

Саганюк Ф. В., к.ю.н., доцент;
Глушкевич О. Л., к.військ.н., доцент;
Загорка І. О.;
Фучко А. Й.

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

Проблеми комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та шляхи їх вирішення

Резюме. Проаналізовані наявні наукові, методологічні та організаційно-методичні підходи щодо проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України для забезпечення більш високого рівня воєнної безпеки держави і готовності цього сектору безпеки до відбиття збройної агресії.

Ключові слова: воєнна безпека; комплексний огляд; оборонний огляд; сектор безпеки і оборони; Стратегічний оборонний бюлетень; стратегія воєнної безпеки України.

Постановка проблеми. В умовах сучасної геополітичної обстановки, різкого зростання агресивності загроз воєнного характеру, які на Сході України переросли у збройний конфлікт, забезпечення воєнної безпеки держави, готовності її сектору безпеки і оборони до відбиття збройної агресії проти України визнано основним стратегічним напрямом реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони [1].

Враховуючи нагальну необхідність реалізації комплексу завдань щодо нейтралізації існуючих загроз національній, у тому числі воєнній безпеці України та з метою забезпечення ефективного використання наявних державних ресурсів Рада національної безпеки і оборони України 28 квітня 2014 року прийняла рішення про проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та про перегляд положень основних документів оборонного планування з урахуванням змін воєнно-політичної обстановки [2].

Для сприяння проведенню комплексного огляду Кабінетом Міністрів України створено міжвідомчу робочу групу під головуванням Першого віце-прем'єр-міністра України. Серед основних її завдань визначено надання консультативної допомоги з питань проведення цього огляду, опрацювання організаційно-методичних рекомендацій та підготовку пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань стратегічного, в тому числі оборонного планування [3].

Як свідчить рішення РНБО [4], не всі ці завдання вирішуються задовільно, особливо на законодавчому, методологічному та організаційно-методичному рівні. Законодавче, методологічне та документальне забезпечення

згаданого процесу відпрацьовано недостатньо. Не визначений його понятійно-категорійний апарат, основні напрями та процедури здійснення, відсутні ефективні моделі та методики проведення.

Серед інших проблем вбачається:

відсутність законодавчого визначення цього сектору безпеки, його складу й основного об'єкта (предмета) дослідження;

відчутна неготовність його складових до спільних дій в ході комплексного огляду, низька якість і повнота наданих ними вихідних даних;

недостатнє координування їх спільної діяльності з боку Ради національної безпеки та оборони та Кабінету Міністрів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України присвячена незначна кількість наукових праць. Однак вони не повною мірою висвітлюють шляхи ефективного його проведення для забезпечення готовності цього сектору безпеки до відбиття збройної агресії, яка ведеться проти України з боку сусідньої держави.

Мета статті. Аналіз проблем проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та пошук ефективних шляхів для їх подолання та підвищення якості його проведення, удосконалення заходів щодо ефективного забезпечення воєнної безпеки держави та готовності сектору безпеки і оборони до відбиття збройної агресії.

Виклад основного матеріалу.

Враховуючи, що серед проблем пошуку більш ефективних шляхів забезпечення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України актуальною у **методологічному плані** залишається проблема визначення підсистем

(складових) національної безпеки, вкрай необхідним залишається визначення ключових понять щодо сектору безпеки, у тому числі “комплексного огляду”, що дозволило б більш чітко окреслити конкретний його предмет дослідження та основні напрями і параметри.

У науковій літературі та нормативно-правових актах використовується велика кількість понять, які пов’язані з цим оглядом. Однак, їх аналіз показує суттєву розбіжність (табл. 1).

Таблиця 1

Узагальнена таблиця понять та визначень оборонних оглядів, що наведені в літературі

