

Сурков О. А., к.військ.н.;
Саганюк Ф. В., к.ю.н., доцент;
Мірошниченко В. Я.

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

Досвід формування стратегічних документів США в секторі безпеки

Резюме. Проаналізований досвід формування стратегічних документів національної безпеки США в секторі безпеки та можливі підходи щодо його використання в ході стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України.

Ключові слова: безпека держави, воєнна політика, стратегічне планування, національна безпека, стратегія, сектор безпеки і оборони.

Постановка проблеми. В сучасних безпекових умовах, коли, як обґрунтовано в сучасній Концепції розвитку сектора безпеки і оборони, агресивні дії Росії здійснюються для виснаження української економіки і підриву суспільно-політичної стабільності з метою знищення нашої держави і захоплення її території, застосування воєнної сили, а також технологій гібридної війни, забезпечення національної безпеки і оборони України, ефективне реагування на кризові ситуації набуває все більшої актуальності [1].

Україна зацікавлена у створенні ефективного механізму реагування на кризові ситуації, але це, як зазначено у цьогорічній “дорожній карті” співробітництва з НАТО потребує:

удосконалення механізму міжвідомчої координації у сфері кризового менеджменту та стратегічного планування шляхом поєднання зусиль державних органів, діяльність яких спрямована на реагування на сучасні виклики і загрози національній безпеці України;

аналізу досвіду держав – членів НАТО з питань управління сектором безпеки, координації та підпорядкування його суб'єктів в умовах кризових ситуацій, а також ефективного розподілу між ними завдань і повноважень з метою впровадження такого досвіду в системі інтегрованого управління сектором безпеки і оборони України. [2]

Основні зусилля щодо розвитку сектора безпеки і оборони України за цих умов змушені зосереджуватися на поетапному та узгодженому нарощуванні оперативних спроможностей сил безпеки і оборони та рівня їх готовності до невідкладного реагування на виклики й загрози національній безпеці України. А це у свою чергу потребує здійснення

визначених у Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України певних функцій і завдань, зокрема щодо оборони держави, захисту її державного суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності на загальнодержавному (національному) стратегічному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання та проблеми стратегічного планування, зокрема щодо підходів (вимог) до створення стратегічних документів, послідовності та порядку їх відпрацювання, неодноразово порушувалися вітчизняними науковцями: В.П. Горбуліним, В.Ю. Богдановичем, А.І. Семенченком, Г.П. Ситником, В.Х. Аскарівим, Р.І. Тимішенком, М.М. Лобком, Ю.В. Пундою, С.М. Нечхаєвим, С.В. Дрьомовим та іншими.

Метою статті є використання досвіду однієї із провідних держав світу для удосконалення системи стратегічного оборонного планування в Україні та вироблення нових підходів до відпрацювання стратегічних документів в забезпеченні оборони держави, зокрема, в секторі безпеки і оборони.

Викладення основного матеріалу. Аналіз стратегічних документів США показує певну відмінність від понять і термінів, загальноприйнятих в Україні.

Зокрема у Глосарії НАТО і словнику військових термінів США немає терміна “оборонна (воєнна) політика”, а у словнику Міністерства оборони США національну політику (*national policy*) визначено як широкий комплекс заходів та керівних вказівок, затверджених керівництвом

держави для забезпечення національних інтересів [3].

В Україні законодавчо поняття “національної політики” не визначено, але у деяких наукових працях таке поняття вжито. Наприклад, доктор технічних наук, професор Борис Олександрович Демідов визначив поняття “національної політики, як “цілеспрямовану діяльність у сфері національних відносин, що пов’язана з регулюванням відносин між націями; свідому дію державних і суспільних організацій на розвиток та удосконалення міжнародних і міжетнічних відносин для їх нормалізації, стабілізації та гармонізації” [4].

“Военну політику” в Україні розуміють як діяльність суб’єктів забезпечення національної безпеки держави, пов’язана із запобіганням воєнним конфліктам, організацією та здійсненням військового будівництва і підготовкою Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення до збройного захисту національних інтересів. [5]

Стратегічне планування безпеки держави є загальноприйнятою формою стратегічного управління, яка застосовується державами Європейського Союзу і НАТО, а також вивчається та запроваджується новими державами-членами та державами-партнерами.

