з точки зору засобів управління концептуально не вірно. Систему управління сектором безпеки і оборони необхідно розглядати як результат взаємодії підсистем органів управління та засобів управління, що перебувають у постійній готовності до виконання завдань з управління силами безпеки і оборони, як у мирний час, так і в кризових ситуаціях та в особливий період.

На жаль, нині існують проблеми як з органами так і із засобами управління.

На сьогодні органи військового управління ЗС України мають проблеми навіть щодо забезпечення стійкого, скритного і безперервного управління своїми військами (силами), задіяними в заходах АТО. Що стосується взаємодії між різними складовими сил оборони, то тут ситуація ще гірша.

Засоби зв’язку та автоматизації ЗС України залишаються у своїй основі аналоговими, несумісними з телекомунікаційною мережею держави, не відповідають потребам управління ЗС України. Не набагато краща ситуація і в інших складових сектору безпеки і оборони

України, існуючі технічні засоби управління мають обмежені можливості щодо взаємосумісності та оснащені переважно застарілими обладнанням і засобами зв’язку та інформатизації, які у переважній більшості відпрацювали свій ресурс і потребують заміни. За нинішнього розвитку радіоелектронної розвідки вони не здатні забезпечити належний рівень технічного захисту інформації. Не поодинокі випадки, особливо у ході першого етапу АТО, коли зв’язок забезпечувався за допомогою звичайного стільникового зв’язку. Що можна казати про захищеність такого каналу передачі інформації?

Усе це вимагає вжиття невідкладних заходів щодо переходу на цифрові засоби зв’язку з необхідним рівнем завадостійкості та захищеності. Система управління ЗС України потребує комплексної реорганізації, адаптації органів та пунктів управління, систем зв’язку і автоматизації до умов і потреб виконання завдань сучасної збройної боротьби, у тому числі забезпечення необхідних спроможностей щодо управління міжвидовими угрупованнями військ (сил) в умовах жорсткого інформаційного протистояння. При цьому перехід системи управління до функціонування в умовах особливого періоду має відбуватися без суттєвих структурних змін у порівнянні з умовами мирного часу [6].

Що стосується органів управління. Усі складові сектору безпеки і оборони України мають органи управління, які здатні лише частково забезпечити виконання їх завдань, як складових сил оборони. Взаємодія органів військового управління з органами управління інших складових сектору безпеки і оборони не налагоджена.

Ще у 1991 році було прийнято Закон України “Про оборону України”, у статті 8 якого визначено, що “для забезпечення стратегічного керівництва ЗС України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в особливий період може створюватися ставка Верховного Головнокомандувача як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави у цей період. Пропозиції про утворення ставки Верховного Головнокомандувача, її персонального складу та граничної чисельності подаються Радою національної безпеки і оборони України на розгляд Президенту України і вводяться в дію Указом Президента України. Положення про ставку Верховного Головнокомандувача затверджує Президент України”.

Минуло понад двадцять років, а Положення про ставку Верховного

Головнокомандувача до цього часу не існує. Поряд із Положенням про ставку Верховного Головнокомандувача відсутнє і нормативно-правове визначення єдиної системи управління сектору безпеки і оборони України. Не розроблено чітких алгоритмів спільних дій і взаємодії ЗС України з іншими військовими формуваннями, правоохоронними органами, у тому числі спеціального призначення, центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Висновки. Актуальним є питання щодо створення Єдиної системи управління сектором безпеки і оборони України, яка має бути постійно готовою до управління силами безпеки і оборони. Вона повинна виконувати завдання з управління силами безпеки і оборони, як у мирний час, так і в кризових ситуаціях та в особливий період. При цьому перехід системи управління до функціонування в умовах особливого періоду має відбуватися без суттєвих структурних змін у порівнянні з умовами мирного часу. Її матеріальною базою можуть стати: Ситуаційний центр Генерального штабу ЗС України, Антитерористичний центр при СБУ, Головний центр управління службою Державної прикордонної служби України, аналогічні підрозділи інших складових сектору безпеки і оборони, які мають бути модернізовані з метою досягнення більш високого рівня взаємодії. Обладнання існуючих підрозділів має бути інтегроване на принципах поєднання централізованого та децентралізованого управління, з використанням цифрових засобів зв'язку з високим рівнем завадостійкості та захищеності.

Подальші дослідження слід присвятити проблемам визначення невідкладних завдань, зважаючи на бойові дії на сході України, щодо

створення Єдиної системи управління сектором безпеки і оборони України та завдання на середньострокову та довгострокову перспективи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Ситник Г. П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. / Г. П. Ситник : у 3 ч. Ч. 3 : Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення нац. безпеки. – К.: НАДУ, 2010. – 208 с.
2. Тимошенко Р. І. Проблемні питання щодо участі Міністерства внутрішніх справ, Державної прикордонної служби та Служби безпеки України у відсічі збройної агресії/ Р. І. Тимошенко //К.: Збірник наукових праць ЦВСД НУОУ. 2009. – № 1(39) – С. 16-20.
3. Устименко О. В. Проблеми взаємодії складових сектору безпеки і оборони України на тактичному рівні у ході першого етапу антитерористичної операції / О. В. Устименко, О. Д. Розумний, Г. С. Храпач // Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України ім. Івана Черняхівського. – 2014. – № 3 (52). – С. 100–103.
4. Сектор безпеки і оборони України: Збірка наукових матеріалів / [Саганюк Ф.В., Лобко М.М., Устименко О.В., Пеньковський В.І.]; за ред. Тимошенка Р.І. – К.: Майстер книг, 2015. – 174 с.
5. Система обработки данных центра управления обороной РФ второе мощнее аналога в Пентагоне – Режим доступа : http://vpk.name/news/123557_sistema_obrabotki_dannyih_centra_upravleniya_oboronoj_rf_vtroe_moshnee_analoga_v_pentagone.html
6. Устименко О. В. Система управління сектором безпеки і оборони України як складова державного управління / О. В. Устименко // Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки – 2014. – № 3-4 (3-4). – С. 25–34.

Стаття надійшла до редакції 09.09.2015

Пеньковский В. И., к.воен.н.

Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, Київ

Концептуальные подходы к решению проблемы усовершенствования системы управления сектором безопасности и обороны Украины

Резюме. Рассмотрены перспективы развития системы управления сектором безопасности и обороны Украины, на основании положений проекта Концепции развития сектора безопасности и обороны Украины. Систему управления сектором безопасности и обороны рассмотрено как результат взаимодействия подсистем органов и средств управления. Рассмотрен опыт Российской Федерации.

Ключевые слова: сектор безопасности и обороны Украины; система управления; вызовы и угрозы; особый период; силы безопасности и обороны.

V. Penkovskiy

Center for Military and Strategic Studies National Defence University of Ukraine named after Ivan Chernyhovskij, Kyiv

Conceptual going near the decision of problem of improvement of control system by the sector of safety and defensive of Ukraine

Resume. The prospects of development of control system by the sector of safety and defensive of Ukraine are considered, on the basis of positions to the project of Conception of development of sector of safety and defensive of Ukraine. Control system by the sector of safety and defensive is considered as a result of co-operation of subsystems of organs and management facilities. Experience of Russian Federation is considered.

Keywords: sector of safety and defensive of Ukraine; control system; calls and threats; special period; forces of safety and defensive.