Поняття	Визначення
Комплексний огляд сектору безпеки і оборони	<ul style="list-style-type: none"> • Інтелектуальна аналітична оцінка стану законодавчих, інституціональних та інших складових сектору безпеки з метою наступного приведення їх у відповідність до вимог ефективної протидії реальним та потенційним загрозам національній і державній безпеці, економічних можливостей держави, сучасних європейських та євроатлантичних стандартів [5]. • <i>складова стратегічного планування та стратегічне управління забезпечення національної безпеки, яка включає певні процедури та оцінку</i> [6].
Стратегічний оборонний огляд	<ul style="list-style-type: none"> • Метод реформування та аналізу стану секторів безпеки і оборони [7]. • Засіб досягнення повного розуміння сучасного стану оборонного потенціалу і можливостей та їх необхідного рівня в майбутньому. Він також дозволяє визначити способи досягнення оптимальних цілей з визначеної вихідної точки [7]. • Це огляд, за допомогою якого вдається чітко визначити завдання кожного з багатьох елементів складного сектору внутрішньої та зовнішньої безпеки, співвідносячи ці завдання з конкретними державними цілями, змусити структури оборонної сфери визначити реальні потреби та здійснити законодавчі та організаційні зміни [7].
Оборонний огляд	<ul style="list-style-type: none"> • Діяльність центральних органів виконавчої влади та інших заінтересованих державних органів, які виконують завдання у сфері безпеки та оборони України з метою оцінки стану і готовності ЗС України та інших військових формувань до виконання завдань у сфері оборони, уточнення довгострокових перспектив їх розвитку, визначення матеріальних, фінансових і людських ресурсів для гарантованого забезпечення оборони, враховуючи зовнішньо-політичний курс України на євроатлантичну інтеграцію [8]. • Процедура оцінки стану і готовності ЗС України та інших військових формувань до виконання завдань у сфері оборони, за результатами якої розробляється Стратегічний оборонний бюлетень та здійснюються заходи, які спрямовані на зміцнення обороноздатності держави [9]. • Процес, що здійснюється в рамках оборонного планування, до якого залучаються складові сил оборони, органи виконавчої влади, наукові та науково-дослідні установи [10]. • Процедура оцінки стану і готовності сил оборони до виконання визначених їм завдань з оборони України, стану їх кадрового, фінансового, матеріально-технічного та інших видів забезпечення [11].

Зараз немає конкретного законодавчого визначення поняття “комплексний огляд сектору безпеки і оборони України”. Не сформульовано воно і міжвідомчою робочою групою в організаційно-методичних рекомендаціях, яке вона уповноважена опрацювати. Відсутнє конкретне законодавче визначення і складових сектору безпеки і оборони, які підлягають комплексному огляду, хоч деякі з них, на наш погляд, у [4] описані:

з’єднання і частини Збройних Сил України та Національної гвардії;

їх управління та підрозділи логістичного забезпечення особового складу, озброєння та військової техніки;

батальйони територіальної оборони Збройних Сил України;

резервні батальйони Національної гвардії України;

добровольчі батальйони і роти міліції спеціального призначення Міністерства внутрішніх справ;

СБУ, Міністерство оборони; Міністерство внутрішніх справ; Адміністрація Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації;

Державний комітет телебачення і радіомовлення разом із Адміністрацією Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації;

Адміністрація Державної прикордонної служби;

підрозділи матеріального забезпечення правоохоронних органів.

Слід зазначити, що не всі загалом ці суб'єкти і не всяка їх діяльність може бути цілковито віднесена до сектору безпеки і оборони України, оскільки основні свої повноваження вони покликані виконувати у "власних" секторах (підсистемах) безпеки, зокрема, у секторі державної безпеки, секторі оборони, правоохоронному, екологічному тощо.

Однак деякі посадові особи наполягають на необхідності проведення комплексного огляду не тільки стосовно військових формувань, а й стосовно системи державних ресурсів, оборонно-промислового комплексу тощо [12].

Представляється, що це хибний погляд, оскільки він охоплює одразу декілька секторів (підсистем) національної безпеки і розрахований на забезпечення не тільки воєнної, а і національної безпеки в цілому, про що йдеться у публікаціях [13].

Вважаємо, що в організаційно-методичних рекомендаціях мали б бути викладені основні засади комплексного огляду, зокрема, його визначення, суб'єкти та напрями огляду; параметри, способи та методи, варіанти його моделей і методик проведення, зразки необхідних формалізованих документів тощо. Для цього доцільно скористатися і наявним досвідом [5, 11, 14, 15, 16] (табл. 2).

Наприклад, у Рекомендаціях Міністерства оборони України [11] наведені відповідні методологічні, методичні та організаційні засади проведення оборонного огляду, основні етапи та процедури його проведення і забезпечення. Позитивним тут видається і те, що оборонний огляд проводився на базі певних чотирьох процедур:

оцінювання безпекового середовища, що склалося навколо України;

планування сил;

планування ресурсів для забезпечення виконання завдань за визначеними сценаріями;

оцінювання ризиків та формування складу (перспективної моделі) необхідних сил і засобів для виконання визначених завдань [11].

