Ю. В. Пунда,
доктор військових наук, старший науковий співробітник, ТВО начальника кафедри стратегії національної безпеки та оборони НУОУ імені Івана Черняховського, полковник,
М. В. Гребенюк,
кандидат історичних наук, начальник навчально-наукового центру іноземних мов НУОУ імені Івана Черняховського, полковник

Трансформація системи управління збройними силами: досвід США та реалії України

У статті проаналізовано досвід реформування системи управління збройними силами США після завершення війни у В'єтнамі та визначено шляхи його врахування під час трансформації системи управління силами оборони України.

© Ю. В. Пунда, М. В. Гребенюк, 2014

Одним з малодосліджених у вітчизняній історіографії воєнних конфліктів другої половини XX ст. є війна у В'єтнамі. Разом з тим, з огляду на події в Криму та на Сході України, вивчення цього досвіду може допомогти зробити важливі висновки, які дадуть змогу обрати правильні напрями подальшого розвитку Збройних Сил України й уникнути помилок, неминучих у разі намагання використовувати шлях «спроб і помилок», тим більше, що Україна перебуває в ситуації, коли на невдалі експерименти немає ані часу, ані ресурсів.

Для усвідомлення доцільності вивчення досвіду цієї війни та можливості його використання у практиці будівництва й підготовки Збройних Сил України необхідно з'ясувати, чи є спільні риси між ситуацією, в котрій перебуває Україна, та ситуацією в Індокитаї на початку 70-х років минулого століття.

Учасники конфлікту. Війна у В'єтнамі була конфліктом наддержави, яка мала ядерну зброю, і держави з мізерним, порівняно зі США, військовим та економічним потенціалом. Попри це та війна призвела до надзвичайно великих, неприпустимих для жодної зі сторін конфлікту втрат. При цьому, незважаючи на величезну перевагу США у військовому потенціалі, війна ними виграна не була. Слід зазначити, що однією з причин недосягнення політичної мети Сполученими Штатами була неможливість використовувати всю свою військову міць із огляду на можливе виникнення значного посилення антивоєнних настроїв як усередині країни, так і антиамериканізму на міжнародній арені.

У цьому конфлікті регулярні збройні сили однієї з найпотужніших держав світу на початковому етапі зіштовхнулися з іррегулярними, слабко оснащеними формуваннями, які з розвитком конфлікту в часі отримували значну військово-технічну і дорадчу підтримку з боку Радянського Союзу й на цій основі набували окремих ознак регулярних збройних сил.

Характер дій сторін. Зважаючи на характер місцевості та інституційні відмінності супротивників, у цьому конфлікті було відсутнє класичне оперативне шикування сухопутних частин, адже ведення бойових дій великими угрупованнями військ проти розосереджених у джунглях бойових груп в'єтнамців було неможливе. Як правило, у бойових зіткненнях брали участь формування тактичного рівня. Вогневі контакти відбувалися точково й одночасно в багатьох місцях, розосереджених на значних територіях.

Крім того, збройні сили США були вимушені дотримуватися норм міжнародного права війни, і випадки його порушення мали значний суспільний розголос як у світі, так і в самих Сполучених Штатах. Військовослужбовців, які допускали порушення норм права війни, засуджували. Ці два чинники призвели до посилення антивоєнних настроїв, негативного ставлення американського суспільства до збройних сил, падіння морального духу військовослужбовців.

У свою чергу, порушення норм права війни з боку в'єтнамських формувань не знаходили такого широкого розголосу й виправдовувались у суспільній думці необхідністю ведення справедливої війни та «революційною доцільністю».

Безумовно, поразка у війні у В'єтнамі оголила проблеми збройних сил США, які стали предметом ретельного об'єктивного аналізу з боку військових експертів, політикуму та громадянського суспільства. Висновки з аналізу стали поштовхом для потужної трансформації збройних сил США, зокрема системи управління ними, з метою приведення збройних сил у стан, адекватний умовам поточних воєнних конфліктів.

Таким чином, аналізуючи склад учасників та характер їхніх дій, слід зауважити, що існують окремі подібні риси між війною у В'єтнамі та конфліктом на Сході України, а тому вивчення досвіду внутрішньої трансформації системи управління збройними силами для досягнення відповідності умовам ведення воєнних конфліктів є актуальним.

Потрібно зазначити, що певні трансформації у збройних силах США розпочалися вже під час конфлікту. Змінювалася їх організаційна структура: танкові підрозділи заміщувалися мотопіхотними, зростала частка парашутно-десантних підрозділів. Саме під час конфлікту було започатковане створення аеромобільних частин. Наприклад, аеромобільна дивізія загальною чисельністю близько 16 тис. осіб містила три парашутно-десантні батальйони, шість аеромобільних батальйонів, три дивізіони 105-міліметрових гаубиць, групу армійської авіації (428 вертольотів і 6 літаків) та інші частини й підрозділи. При цьому дивізія могла перекидатися з району в район за три рейси власних авіаційних засобів.

