

Юрій Овчаренко

## СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

*У статті розглядаються позитивні та негативні чинники сучасної міжнародної ситуації навколо України. Визначається рівень загроз для України у воєнній сфері. Аналізується сутність та особливості державного управління Збройними Силами України.*

**Ключові слова:** державне управління, Збройні Сили України, механізми державного управління, Національна безпека, оборонна достатність, обороноздатність.

Постановка проблеми

Концепція оборонної достатності при ефективному використанні виділених суспільством на оборону ресурсів має стати наріжним каменем побудови Збройних Сил України. ЗСУ повинні мати можливості нанесення такого удару агресорам, що посягають на територіальну цілісність України, після якого вони – агресори – не змогли б оправитись. Доцільно сформулювати та прийняти таку військову доктрину, яка б передбачала ведення бойових дій після їх початку в тому числі й на території країни-агресора. В кінці XIX ст. українська нація була за кількістю населення найбільшим етнічним угрупованням Європи. Сьогодні за чисельністю етносу українська нація займає 8–9 місце в Європі, тому що велика частина українців за короткий історичний період була і знищена на власній території центрами сил, що перебували за межами країни. Недооцінка зовнішніх загроз матиме катастрофічні наслідки для країни у майбутньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми державного управління Збройними Силами України розглядали у своїх працях такі вчені, як В. Богданович, В. Горбулін, М. Єжеев, Г. Костенко, О. Кузьмук, В. В. Мунтіян, А. Маначинський, І. Руснак, А. Семенченко, Г. Ситник.

Мета

Метою статті є дослідження сутності та особливостей механізму державного управління Збройними Силами України.

Виклад основного матеріалу

На рубежі століть воєнно-політична обстановка у світі, в Європі та навколо України залишається складною [8, с. 86–108]. Світовий досвід засвідчує, що воєнна сила залишається одним з найважливіших інструментів політики держав. За сучасних умов, не дивлячись на об'єктивне посилення миролюбних тенденцій, загроза виникнення збройного протистояння продовжує існувати. Спостерігаються деякі позитивні зрушення щодо переведення у практичну площину питань забезпечення європейської безпеки, але, на жаль, ці процеси ще не набули незворотного характеру. Сучасну воєнно-політичну обстановку довкола України слід розглядати як продукт взаємодії вже існуючих та нових полюсів (центрів) сили, що формуються, її характеризують такі ознаки:

- на зміну зруйнованій старій двополюсній моделі блокового протистояння НАТО – Варшавський Договір приходить нова однополюсна «архітектура Європейської безпеки», де роль головного архітектора відіграє НАТО;
- блок НАТО «переорієнтувався» з протистояння колишньому Варшавському Договору на «інструмент миру» в Європі;

- зміна характеру поляризації сил у світі призвела до виходу великої групи країн Східної Європи з – під російського впливу;
- НАТО, при провідній ролі США, перейшов від «стратегії стримування» до «стратегії розширення»;
- в країнах Східної Європи утвердились нові політичні режими;
- в країнах Центральної та Східної Європи, що залишилися поза увагою НАТО та ЄС, набирають сили ідеї створення регіональних структур безпеки;
- країни з могутнім воєнним та економічним потенціалом (Німеччина, Франція, Великобританія, Російська Федерація) намагаються відтворити у Європі нові центри сили із залученням до їх орбіти держав з найближчого оточення або таких, що не мають чітко визначеного зовнішньополітичного курсу [19].

Зміни геополітичного характеру, становлення нових держав та союзів, виникнення широкого спектру загроз та ризиків, які переростають у конфлікти, впливають на формування воєнно-політичної обстановки у Європі, основним змістом якої стає розбудова нової архітектури безпеки на всьому євроатлантичному просторі. Визначальним чинником у формуванні воєнно-політичної обстановки на європейському континенті в найближчий перспективі залишаться процес розширення НАТО на Схід та процеси, що з ним пов'язані [4].

Характерними ознаками сучасної міжнародної ситуації в східноєвропейському регіоні, до якого належить й Україна, є відсутність структурованих механізмів безпеки, очевидна політична спрямованість більшості країн регіону на повномасштабну інтеграцію у європейські і трансатлантичні військово-політичні та економічні структури, пріоритетність якнайскорішого вступу до НАТО та Європейського Союзу.