З методичної точки зору у [6] обґрунтовується погляд, за яким **комплексний**

огляд сектору безпеки, як складова стратегічного планування та стратегічного управління забезпеченням національної безпеки, має включати такі процедури:

визначення концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки та оборони у сфері забезпечення воєнної безпеки;

надання та обробки необхідної інформації, а також конфіденційності її використання в інтересах національної безпеки, розробки (коригування) структури відповідної системи керівних документів стратегічного рівня;

оцінки ситуацій у контексті забезпечення воєнної безпеки, виявлення та прогнозування тенденцій їх розвитку (у різних їх вимірах: політичному, економічному, воєнному тощо) та розробки відповідних сценаріїв (варіантів) щодо реагування на вказані ситуації;

наукове обґрунтування можливих напрямів розвитку сектору безпеки та його складових, а також шляхів і строків досягнення необхідних показників (індикаторів) воєнної безпеки.

У [11] рекомендовано здійснювати огляд за відповідним Планом заходів, яким доцільно передбачити:

оцінку воєнно-політичної (воєнно-стратегічної) обстановки, викликів та загроз воєнній безпеці, тенденцій їх розвитку;

розроблення адекватних сценаріїв та ситуацій для планування застосування військ (сил) і виконання визначених завдань;

аналіз, оцінку та уточнення даних щодо необхідних можливостей (спроможності) військ (сил) для виконання завдань за визначеними сценаріями;

підготовку проектів необхідних нормативно-правових та розпорядчих документів, організаційно-методичних вказівок тощо;

прогнозування вартісних показників необхідних можливостей, ресурсів та видатків на потреби оборони, а також реалізацію заходів, визначених іншими документами.

За результатами виконання Плану заходів розробляється відповідний проект Стратегічного оборонного бюлетеня України (СОБ) чи іншого підсумкового документа огляду.

Параметри оборонних оглядів, що наведені в літературі

Параметри	Зміст
Завдання	<ul style="list-style-type: none"> реформування сектору безпеки і оборони України (СБО); об'єднання зусиль перед новими викликами, небезпеками та загрозами воєнного характеру; реформування структур сектору безпеки і оборони, які відповідають за планування та координацію дій сил, задіяних у операціях, а також які відповідають за діяльність СБО в періоди між операціями [17].
Основні напрями проведення	<ul style="list-style-type: none"> оцінка стану і готовності ЗС України та інших військових формувань до виконання завдань у сфері воєнної безпеки і оборони; уточнення довгострокових перспектив їх розвитку СБО; визначення матеріальних, фінансових і людських ресурсів для гарантованого забезпечення воєнної безпеки і оборони держави; урахування зовнішньополітичного курсу України на євроатлантичну інтеграцію [8]; підбиття підсумків участі ЗС України в процесі планування і оцінки сил (ППОС) і в програмі "Партнерство заради миру"[17]; визначення структури, ресурсів та можливостей, які розглядаються [7].
Строки проведення	<ul style="list-style-type: none"> Процес Стратегічного безпекового/оборонного огляду може бути довгим, а у деяких випадках складним [5]. Головним стратегічним планувальним документом, що розробляється в МО США, є "Чотирирічний оборонний огляд" [5, 18]. Проведення оглядів рекомендується 1 раз на 4 роки [7].
Перелік параметрів щодо реформування сектору [7]	<ol style="list-style-type: none"> державні інтереси/життєво важливі інтереси; державні/стратегічні цілі; сценарії; небезпеки та загрози; завдання [7].
Способи досягнення оптимальних цілей	<ul style="list-style-type: none"> Рішення про проведення оборонного огляду приймаються Радою національної безпеки і оборони України (РНБО) та вводяться в дію указами Президента України. КМ України організує і контролює проведення оборонного огляду центральними органами виконавчої влади та іншими заінтересованими державними органами [18]. Інші практичні шляхи та способи [16].
Організаційно-методологічні принципи та методика	<ul style="list-style-type: none"> Створення групи незалежних експертів для керівництва та підтримки рішень уряду (<i>досвід Німеччини</i>) або звернення до уряду з проханням взяти на себе керівництво всім процесом після консультацій зі суспільством (<i>досвід Великої Британії, Іспанії</i>). Найважливіші принципи реформування оборонного сектору [7].
Варіанти загальних моделей [11]	<ul style="list-style-type: none"> Процес прийняття рішень має починатись на вищому урядовому рівні. Залежно від об'єкта огляду (безпека, оборона) зелене світло процесу можуть надавати президент, прем'єр-міністр, РНБО або міністр відповідного міністерства. Створюється консультативна група і призначається голова всього проекту. Представники влади або відповідальні за прийняття рішень, мають: <ol style="list-style-type: none"> визначити відправну точку та задіяні у процесі державні установи; запросити до участі у процесі урядові та неурядові організації, державні або міжнародні установи, громадські організації; визначити сфери відповідальності тих, хто бере участь у процесі. Створення спеціалізованих робочих груп. Організація додаткового моніторингу для висвітлення найважливіших питань та огляду, або доручення висвітлення поточних питань голові утвореної консультативної групи чи комісії. В "час прийняття рішень" найважливішим завданням є створення широкого консенсусу між окремими складовими суспільства й особливо між політичними партіями та суспільством [7]