Під час конфлікту (в 1966 р.) була створена система рухомих командних пунктів, обладнаних на вертольотах, бронетранспортерах і бронемашинах.

Водночас стан дисципліни у військах під час війни постійно погіршувався. Коли стало очевидним, що виведення військ неминуче, особовий склад відмовлявся вести активні бойові дії, оскільки не хотів бути серед «останніх, хто загинув у В'єтнамі». Загострилися расові протиріччя. Частими були випадки «фраггінгу» – кидання гранати в приміщення, де перебувало командування. Підрозділи перестали бути згуртованими військовими колективами й перетворилися на сукупність ворогуючих між собою фракцій. Після повернення до Америки та військових баз у Європі й Кореї, збройні сили характеризувалися занепадом морального стану й дисципліни та були вкрай неефективними.

Довіра суспільства до збройних сил була надзвичайно низькою, військове керівництво на всіх рівнях звинувачували в непрофесіоналізмі та марнотратстві. Військовим закидали надмірну жорстокість і негуманне ведення війни. У свою чергу, у військовому середовищі спостерігався високий рівень невдоволення через неналежне забезпечення військ, нечітке визначення цілей війни, втручання в оперативні й навіть тактичні питання політичного керівництва, нерішучість і намагання перекласти відповідальність за всі невдачі та поразки на військових. Як наслідок, ветерани війни зустрічали на батьківщині холодне, інколи навіть вороже ставлення, яке підігрівалося тим, що багато військовослужбовців у В'єтнамі стали наркоманами.

Усі ці проблеми погіршували ситуацію не лише у збройних силах, а й украй негативно впливали на загальний стан американського суспільства, тому необхідність реформ була об'єктивною й очевидною з погляду як підвищення боєздатності збройних сил, так і повернення довіри суспільства до армії як основного інституту держави.

Одразу після завершення війни в американському суспільстві розпочалися гострі дебати навколо шести ключових проблем:

1) радикальної зміни системи управління військовою сферою;

2) співвідношення централізації та децентралізації в управлінні збройними силами;

3) перегляду національної воєнної стратегії;

4) розподілу цивільних і військових повноважень в управлінні збройними силами;

5) перегляду статусу об'єднаного комітету начальників штабів (аналогу Генерального штабу України);

6) зміни пріоритетів у підготовці офіцерського складу.

Ці проблеми мала розв'язати започаткована у США після конфлікту у В'єтнамі оборонна реформа, яку умовно можна розділити на п'ять етапів:

1) вивчення причин ситуації, яка склалася;

2) генерація нових концепцій реформування й розвитку;

3) формулювання політики реформ;

4) розробка та прийняття нової нормативно-правової бази;

5) здійснення практичних кроків [1].

Уже на першому етапі реформи стало зрозуміло, що покладання відповідальності за реформування системи управління збройними силами на міністерство оборони США не забезпечить досягнення очікуваних результатів. Як і будь-яка бюрократична організація, міністерство чинило опір об'єктивному аналізу на всіх рівнях, що зумовлювалося намаганням мінімізувати відповідальність за власні прорахунки й невдачі, а також зберегти усталені структури, процедури й методи роботи.

Тому на другому етапі оборонної реформи нововведення були запропоновані групою інтелектуалів, серед яких були різні фахівці – не обов'язково з воєнним досвідом. До другого етапу залучалися також науково-дослідні організації, зокрема й недержавні (RAND, Center for Strategic and International Studies, The Heritage Foundation та ін.), які забезпечували обробку й незалежний аналіз фактологічного матеріалу, здійснювали дослідження, були форумом для дебатів та апробації ідей авторів і безумовно, просували ці ідеї, додаючи ваги отриманим

висновкам. Окремо з метою паралельної розробки нової концепції реформ була створена міжвідомча організація «комісія Пакарда» (The Packard Commission), яка діяла незалежно та пропонувала часом альтернативні рішення [1].

Базуючись на запропонованих вченими і «фабриками думки» концепціях реформ, на третьому етапі офіційними особами президентської адміністрації разом із провідними представниками збройних сил США та групою конгресменів, які опікувалися питаннями оборони та сприяли прийняттю необхідних законодавчих актів, була сформульована політика реформ [2].