Зокрема, у США вже досить тривалий час опрацьовують теоретичні та практичні аспекти цієї проблеми для створення ефективної системи забезпечення національної безпеки. Так, щоб консолідувати інтереси різних відомств, Конгрес США в 1947 році ухвалив закон “Про національну безпеку” [6], що структурно мав три частини. У *першій частині* було передбачене створення Департаменту оборони (Міністерства оборони), що об’єднає усі національні військові інституції, зокрема, військове міністерство, міністерство військово-морських сил та створені повітряні сили США. Одночасно у структурі управління збройними силами мав бути сформований вищий військовий орган – Об’єднаний комітет начальників штабів видів збройних сил держави. У *другій частині* закону було передбачене створення Ради національної безпеки – координаційно-розпорядчого органу державного управління, що оцінює, аналізує і впорядковує гігантський потік дипломатичної та розвідувальної інформації та у зведеному

вигляді доводить її до Президента США для прийняття виважених рішень стосовно основних аспектів внутрішньої, зовнішньої та воєнної політики. У *третьій частині* закону було передбачене створення Центрального розвідувального управління.

Суб’єктами стратегічного планування в США є – Президент, уряд, міністерство оборони та інші галузеві структури відповідно до визначених викликів, загроз та ризиків національній безпеці держави.

Найвищий рівень у ієрархії стратегічних документів після Конституції США належить Стратегії національної безпеки, яку затверджує новообраний президент. Вона є керівним документом для виконавчої гілки влади.

У загальному вигляді ієрархію та структуру стратегічного планування США можна навести у такому вигляді (рис. 1) [7].

На основі Стратегії національної безпеки США будується система національних пріоритетів у сфері безпеки в умовах, що змінилися. У документі визначена необхідність системних, комплексних підходів до стратегічного планування та реалізації Стратегії національної безпеки, що враховують зміни, які відбуваються у світі. Стратегія може бути змінена залежно від ситуації. Основну тактично-коригувальну функцію виконують щорічні звернення президента США.

У лютому 2015 року оголошено нову Стратегію національної безпеки США, яка викладена на 29 сторінках і складається із шести розділів: введення, безпека, досягнення успіху, цінності, міжнародний порядок, висновки.

На основі цієї Стратегії розробляють національну стратегію оборони та галузеві стратегії інших складових національної безпеки, які в сукупності утворюють другий рівень системи керівних документів з питань стратегічного планування. У Національній стратегії оборони США, затвердженій Міністром оборони, визначені мета й основні завдання військової політики держави.

На сьогоднішній день в США діє національна стратегія оборони, яка прийнята в 2012 році. Вона викладена на 8 сторінках та складається з таких розділів: введення, виклики глобальній безпеці, головна місія американських збройних сил, розвиток об’єднаних сил до 2020 року, висновки. [8]

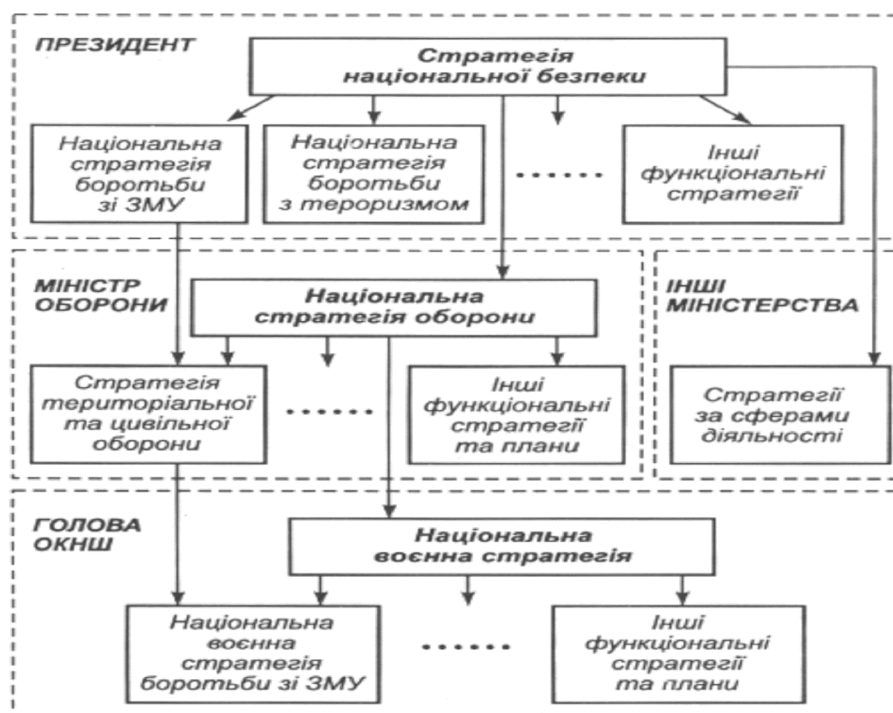


Рис. 1. Ієрархія документів стратегічного планування США

У цілому інші галузеві стратегії забезпечують протидію окремим загрозам національній безпеці.