Підсумковий документ комплексного огляду, як обґрунтовується у [6], має містити таку інформацію:

основні засади державної політики у сфері забезпечення воєнної безпеки і оборони на довгострокову перспективу (оцінка безпекового середовища, виклики та загрози у цій сфері; пріоритети зовнішньополітичної діяльності держави в контексті забезпечення воєнної безпеки; шляхи реалізації тощо);

перелік визначених сценаріїв та ситуацій для планування військ (сил);

завдання складових Сил безпеки і оборони за визначеними сценаріями;

необхідні оперативні (бойові) можливості військ (сил);

стан системи управління, кадрової політики, роботи з особовим складом; військової освіти; оснащення озброєнням і військовою технікою; підготовки військ (сил) та матеріально-технічного і медичного забезпечення; військової інфраструктури; фінансування та іншого ресурсного забезпечення;

перспективна структура (модель) Сил безпеки і оборони та стратегія її досягнення (система управління, підготовка військ (сил), оснащення сучасними системами (зразками) озброєння, спеціальної і військової техніки; запровадження новітніх технологій, міжнародне співробітництво, забезпечення ресурсами тощо);

удосконалення нормативно-правової бази та стратегічного планування;

оцінювання ризиків та управління ними.

Для формування підсумкового документа (СОБ) відпрацьовуються відповідні інформаційно-аналітичні матеріали (додатки до СОБ), які повинні узагальнювати результати комплексного огляду і використовуватися під час прийняття рішень щодо подальшого забезпечення воєнної безпеки і оборони держави.

Відпрацювання інформаційно-аналітичних матеріалів у [6] пов'язується з аналізом і узагальненням усіх документів огляду та пропозицій і рішень щодо стану забезпечення воєнної безпеки і оборони держави, подальшого розвитку сектору безпеки і оборони та його готовності до відбиття збройної агресії.

На їх основі розробляються пропозиції до СОБ на певний період, які, на наш погляд, мають містити концептуальні програмні положення щодо розвитку сектору безпеки і оборони та його можливостей.

Вони формалізуються, як правило, у відповідних додатках до СОБ, у яких відображають:

огляд законодавчої та іншої нормативно-правової бази щодо забезпечення воєнної безпеки і оборони держави;

оцінку прогнозу загроз та викликів воєнного характеру;

основні завдання та амбіції Сил безпеки і оборони за пріоритетними напрямками та сценаріями;

міжнародні зобов'язання України щодо обмежень застосування воєнної сили;

перелік визначених чи уточнених сценаріїв та ситуацій, які підлягають врахуванню під час планування Сил безпеки і оборони та необхідних можливостей (спроможності);

можливості складових Сил безпеки і оборони, які необхідні для виконання амбіційних завдань нового періоду;

можливості, яких не вистачає Силам безпеки і оборони для виконання поставлених їм амбіційних завдань;

перелік, типи і обсяг ресурсів, необхідних для досягнення можливостей, яких не вистачає та їх вартість;

можливості держави задовольнити потреби Сил безпеки і оборони, забезпечити підтримання

поточних і досягнення перспективних можливостей;

прогностичні показники витрат на Сили безпеки і оборони;

можливі заходи щодо задоволення потреб Сил безпеки і оборони (кадри, наука, ресурси, промисловість, виробництво, випробування, ринок озброєння, розвиток технологій в інтересах воєнної безпеки і оборони тощо);

шляхи удосконалення стратегічного, в тому числі оборонного планування, формування єдиної стратегії бюджетного планування у сфері забезпечення воєнної безпеки і оборони держави;

шляхи зміцнення взаємозв'язків та взаємодії складових Сил безпеки і оборони для виконання спільних завдань щодо забезпечення воєнної безпеки і відбиття збройної агресії проти України;

напрями розвитку воєнної науки та проведення наукових досліджень у сфері забезпечення воєнної безпеки і оборони держави;

забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців та членів їх сімей;

удосконалення воєнно-політичного, військового та військово-технічного співробітництва;

пропозиції та рекомендації щодо визначення концептуальних положень, які наводяться у проекті СОБ.