Для успіху реформ було дуже важливо, що на початку 1980-х рр. у Конгресі США утворилася група сенаторів і депутатів палати представників під назвою «Спілка Конгресу з військової реформи» (Congressional Military Reform Caucus) загальною чисельністю понад 150 осіб, з яких десятеро активно працювали над реформою [3].

Однак, як зазначали У. Уіллер і Л. Корб, навіть в'єтнамської катастрофи та наступних провальних військових операцій було недостатньо для багатьох людей, щоб повірити в те, що ситуація погіршилася настільки, що потреба в цих реформах була реальною, а не створеною політиками. І попри розуміння існуючих проблем в оборонному відомстві окремою групою сенаторів і конгресменів, котрі становили лобі військових реформ, а також наявність чітко задокументованих результатів їхніх досліджень, тема реформ потрапила в поле зору преси та суспільства лише після приходу до влади адміністрації президента Р. Рейґана [3]. Таким чином, необхідність реформ була визнана на найвищому рівні, що було критично необхідним.

Одночасно реформування збройних сил стало справою не тільки Пентагона та аналітичних центрів, а й громадських ентузіастів, які зробили вагомий внесок у подолання догматичних підходів. Крім того, кроки реформування широко висвітлювалися засобами масової інформації [3].

Зміни, які відбулись у збройних силах США за час від завершення війни у В'єтнамі до початку війни в Перській затоці в 1990 р., були сфокусовані не лише на інноваціях, нових військових технологіях, доктринальних змінах і нових цивільно-військових відносинах, а й на взаємозалежних реформах у системі кадрового менеджменту, військової професійної освіти, системі бойової підготовки та застосування військ (сил), нових доктринальних підходах і модернізації озброєння та військової техніки [2]. Зазнали змін підходи до ведення бойових дій силами різних видів збройних сил та система управління операціями на віддалених театрах воєнних дій (ТВД). Були створені територіальні і спеціальні об'єднані командування, яким було надано більше повноважень в управлінні військами на ТВД і більше впливу на прийняття рішень щодо придбання нових систем озброєння та військової техніки [1].

Важливо також було роз'єднати політичне керівництво веденням війни та військове управління застосуванням військ. Під час війни у В'єтнамі завдяки розвитку систем комунікації та зв'язку президенти США Л. Джонсон і Р. Ніксон, діючи на підставі неадекватної інформації стосовно тактичної обстановки на ТВД, систематично втручались у ведення бойових дій на тактичному рівні, політизували перебіг військових операцій та заважали ефективному їх веденню [4].

Результатом реформаторських зусиль став законодавчий акт про реорганізацію оборонного департаменту Голдвотера – Ніколса (Department of Defense Reorganization Act), ухвалений Конгресом США 7 травня 1986 р. Акт надавав більшу повноту повноважень голові Об'єднаного комітету начальників штабів (Chairman of the Joint Chiefs of Staff) (аналог – начальник Генерального штабу Збройних Сил України) у питаннях опрацювання воєнних стратегій застосування збройних сил і формування бюджету Пентагона за рахунок командувань видів збройних сил, які залишалися відповідальними за підготовку особового складу й усебічне забезпечення перед їх передачею одному з об'єднаних командувань на час проведення ним операцій [5]. Закупівля нових озброєнь була централізована. Голова Об'єднаного комітету начальників штабів зміцнив свою командну вертикаль стосовно командувачів видів збройних сил [3].

Відповідно до акта Голдвотера – Ніколса вся відповідальність за функціонування системи національної безпеки покладається на президента США. Надзвичайно важливим є те, що його функції та повноваження в цій сфері досить жорстко обумовлені законодавством США, і питання підготовки країни до оборони не є винятком. Президент Сполучених Штатів має статус голови держави, голови уряду США та верховного головнокомандувача збройних сил США. Президент зобов'язаний організовувати та спонукати систему підтримання національної безпеки, зокрема збройні сили, до виконання законодавства, прийнятого Конгресом.

Етапи, складові та посадові обов'язки посадових осіб системи підтримання національної безпеки дуже детально визначені в законодавстві США. Наприклад, в обов'язках президента США визначений перелік посадових осіб та кваліфікаційні вимоги до осіб, які можуть бути призначені на посади міністра оборони та голови об'єднаного комітету начальників штабів.

Окремий параграф зводу законів США присвячений структурі міністерства оборони США та посадовим обов'язкам ключових посадовців міністерства, де, серед іншого, зазначаються терміни та структура звітів міністра оборони перед Конгресом та президентом [5]. У зазначених звітах особливі акценти робляться на оцінюванні співвідношення результатів діяльності збройних сил та витрат на їх досягнення. Законодавством визначені також порядок стратегічного планування та структура основних стратегічних документів.