З огляду на таку воєнно-політичну обстановку в Центрально-Східній Європі можна з високим ступенем вірогідності стверджувати, що країнам регіону в цілому не загрожує безпосередня агресія, оскільки членство в НАТО деяких з них істотно зменшило небезпеку такого роду. Але на зміну колишнім прийшли і виклики та загрози іншого порядку, пов'язані з новими геополітичними тенденціями [6].

Значний вплив (якщо не визначальний) на розвиток воєнно-політичної обстановки на Європейському континенті має протиріччя, яке виникло ще за часів холодної війни між США (НАТО) та СРСР (ОВД) і зараз продовжує існувати у відносинах між США (НАТО) та Російською Федерацією. Безпосередньо геополітичне становище України знаходиться під впливом тенденцій розвитку (зміни) міжнародних політичних, економічних, соціальних та інших чинників, які пов'язують нашу державу зі світовою спільнотою [9].

Позитивні тенденції.

Україна розглядає національну безпеку як невід'ємну складову частину безпеки у регіональному та глобальному масштабах.

Разом з міжнародними партнерами і організаціями Україна бере участь у забезпеченні безпеки і стабільності у різних регіонах світу. У разі виникнення кризових ситуацій Україна спиратиметься на допомогу інших країн та міжнародних організацій.

Україна розцінює світову глобалізацію як об'єктивний фактор, який є наслідком наукових, технічних, економічних і культурних досягнень людства і пов'язаних з цим процесів посилення взаємної залежності різних країн. Основним результатом глобалізації у сфері без-

пеки є інтернаціоналізація чинників, які визначають міжнародну та національну безпеку.

Україна переконана, що глобалізація не означає нівелювання національної самобутності, а створює додаткові можливості для збагачення світовими досягненнями національної культури, суспільно-політичної практики, які у відповідних сферах суспільного життя можуть стати вагомим часткою світової культурної спадщини.

З розширенням НАТО та Євросоюзу за рахунок держав, які межують з Україною, навколишнє середовище її безпеки стає більш стабільним і передбачуваним. Зважаючи на ці світові процеси, Україна не вбачає прямої зовнішньої загрози у воєнній сфері і не вважає жодну із держав своїм супротивником. Її державна політика у цій сфері є відкритою, прозорою, прогнозованою, не конфронтаційною та не спрямованою проти територіальної цілісності чи суверенітету інших країн.

Україна суттєво підвищила свій авторитет серед країн світового співтовариства завдяки важливим крокам у напрямку недопущення широкомасштабних суспільних конфліктів як миролюбна країна, яка активно підтримує процес ядерного роззброєння, прагне йти шляхом демократичних реформ, стала членом низки міжнародних організацій і залучена до багатьох міжнародних програм розвитку.

За останні роки відбулося позитивне зрушення суспільної свідомості у сфері реалізації національних інтересів України.

Негативні чинники.

Внаслідок економічних прорахунків та затягування реформаторських процесів, негативних наслідків глобалізації транснаціонального характеру (тероризм, організована злочинність, нелегальна торгівля зброєю, поширення небезпечних хвороб), сукупності негативних чинників екологічного характеру та специфічних особливостей культурно-історичного розвитку України існує низка викликів, ризиків та загроз щодо досягнення стратегічних цілей:

- глобалізація в економічній та інформаційній сферах формує багаторівневу розгалужену міжнародну економічну систему, яка сприяє розвитку одних країн, але обмежує потенціал соціально-економічного розвитку менш розвинутих країн світу;
- транснаціональні корпорації та компанії здійснюють дедалі більш непідконтрольний державам вплив на ситуацію в окремих країнах та регіонах, у тому числі у воєнно-політичній сфері, що розглядається Україною як загроза міжнародній та регіональній стабільності;
- зберігається ймовірність виникнення нових та ескалації існуючих міжетнічних і міждержавних конфліктів у безпосередній близькості від України, яка підсилюється внаслідок нестабільності соціально-економічної та політичної ситуації в деяких країнах, збільшення чисельності біженців, зростання торгівлі людьми, наркотиками та зброєю, а також національних, релігійних та міжетнічних суперечностей. Транзитний потенціал України залишається предметом зростання зацікавленості організованих міжнародних злочинних угруповань.