Висновки. Комплексний огляд сектору безпеки і оборони України – це комплексна оцінка стану складових цього сектору безпеки з метою ефективної протидії реальним та потенційним загрозам воєнного характеру та підвищення його готовності до відбиття збройної агресії проти України.

Напрямок подальших досліджень. Для більш ефективного проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони доцільно проаналізувати і дослідити стан його організації з метою вдосконалення законодавчого, методологічного та організаційно-методичного забезпечення, посилення координації усіх його складових та належного інформаційного обміну.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Указ Президента України від 24.09.14 № 744/2014 “Про Рішення РНБО України від 28.08.14 “Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності”.
2. Указ Президента України від 13.05.14 № 468/2014 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.04.14 “Про заходи щодо підвищення ефективності планування в секторі безпеки і оборони”.
3. Постанова Кабінету Міністрів “Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань проведення

- комплексного огляду сектору безпеки і оборони України” від 19.11.14 № 640.
4. Указ Президента України від 14.11.14 № 880/2014 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.11.14 “Про невідкладні заходи із забезпечення державної безпеки”.
 5. Белов О. Деякі питання методології проведення Комплексного огляду сектору безпеки України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eai.org.ua/ua/digest/issue12/>
 6. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади). – К.: НАДУ, 2011.
 7. Матеріали міжнародної конференції. Реформування сектору безпеки України. Принципи реформування оборонного сектору [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.dcaf.ch/_docs/SSR_Ukraine/13_BELTRAN.pdf.
 8. Указ Президента України від 27.06.2008 № 598/2008 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 травня 2008 року “Про проведення оборонного огляду”.
 9. Закон України “Про організацію оборонного планування” від 18.11.04 № 2198-IV.
 10. Закон України “Про оборону України” від 05.10.00 № 2020 – III // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2000. – № 49. – Ст. 420.
 11. Рекомендації з організації та проведення оборонного огляду // Наказ МО України від 13.05.13 № 303 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/reformi-ta-planuvannya-u-sferi-oboroni/provedennya-oboronno/>.
 12. Проект стратегічного оборонного бюлетеня буде доопрацьовуватись [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://centre-reform.org/novini/proekt-strateg%D1%96chnogo-oboronno-go-byuletenuya-bude-doopracovuvatis!.html>.
 13. Сектор безпеки і оборони / За ред. Р.І. Тимошенка. – К.: Аграр Медіа Груп, 2014. – 154 с.
 14. Семенченко А.І. Поняття “сектор безпеки” та “воєнна організація держави”: методика розробки й обґрунтування призначення, складу, структури та взаємозв’язків // Стратегічна панорама. – 2007. – № 3. – С. 54–69.
 15. Оборонний огляд: науково-методичне та правове забезпечення. – К.: Приватне вид-во, 2009. – 228 с.
 16. Defence Information Strategy, A Paper By Director General Information [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mod.uk>.
 17. Доктринальні та концептуальні підходи до забезпечення воєнної безпеки держави: документи, факти, коментарі. – К.: ННДЦ ОТ і ВБ України, 2008. – 244 с.
 18. Міноборони розпочинає оборонний огляд за участю експертів НАТО [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.glavred.info/archive/2008/09/16/155347-3.html>.

Стаття надійшла до редакції 12.05.2015

Саганюк Ф. В. к.ю.н., доцент;
Глушкевич А. Л. к.воен.н., доцент;
Загорка І. А.;
Фучко А. И.

Центр военно-стратегических исследований Национального университета обороны Украины имени Ивана Черняховского, Киев

Проблемы комплексного обзора сектора безопасности и обороны Украины и пути их решения

Резюме. Проанализованы научные, методологические и организационно-методические подходы к проведению комплексного осмотра сектора безопасности и обороны Украины для обеспечения более высокого уровня военной безопасности государства и его готовности данного к отражению вооружённой агрессии.

Ключевые слова: военная безопасность; комплексный осмотр; оборонный осмотр; сектор безопасности и обороны; Стратегический оборонный бюллетень; стратегия военной безопасности Украины.

F. Sahanyuk;
A. Hlushkevych;
I. Zagorka;
A. Fuchco

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

Problems comprehensive review of the security and defense of Ukraine and their solutions

Resume. Analyzed the available scientific, methodological, organizational and methodological approaches to conduct a comprehensive review of the security and defense of Ukraine to ensure a high level of security and military preparedness of the security sector to repel military aggression.

Keywords: military security; comprehensive examination; defense review; the security and defense Strategic Defence Bulletin; strategy of military security of Ukraine.