З урахуванням основних положень національної стратегії оборони розробляють національну воєнну стратегію США – базовий керівний документ третього рівня ієрархії, який затверджує Голова Об’єднаного комітету начальників штабів збройних сил США.

У національній воєнній стратегії США визначені загальний порядок застосування збройних сил держави для реалізації цільових установок та шляхи реалізації цілей і завдань.

За допомогою цих цільових установок начальники штабів родів військ та командувачі територіальних командувань визначають необхідні можливості згідно з якими об’єднаний штаб оцінює ризики.

У червні 2015 року у США затверджено нову національну воєнну стратегію. Це невеликий за обсягом документ (17 сторінок), у якому визначена спрямованість на збереження впливу США у світі завдяки потужним, боездатним збройним силам та постійному поєднанню політико-дипломатичних, військових, економічних, ідеологічних та інших інструментів впливу на обстановку.

Оборонна і воєнна стратегії США значною мірою спираються на висновки і рекомендації Чотирирічного оборонного огляду, який є стратегічним планом розвитку

збройних сил на наступних чотири роки, і на прохання Конгресу США обов’язково оцінюється головним бюджетно-контрольним управлінням.

Вироблення цього документу регламентується законом США “Щодо планування національної оборони на рік” та законодавчим документом, що визначає процедури стратегічного планування США на загальнодержавному рівні, а саме законом “Про ефективність та результати діяльності уряду” (*Government Performance and Results Act (GPRA)*). [4]

Загальний вигляд, з точки зору фахівців США, порядку планування щодо вироблення стратегічних документів представлено на рис. 2 [9]

У законі “Про ефективність та результати діяльності уряду” визначено ієрархію суб’єктів стратегічного планування виконавчої влади, а також конкретні часові межі підготовки планових документів.

Закон складається з 11 розділів: коротка анотація; отримані дані та цілі; здійснення стратегічного планування; складання щорічних планів ефективності та механізм звітування; управлінська підвітність та гнучкість; пілотні проекти; поштова служба; законодавче забезпечення та нагляд Конгресу; здійснення підготовки; запровадження закону; технічні та узгоджувальні додатки.

ФАЗИ ПРОЦЕСУ СИСТЕМНОГО ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ



Рис. 2 Процес планування стратегічних документів у США

Закон США “Щодо планування національної оборони на рік” має розділи які визначають: роль США у світі, національні інтереси та цілі, оборонну стратегію, парадигму процесу планування сил, глобальну військову присутність США, створення військової структури США ХХІ сторіччя, ефективність роботи міністерства оборони, управління ризиками. Окремий розділ присвячений заяві голові Об’єднаного комітету начальників штабів збройних сил США.

Під час розроблення цього стратегічного документу застосовано такі принципи:

- аналіз та побудова документа за принципом “згори-до низу” (*top-down*) на відміну від методів розроблення попередніх документів (*bottom-up*);

- дотримання “помірного” рівня розроблення (не перевантаженість документа зайвими дослідженнями);

- керування стратегією, що базується на питаннях, які є дійсно принциповими;

- дотримання визначених рівнів загроз;

- вироблення інструкції, яка може бути виконаною.

При цьому у варіанті підходу “згори-до низу” від інтересів, цілей та стратегії залежить структура збройних сил.

У варіанті підходу “знизу-до гори” увагу зосереджують на підвищенні існуючих оборонних спроможностей та відповідних систем озброєння, удосконалюючи передусім спроможність забезпечити вимоги до поточних операцій та оперативних планів [3].

Аналіз стратегічного планування США показує, що Галузева стратегія вищого рівня ієрархії є загальною для організацій нижчого рівня. Наприклад, Національна стратегія оборони США є загальною для Міністерства

оборони й одночасно є галузевою в структурі системи національної безпеки США.

Функціональні стратегії забезпечують ефективну діяльність державного апарату в певному напрямі, а в системі національної безпеки – протидію окремим загрозам національним інтересам США. Цей досвід може бути корисним для використання в ході стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України, яке, на нашу думку, має відбуватися у цьому форматі на основі функціонального призначення, визначеного у додатку до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [1].

Сукупність керівних документів стратегічного планування забезпечення національної безпеки США має досить чітку структуру та ієрархію, розподілену за функціями та галузями. На кожному рівні ієрархії одночасно формують та реалізують загальні, галузеві та функціональні стратегії. Це може бути прикладом організації розроблення системи керівних документів стратегічного рівня у сфері забезпечення національної безпеки та впровадження сучасних методів стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України.