Основним завданням, місією міністерства оборони законодавством визначене забезпечення збройних сил усім необхідним для стримування війни та гарантування безпеки США. Для реалізації зазначеної місії створена й функціонує відповідна структура міністерства оборони США (*рис. 1*).

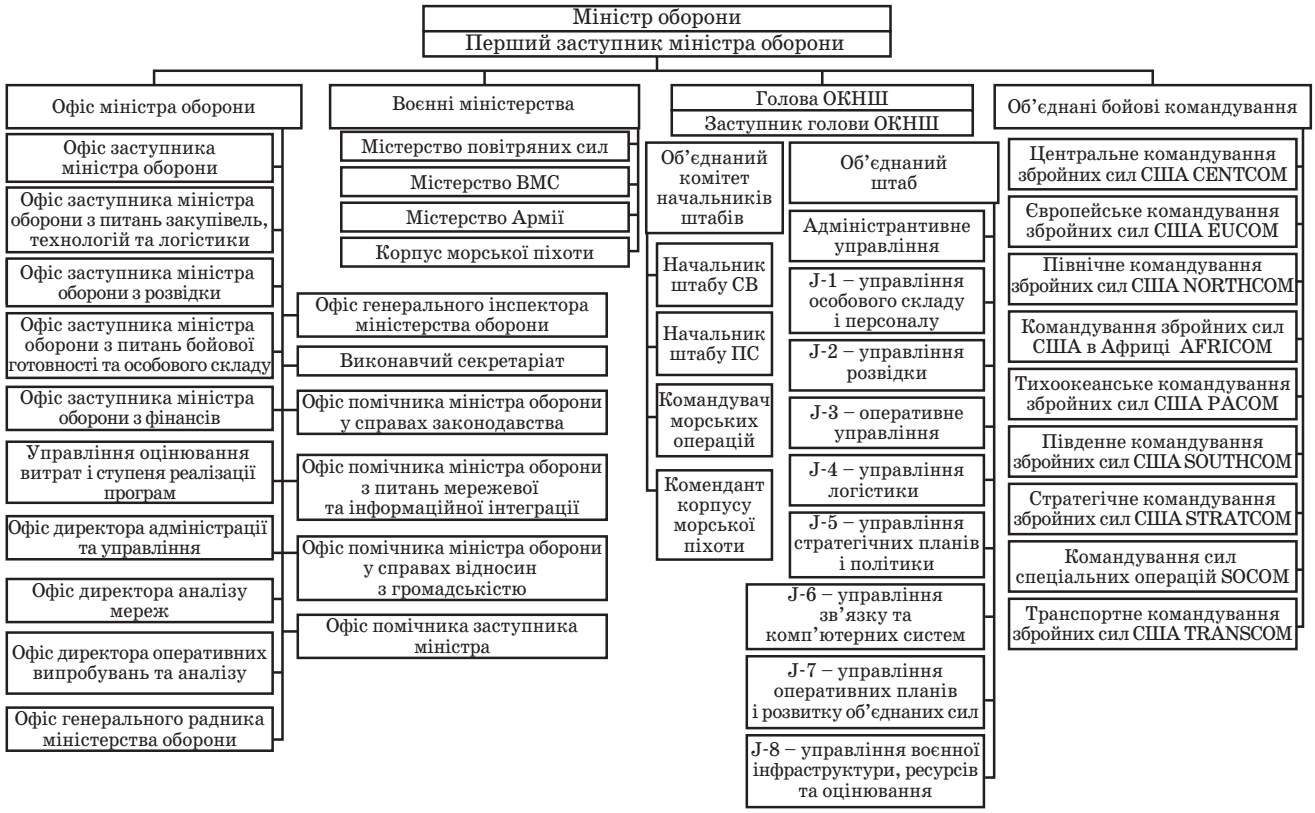

Рис. 1. Структура міністерства оборони США

Міністерство оборони (Department of Defense) охоплює чотири тісно пов'язані основні структури – Офіс міністра оборони (центральний апарат), військові міністерства (види збройних сил) (Military Departments), Об'єднаний комітет начальників штабів (ОКНШ) (Joint Chiefs of Staff) та Об'єднані бойові командування (ОБК) (Unified Combatant Commands).

Важливо відзначити, що, відповідно до згаданого акта Голдуотера – Ніколса від 1986 р., ОКНШ утратив повноваження оперативного управління військами і його ланками сьогодні є президент – міністр оборони – командувач ОБК (combatant commanders). Основними функціями ОКНШ залишилося загальне стратегічне планування застосування збройних сил США.

Основним призначенням ОБК стало управління військами на ТВО незалежно від виду й роду.