Зазначені чинники унеможливають в майбутньому збереження позаблокового статусу. Це вимагає активізації посилення зусиль щодо захисту національних інтересів відповідно до реальних і потенційних загроз національній безпеці України у воєнній сфері.

Виходячи з попереднього аналізу, можна дійти висновку, що рівень загроз у воєнній сфері, порівняно з

часами «холодної» війни, значно знизився, що певним чином позначилося і на процесах, пов'язаних з воєнною реформою в Україні, становленням та розвитком системи державного управління Збройними Силами.

Аналіз прогнозу воєнно-політичної та воєнно-стратегічної обстановки дає змогу дійти висновку, що у найближчій перспективі можливість широкомасштабного застосування воєнної сили проти України є малоюмовірною [8]. Проте, за певних обставин зберігається ймовірність розв'язання па окремих ділянках (напрямах) та кордонів локального конфлікту або втягування нашої держави у регіональні воєнні конфлікти. Саме тому в Україні фактично відмовилися від поняття «рівномірної, кругової оборони» території держави і прийнято рішення зосередити зусилля на відбитті можливої агресії лише на декількох оперативних напрямках, за яких, за певних обставин, може виникнути безпосередня воєнна загроза.

На сьогодні визначені основні функції Збройних Сил України [1], а саме: стримування збройної агресії проти України та її відсіч, охорона сухопутного і повітряного простору держави та територіального моря України. На підставі основних функцій Збройних Сил України визначаються їхні основні завдання, суть яких полягає у досягненні Збройними Силами спроможності нейтралізувати воєнний конфлікт низької інтенсивності складом військ (сил) мирного часу та у забезпеченні мобілізаційної готовності до ведення локальної або регіональної війни.

Важливо визначитись з категоріями, які знаходяться в основі наукової бази системи державного управління військовою сферою. Певна розмитість термінології в законодавчій базі та системі суспільних наук призводить до суттєвого зниження ефективності функціонування системи державного управління. Щоправда, однією з причин цього є неможливість повної однозначної формалізації і єдиного трактування категорій, методів прийомів, притаманного суспільним наукам. Максимальна конкретизація, однозначність та практична зорієнтованість таких визначень є магістральним напрямом розвитку суспільних наук та законодавчого забезпечення практичної діяльності в різних сферах суспільного життя.

Як відомо, державне управління – практичний, організуючий регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що опирається на владну силу. Визначальним фактором забезпечення раціональності, тобто доцільності, обґрунтованості й ефективності державного управління виступає соціальність – наповненість державного управління суспільними запитами й очікуваннями, реальним буттям людей.

Суб'єктом державного управління виступає не апарат, а держава, як політико-правова організація суспільства, сукупність усіх громадян країни. Дане твердження важливе у контексті становлення громадянського впливу на функціонування Збройних Сил та громадянського контролю за їх діяльністю. Державне управління Збройними Силами – управління недержавного апарату, або апарату Міністерства оборони чи Генерального штабу – це управління в масштабі суспільства, покликане створювати й закріплювати законодавчо (або за допомогою інших юридичних актів), підтримувати, забезпечувати й гарантувати оборонну достатність країни за умов високоефективного і соціально-актуального використання суспільних ресурсів людської діяльності.

Державне управління військовою сферою, як складне соціальне явище, багатоелементне і багатовимірне. Воно суб'єктивне – плід думок і дій людей, які прийма-

ють участь у процесі управління, з іншого боку – об'єктивне, наповнене об'єктивно необхідним змістом (мети й функції) і має об'єктивно доцільні форми (структура й процес) [12, с. 50–54].

Соціальний механізм формування та реалізації державного управління військовою сферою можна уявити таким чином:

широким та об'ємним поняттям, ніж поняття «система державного управління Збройними Силами України».

В науковій літературі та нормативно-законодавчій базі України можна знайти таке найбільш прийнятне визначення оборонної достатності держави:

« ... оборонна достатність держави – досягнення збалансованості між рівнем гарантованого забезпе-



Рис. 1.1. Механізм формування та реалізації державного управління військовою сферою в умовах демократичного суспільства

Але система державного управління в умовах тоталітарного режиму має інший вигляд, Рисунок 1.2:

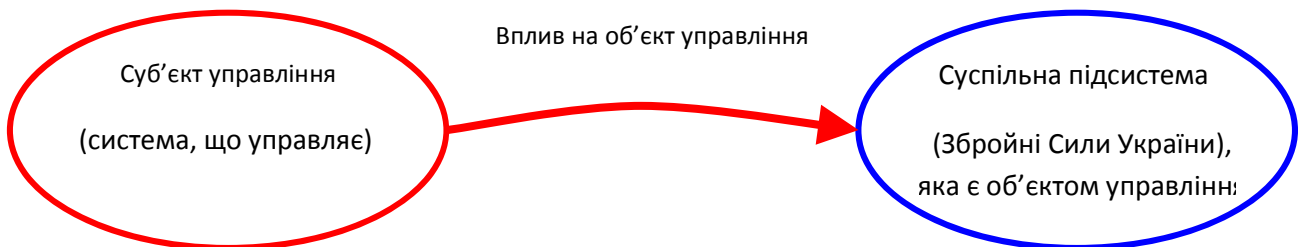


Рис. 1.2 Система державного управління в умовах тоталітарного режиму

Військова реформа в Україні по її звершенні має забезпечити оборонну достатність країни на основі ефективного державного управління Збройними Силами. Дане положення є коротким, але теоретично та практично дуже ємним. В його межах виникає щонайменше два важливих питання: що слід розуміти під обороною достатністю держави, та яким чином можна чітко оцінити ефективність державного управління Збройними Силами.

В науковій літературі та нормативно-законодавчій базі України розрізняють поняття: «система державного управління військовою організацією держави» та «система державного управління Збройними Силами України» [23; 25; 28; 42; 46; 52]. Воєнна організація держави трактується як сукупність Збройних Сил та інших військових формувань, а також органів управління, створених згідно із законодавством України, що покликані забезпечувати оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності недоторканності державного кордону, протидіяти зовнішнім і внутрішнім загрозам воєнного характеру [1; 2; 3].

У першому випадку мова йдеться про скоординоване та ефективно управління всіма силовими організаційними структурами України – так званим сектором національної безпеки країни, куди входять системи міністерства внутрішніх справ, Служби з надзвичайних ситуацій та Збройні Сили України. Тобто поняття державного управління військовою організацією держави є більш

чення воєнної безпеки держави та її економічними можливостями» [10, с. 18; 13, с. 27]. Таке визначення є теоретично бездоганим, однак його не можна вважати конкретним та практично орієнтованим. До того ж, поняття оборонної достатності держави є поняттям динамічним і залежить від багатьох внутрішніх та особливо зовнішніх чинників. Так, чимало фахівців вважають, що на нинішньому етапі в Україні існує певний дисбаланс, оскільки потреби її оборонної сфери значно перевищують економічні можливості держави. Але яким є реальний обсяг потреб оборонної сфери та якими є реальні економічні можливості країни і як вони можуть співвідноситися та мінятися в поточній, середньостроковій та довгостроковій перспективі – достеменно невідомо, і ця проблематика є слабо дослідженою в науковій літературі. Саме тому вирішення завдання чіткого визначення дисбалансу між потребами оборонної сфери та реальними економічними можливостями держави сьогодні стикається з великими труднощами. У наукових публікаціях вітчизняних фахівців стверджувалось, що офіційні показники економічних можливостей України щодо фінансування та матеріального забезпечення військових витрат значно занижені і не відповідають реальним, що негативно відображається на фінансуванні та ресурсному забезпеченні Збройних Сил України [11; 14].

Одна із причин, які зумовлюють проблеми у сфері оборонного планування, пов'язана з невизначеністю трактування необхідного рівня оборонної достатності держа-

ви. Наприклад, небезпека невтручання в ситуацію, що склалася, поглиблює кризу силової сфери та ЗС України, позначиться на зниженні рівня воєнної безпеки держави.

Слід зазначити, що чітке формулювання категорій є запорукою високого рівня законодавчого забезпечення функціонування Збройних Сил та оборони України. Проте визначення деяких важливих категорій в нормативно-законодавчих актах України є розпливчатим, недосконалим, неконкретним. Так, в Законі України «Про оборону України» оборона трактується як система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Водночас, обороноздатність держави визначається як здатність держави до захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Таке визначення є досить тавтологічним («обороздатність – здатність до захисту») та розпливчатим. В Законі стверджується, що обороноздатність складається з матеріальних і духовних елементів та є сукупністю воєнного, економічного, соціального та морально-політичного потенціалу у сфері оборони та належних умов для його реалізації. Оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, цивільної оборони України, національної економіки до переведення, при необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони. Однак, визначення обороноздатності (оборонної достатності) держави має бути конкретизовано таким чином, щоб можна було оцінити відповідність функціональної готовності Збройних Сил до виконання певних завдань, що і визначає оборонну достатність країни. Така конкретизація може бути досягнута лише після затвердження Указом Президента України Стратегічного замислу застосування Збройних Сил України та відповідного йому Стратегічного плану застосування Збройних Сил України з урахуванням викликів та потенційних загроз для держави на сучасному етапі та на перспективу.