Аналіз стратегічних документів із планування протидії загрозам у війсьній сфері США показує, що серед основних напрямів удосконалення системи стратегічного планування для сектору безпеки і оборони України можна виокремити:

- використання теорії стратегічного планування у процесах розроблення та реалізації стратегічних документів усіх рівнів;

- створення у секторі безпеки і оборони України єдиної консолідованої системи стратегічного планування, як функціональної її складової в тісній інтеграції з аналогічними

системами усіх складових сектора безпеки і оборони;

чітке визначення переліку, ієрархії, призначення та відпрацювання стратегічних документів в секторі безпеки та оборони;

визначення виконавців за відпрацювання стратегічних документів та порядку і періодичності (можливості) їх коригування.

Досвід США у створенні, функціонуванні та розвитку системи стратегічного планування безпеки доцільно використати в Україні у ході удосконалення системи документів стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України. Насамперед це має стосуватися єдиного порядку та методики відпрацювання стратегічних документів, визначення їх методологічних, правових та організаційних основ.

Порядок відпрацювання стратегічних документів необхідно унормувати законом і більш детально регламентувати відповідним нормативно-правовим актом, наприклад, Положенням про організацію та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України, затвердженим Указом Президента України.

Важливими та необхідними кроками в цьому сенсі, які слугуватимуть покращенню усієї роботи над стратегічними документами можуть бути:

закріплення на законодавчому рівні керівних принципів і вимог до вироблення стратегічного документа та їх формалізація у відповідних формах;

вироблення і затвердження єдиного понятійно-категорійного апарату в системі стратегічного планування в секторі безпеки та оборони;

вироблення єдиних методичних рекомендацій та правових норм щодо організації та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України.

Висновки. Пріоритетним завданням України в сучасних безпекових умовах є досягнення гармонізації стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України з процесами стратегічного планування у відповідних органах держав – членів НАТО, що сприятиме забезпеченню набуття у майбутньому членства України в Північноатлантичному альянсі [2].

В умовах активної діяльності державних органів України із переосмислення й уточнення стратегічних документів, що

регулюють діяльність сектору безпеки і оборони, а також відповідних рішень керівництва держави є використання передових підходів і стандартів держав євроатлантичного простору у цій сфері.

Напрямок подальших досліджень.

Перспективою подальшого дослідження у цьому напрямку є продовження вивчення передового досвіду стратегічного планування інших держав світу та впровадження його в системі стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Концепція розвитку сектора безпеки і оборони / Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року”.
2. Річна національна програма співробітництва Україна – НАТО на 2016 рік / Затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2016 року №45/2016
3. Тагаєв Т. Оборонне планування – ключові процеси оборонного менеджменту / Гарі Букур-Марку, Філіпп Флурі, Тодор Тагаєв // Оборонний менеджмент: ознайомлення. пер. з англ. Ж.Г.Дьоміна. – К.; Видавничий дім “АДЕФ-Україна”; 2010.– 214 с.
4. Демідов Б.О. Системно-концептуальні основи діяльності в військово-технічній сфері. / Демідов Б.О., Величко О.Ф., Волощук І.В. // Концептуальні основи та елементи національної безпеки. Науково-навчальне видання. Книга 1.– К.; Тов. “Март” 2004.-736с.,
5. Нова редакція Воєнної доктрини України / Затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015.
6. Закон США “Про національну безпеку”. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org>.
7. Телелим В.М. Аналіз аспектів стратегічного планування у воєнній сфері США / В.М. Телелим, М.В. Гребенюк, Ю.В. Пунда // Наука і оборона. – 2007.-№2.-С.18-22
8. National Defense Strategy [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://acqnotes.com/acqnote/acquisitions/national-defense-strategy-nds>.
9. Фази стратегічного планування в США [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.acqnotes.com/acqnote/acquisitions/national-defense-strategy-nds>

Сурков О. А., к.воен.н.;

Саганюк Ф. В., к.ю.н., доцент;

Мірошниченко В. Я.

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

Опыт формирования стратегических документов США в секторе безопасности.

Резюме. Проанализованы опыт формирования основных стратегических документов национальной безопасности США и возможные подходы его использования в процессе стратегического планирования в секторе безопасности и обороны Украины.

Ключевые слова: безопасность государства, военная политика, стратегическое планирование, национальная безопасность, стратегия, сектор безопасности и обороны.

O. Surkov, Ph. D;

F. Sahaniuk, Ph. D;

V. Miroshnychenko

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

Experience in the formation of the US strategic documents in defense sector

Resume. Analyzed experience in the formation of the US national security strategic documents in the security sector and possible approaches for its use in the strategic planning in the defense and security sector of Ukraine.

Keywords: State security, military policy, strategic planning, national security, strategy, security and defense sector.