Таким чином, простежуються чітко визначені магістральні напрями відповідальності за управління збройними силами США, інтеграція яких у єдиний механізм дала змогу, як засвідчила практика, забезпечити адекватність збройних сил США воєнно-стратегічному характеру тих конфліктів, у яких вони брали участь (*рис. 2*).

Міністерства армії (Department of the Army), військово-морських сил (Department of the Navy), і повітряних сил (Department of the Air Force) (корпус морської піхоти входить до складу міністерства військово-морських сил) є окремими організмами під керівництвом відповідного міністра (командувача) і підпорядковані міністру оборони. Військові міністерства відповідальні за організацію, підготовку й екіпіровку видових підрозділів, які призначаються до складу ОБК.

Таким чином, основна відповідальність за формування воєнної політики, розвиток збройних сил США та їх забезпечення покладена на центральний апарат міністерства оборони США. Аналіз його структури показує, що

Рис. 2. Загальна схема механізму управління збройними силами США

вона враховує сучасні положення наукового управління. Відповідальність між посадовими особами розподілена відповідно до чітко визначених напрямів діяльності – цілковиту відповідальність за стан справ несе міністр оборони (Secretary of Defense). Першому заступникові міністра оборони (Deputy Secretary of Defense) – другій найвищій посадовій особі в міністерстві оборони – делегована повна влада й повноваження діяти від імені міністра та виконувати повноваження міністра на всіх та окремих завданнях, на які його уповноважує міністр. Міністр має п'ятьох заступників, які відповідають за окремі напрями – політику, ресурсне забезпечення в усіх його аспектах, розвідку, особовий склад та бойову готовність, фінанси.

Офіси, не підпорядковані заступникам міністра, є до певної міри незалежними структурами, основне призначення яких – підтримка прийняття рішень міністром оборони та забезпечення функціонування центрального апарату міністерства.

Ключовим напрямом діяльності міністерства оборони є вироблення та реалізація воєнної політики. За цей напрям відповідає офіс заступника міністра оборони з політики (Office of the Under Secretary of Defense for Policy) – головний підрозділ міністерства оборони, відповідальний за формування й реалізацію воєнної політики, планування, управління ресурсами, фінансове та програмне оцінювання. Таким чином, на заступника міністра оборони з політики покладаються завдання, пов'язані з формуванням політики діяльності міністерства на всіх напрямах – від технологічної безпеки до міжнародних відносин.

Усіма питаннями, пов'язаним з управлінням людськими ресурсами, опікується офіс заступника міністра оборони з питань бойової готовності та особового складу (Office of the Under Secretary of Defense for Personnel and Readiness). Він є ключовим елементом міністерства оборони в питаннях, пов'язаними з боєготовністю збройних сил, співпраці з національною гвардією та резервними компонентами, медичним забезпеченням, навчанням і підготовкою особового складу, управління кар'єрою та встановленням вимог до посадових осіб, забезпеченням рівних можливостей, високого морально-психологічного стану особового складу, його відпочинку та відновлення сил, а також добробуту й високої якості життя особового складу

Наприклад, Агентство замовлень (Defense Commissary Agency) обслуговує всесвітню мережу військових магазинів для військового персоналу, відставників та їхніх родин. Покупці мають змогу купувати товари в середньому на 30% дешевше, ніж за комерційними цінами. Збережена частина доходу військовослужбовців та їхніх сімей значно підвищує якість життя та моральну готовність персоналу й дає їм змогу відчути постійну турботу батьківщини.

Таким чином, на заступника міністра оборони з питань бойової готовності та особового складу покладаються, на перший погляд, такі різні речі, як військова торгівля та бойова готовність, проте основним результатом діяльності всіх підпорядкованих підрозділів є підвищення віддачі (ефективного використання) військового та цивільного персоналу.

Офіс заступника міністра оборони з питань закупівель, технологій та логістики (Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology, and Logistics) відповідальний за вирішення в міністерстві оборони всіх питань, котрі стосуються закупівель, наукових досліджень, модернізації, передових технологій, дослідних випробувань і перевірок, виробництва, логістики, монтажу та інсталяції, будов і споруд військового призначення, забезпечення повсякденної діяльності, екологічної безпеки, радіаційного, хімічного, бактеріологічного захисту тощо.

Зважаючи на велику кількість різноманітних завдань, цей офіс має досить розгалужену структуру. До його складу входять, наприклад, Агентство передових оборонних досліджень та проектів (Defense Advanced Research Projects Agency), у всьому світі відоме як DARPA, Агентство протиракетного захисту (Missile Defense Agency), Агентство управління оборонними контрактами (Defense Contract Management Agency) тощо. Таким чином, на заступника міністра оборони з питань закупівель, технологій та логістики покладено надзвичайно широкий спектр завдань, проте всі вони спрямовані на забезпечення функціонування збройних сил, зокрема живучості об'єктів оборонно-промислового комплексу.