Саме тому як з теоретичних, так і практичних позицій доцільним було б наступне визначення категорії «обороздатність», або «оборонна достатність»: оборонна достатність держави – досягнення збалансованості між рівнем гарантованого забезпечення воєнної безпеки держави та її економічними можливостями з метою створення умов для повного виконання Стратегічного замислу та Стратегічного плану застосування Збройних Сил.

Таким чином, для побудови ефективного механізму державного управління Збройними Силами необхідно на першому етапі чітко визначитись з категорією «оборонна достатність країни», зміст якої може змінюватися відповідно до зміни зовнішньополітичних умов функціонування держави. Від цього залежать напрями та обсяги ресурсного забезпечення Збройних Сил. Очевидно, що цим мають займатися цілі колективи фахівців на альтернативній та конкурентній основі. Такі колективи фахівців є як в структурі Міністерства оборони України, так і за його межами (наприклад, при Раді національної безпеки та оборони України). Це означає, що вихідною умовою для визначення системи функціонування державного управління Збройними Силами та їх ресурсного забезпечення має бути саме ідентифікація небезпек, які загрожують Україні як незалежній державі у сучасному світі та чітке формулювання принципу оборонної достатності та військової доктрини.

1. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV зі змінами та доповненнями № 3200-IV від 15.12.05, № 2411-VI від 01.07.10, N 4711-VI від 17.05.12, 5286-VI від 18.09.2012// Редакція від 13.10.2012, підстава 5286-17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

2. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року / Затверджений Указом Президента України від 22 червня 2004 року №670/2004 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 червня 2004 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.acada.gov.ua>.

3. Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 8 червня 2012 року № 390/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

4. Тенденції розвитку вооружених сил, «Лента.Ру» (2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Эл No 77-4400– <http://dic.academic.ru>.

5. Все про НАТО. Обзори та підсумки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukraine-nato.gov.ua>.

6. Вакуліна О. Створювати національну систему безпеки чи йти в НАТО. – Голос України. – 2008. – № 221.

7. Ключев А. РНБО. Модернізація стартувала. // Дзеркало тижня. № 11, 2012.

8. Семенченко А. І. Теоретико-методологічні засади визначення, класифікації та оцінки систем загроз національної безпеки і рекомендації щодо їх удосконалення // Вісн. Нац. акад. держ. упр. – 2007. – №3. – С. 86–108.

9. Ситник Г. П. Управління національною безпекою в контексті глобальних трансформацій світового простору // Вісник УАДУ.

10. Оборонна політика : потреба реформ Збройних Сил України. Збірник матеріалів за результатами публічних консультацій / За заг. ред. проф. Богатирьової Р. В. – К.: Заповіт, 2011.

11. Гречанинов В., Гречанинова В. Вооруженные Силы Украины опасны для соотечественников. НВО. 2011. № 19.

12. Дзьобань О., Панфілов О. Збройні сили України. Реформа назріла і перезріла // «Віче». – 2010. – № 5. – С. 50–54.

13. Литовкин В. Ракеты помогут обновлению // Вестник. – 2009. – 27 октября – 2 ноября.

14. Меррік Лі. Реформа оборонної сфери: час втілювати теорію на практиці. Міжнародна конференція «Україна – НАТО основні здобутки та перспективи» // Національна безпека і оборона. – 2009. – С.17–24.

15. Паламарчук В. Законодавчий аспект реформування Збройних сил України // Людина і політика. – 2010. – № 4(22). – С. 37–146.

16. Стратегії розвитку України: теорія і практика / За ред. О. С. Власюка – К.: НГСД, 2010. – С. 531.

17. Уткин А. И. Мировой порядок XXI века: Монография. М.: Издатель Соловьев; Алгоритм, 2001. – 480 с.