Офіс заступника міністра оборони з розвідки (Office of the Under Secretary of Defense for Intelligence) відповідальний за вирішення всіх питань, пов'язаних з розвідкою. Заступник міністра також є головним радником директора національної розвідки (Director of National Intelligence) з питань військової розвідки. Йому підпорядковані розвідувальні та контррозвідувальні установи, які працюють не лише на збройні сили, а й на всю систему підтримання національної безпеки: наприклад, Агентство національної безпеки (National Security Agency / Central Security Service) та Національне агентство геопросторової розвідки (National Geospatial Intelligence Agency). Таким чином, у підпорядкуванні заступника міністра оборони з розвідки функціонують розвідувальні підрозділи національного масштабу, які забезпечують інформацією та послугами всіх споживачів, котрим це право надає уряд США.

Офіс заступника міністра оборони з фінансів (Office of the Under Secretary of Defense Comptroller) відповідає за фінансову політику міністерства, управління фінансовою системою та модернізацію економічних відносин. До складу офісу входять агентство аудиту оборонних контрактів (Defense Contract Audit Agency) та фінансово-бухгалтерська служба (Defense Finance and Accounting Service), яка здійснює платежі всім військовим, цивільному персоналу, військовим пенсіонерам та головним підрядникам і постачальникам міністерства оборони.

Аналіз законодавства і структури міністерства оборони США свідчить, що вона побудована з урахуванням положень сучасного стратегічного менеджменту, відповідно

до яких заступники керівника складної організації відповідають за чітко визначені напрями діяльності – цільову функцію організації (заступник з політики), людські ресурси (заступник з питань бойової готовності та особового складу), ресурсне забезпечення (заступник з питань закупівель, технологій та логістики), зовнішню та внутрішню безпеку (заступник з питань розвідки), фінанси (заступник з фінансів). Для виконання постійних завдань (функцій) створюються необхідні структурні підрозділи, тоді як для розв'язання нестандартних чи раптово виникаючих проблем створюються міжструктурні робочі групи (проекти), з визначенням відповідального за досягнення потрібного результату (керівника проекту). При цьому жоден керівник не має повноважень для розширення підпорядкованої структури чи її зміни. Він може тільки її ініціювати і змушений ретельно обґрунтовувати запропоновані зміни на рівні вищої інстанції, особливо якщо це пов'язано зі змінами у фінансових потоках.

За оцінками американських фахівців, запровадження нової структури системи управління збройними силами і процедур її функціонування цілковито виправдало себе. Темпи зростання військового потенціалу США зростали, попри припинення існування Організації Варшавського договору. Відсутність реального супротивника призвела не до перенаправлення вивільнених коштів на «мирні дивіденди», а на започаткування фундаментальних і прикладних наукових досліджень і технологічних програм. Це дало змогу вже наприкінці XX ст. завоювати стратегічну перевагу над іншими державами у звичайному озброєнні за рахунок технологічної переваги, масового виробництва високоточної зброї та розроблення відповідної стратегії застосування збройних сил, забезпечених новітнім озброєнням.

Перевіркою правильності вибору напряму реформ стала кампанія в Іраку 1991–1992 рр., у якій кожен з органів управління виконував свої обов'язки, а командувачеві центрального командування були надані всі повноваження для одноосібного керівництва створеним угрупованням військ. За результатами кампанії та висновками з аналізу її перебігу результати реформування системи управління були визнані як такі, що виправдали сподівання.

Як бачимо з наведеного огляду, підхід до організації функціонування системи управління, застосований у США, має такі характерні ознаки:

1. Система управління збройними силами перебуває під демократичним цивільним контролем у первинному значенні цього слова:

а) управління збройними силами, зокрема їх застосуванням, здійснюється президентом США (виборна посада) через міністра оборони (політичну відповідальність за результати його роботи несе президент США);

б) на ключові посади в центральному апараті міністерства оборони та ОКНШ конкретні особи призначаються за згодою Сенату після публічного заслуховування;

в) основні проблеми функціонування збройних сил розглядаються на засіданнях комітетів Сенату з питань оборони, де посадові особи збройних сил звітують у відкритому чи закритому режимах;

г) бюджетування сфери оборони відбувається за затвердженими Сенатом програмами, з ретельним контролем їх фінансування та виконання з боку комітету з питань оборони.

2. Система управління збройними силами розмежовує повноваження цивільних і військових з домінуванням загального цивільного керівництва в усіх сферах, і лише в питаннях стратегічного планування застосування збройних сил та власне їх застосування цивільне керівництво здійснюється лише на найвищому рівні – президентом і міністром оборони:

а) законодавством визначено, що під єдиним керівництвом міністра оборони США об'єднано офіс міністра, ОКНШ, об'єднаний штаб, оборонні агентства, оборонні управління, видові міністерства, об'єднані (регіональні) та спеціальні бойові командування;

б) міністр оборони за підтримки голови ОКНШ надає письмові воєнно-політичні вказівки для голів структурних елементів міністерства оборони, які містять цілі національної безпеки та політики, пріоритети військових місій, рівень ресурсного забезпечення, передбачений на період, доки вказівки будуть дійсними;

в) міністр оборони за узгодженням з президентом надає голові ОКНШ письмові вказівки з підготовки збройних сил та сценаріїв планування (contingency planning);

г) міністр оборони інформує міністрів видів збройних сил США про військові операції та діяльність, котра їх безпосередньо стосується.

3. Основними зонами відповідальності ключових структурних елементів системи управління збройними силами США є:

а) центральний апарат міністерства оборони відповідає за розроблення воєнної політики в найширшому сенсі, організацію та здійснення кадрового й ресурсного забезпечення збройних сил, їх підготовку. Крім того, до повноважень центрального апарату міністерства оборони віднесено формування, екіпірування, забезпечення та підготовку військових частин і з'єднань, які не входять до складу видів збройних сил;

б) міністерства (департаменти) видів збройних сил (армії, флоту, повітряних сил) відповідають за формування, екіпірування, забезпечення та підготовку видових військових частин і з'єднань та передавання їх до складу об'єднаних бойових командувань;

в) ОКНШ здійснює загальне стратегічне планування застосування збройних сил США, розробляє й реалізовує Національну воєнну стратегію, планує сили для вирішення завдань, визначених збройним силам політичним керівництвом;

г) об'єднані бойові командування здійснюють безпосереднє планування застосування й управління застосуванням угруповань військ, зокрема міжвидових, безпосередньо в операційній зоні або за стратегічними завданнями

(застосування засобів масового ураження, проведення спеціальних операцій, логістичні операції).

4. Голова ОКНШ є головним військовим радником президента, ради національної безпеки та міністра оборони. Його основними функціями є планування, надання консультацій та формулювання політики:

а) стратегічне спрямування – дорадча підтримка президента та міністра оборони у визначенні стратегічних завдань для збройних сил;

б) стратегічне планування – розроблення стратегічних планів з урахуванням ресурсів, передбачених для забезпечення виконання стратегічних завдань;

в) підготовка об'єднаних планів логістики і перевезень;

г) представлення оцінки необхідних можливостей збройних сил США та їхніх союзників, які є і будуть потрібними для стримування потенційних супротивників;

д) організація підготовки військ та планування сценаріїв;

е) ознайомлення міністра оборони з критичною нестачею спроможностей збройних сил США, виявленого під час підготовки, що може зірвати досягнення стратегічних цілей чи виконання планів;

є) установлення уніфікованої системи оцінювання готовності до виконання завдань за призначенням кожного бойового чи спеціального командування;

ж) участь у розробленні програм розвитку збройних сил, вимог до їх можливостей та бюджетування;

з) формулювання доктрини розгортання об'єднаних сил;

и) формулювання політики спільних тренувань об'єднаних сил;

і) формулювання політики для координування військової освіти й підготовки військовослужбовців;

к) представлення не рідше одного разу на три роки доповіді міністру оборони про зміни, які слід запровадити для підвищення ефективності збройних сил. У цій доповіді голова ОКНШ має висвітлити питання зміни природи загроз для США, зони дублювання зусиль різних видів збройних сил, зміни в технологіях, котрі можуть підвищити ефективність збройних сил. У кожній доповіді має бути визначено, які проблеми в політиці, директивах, настановах і, головне, в законодавстві перешкоджають запровадженню необхідних змін.

5. Ключовим напрямом удосконалення функціонування системи управління збройними силами США є децентралізація – управлінське рішення має прийматися на мінімально можливому рівні:

а) ще за мирного часу розробляються управлінські процедури, загальний порядок прийняття рішень, установлюються обмеження, які має враховувати особа, котра приймає рішення;

б) якщо керівник має у своєму розпорядженні всі ресурси, потрібні для реалізації ним прийнятого рішення, то узгодження його з вищим керівництвом, як правило, не потрібне;

в) у збройних силах сформована культура, яка заохочує ініціативу керівників усіх рівнів. Критерієм оцінювання якості управлінської діяльності є результат, одержаний підпорядкованим об'єктом з урахуванням ресурсів, витрачених на його досягнення. Оцінювання якості організації процесу управління важливе, але не першорядне в системі оцінювання якості управління.

6. Уся діяльність системи кадрового менеджменту спрямована на забезпечення готовності персоналу до виконання завдань за призначенням:

а) органи освіти, медичного забезпечення, виховної роботи та соціального захисту зосереджені під єдиним керівництвом. Показником ефективності роботи системи кадрового забезпечення визначено укомплектованість посад персоналом, який відповідає заздалегідь установленим вимогам. При цьому зазначені вимоги встановлюють підрозділи оборонного планування, котрі не входять до системи кадрового менеджменту;

б) для кожної посади нормативно-правовими документами визначено чіткі та зрозумілі вимоги до кандидата на її зайняття. Наприклад, вимоги до кандидата на посаду начальника ОКНШ збройних сил Сполучених Штатів визначені законодавством США. Мінімальний термін його перебування на посаді – два роки;

в) основним принципом кадрової політики визначено стимуляцію військовослужбовців до саморозвитку шляхом створення конкурентного середовища для розвитку кар'єри офіцерів та сержантів. Обмежено термін перебування на одній посаді; ротації є постійними; кожне призначення на посаду відбувається на підставі аналізу навичок, знань і вмінь, якими володіє військовослужбовець і які підтверджуються відповідними сертифікатами.

7. Аналогічно до системи кадрового комплектування, діяльність системи ресурсного забезпечення спрямована на забезпечення збройних сил інфраструктурою та матеріальними засобами в потрібній для виконання завдань кількості, обумовленої якості в установленому місці та у визначений час:

а) заступник міністра оборони з питань закупівель, технологій та логістики відповідає за всі аспекти ресурсного забезпечення – від започаткування наукових розробок до забезпечення дій військ;

б) на одному рівні й в аналогічному статусі з регіональними об'єднаними командуваннями у складі збройних сил США створене транспортне командування, яке забезпечує перекидання військ та ресурсів в операційні зони;

в) логістичні операції передують операціям бойових командувань і проводяться під час їх ведення. Логістика визначається як ключовий елемент операції угруповання військ. Один з принципів планування операцій такий: зрив підвозу повної номенклатури матеріальних засобів, які витрачаються під час ведення бойових дій, тягне за собою зрив виконання бойової задачі.

Розгляньмо можливість використання досвіду США в реформуванні системи управління силами оборони України за переліченими вище напрямами:

1. Демократичний цивільний контроль.

2. Розмежування повноважень між цивільною та військовою складовими системи управління.

3. Загальна структура системи управління силами оборони України та розподіл повноважень між її ключовими структурними елементами.

4. Місце й роль Генерального штабу Збройних Сил України в системі управління.

5. Трансформація процедур управлінської діяльності.

6. Удосконалення системи управління персоналом.

7. Удосконалення системи ресурсного забезпечення.

Одразу зазначимо, що наведені напрями не можна розглядати у відриві один від одного. Вони є складовими цілісної системи управління й не можуть бути запроваджені «на вибір», залежно від того, чи влаштовує певний напрям окрему особу, чи ні.

Доцільність удосконалення системи демократичного цивільного контролю є очевидною, оскільки жодна з розроблених програм розвитку Збройних Сил України не була виконана через недофінансування. Це свідчить про те, що бюджетний процес здійснюється без належного контакту з процесом довгострокового оборонного планування. До недавнього часу існував розрив у розумінні парламентом завдань, котрі покладаються на збройні сили та коштами, які слід виділяти на виконання цих завдань. Виведення системи національної безпеки до певної міри з-під контролю парламенту й замикання її на Президента України може бути виправдане необхідністю створення ефективної вертикалі управління, проте побічним негативним наслідком такого виведення є:

- низька увага парламенту на формування нормативно-правового поля щодо підтримки належного рівня обороноздатності;
- неповне усвідомлення потреб оборони під час прийняття Державного бюджету в мирний час;
- «перекладання відповідальності» на військових та Верховного головнокомандувача у випадку невдач під час виконання завдань за призначенням, які насправді є наслідком колективної безвідповідальності за всі попередні роки.

Таким чином, об'єктивною є потреба в перегляді норм значної кількості законів у сфері оборони. Генеральною лінією змін можуть бути визначені:

- посилення контролю Верховної Ради України над усіма складовими сектора безпеки та оборони в частині визначення завдань для них;
- удосконалення процедур оборонного планування в напрямі забезпечення прозорого і зрозумілого зв'язку між завданнями у сфері оборони та кількістю коштів, потрібних для їх виконання;
- розроблення механізмів регулярної звітності керівників структурних елементів сектора безпеки та оборони перед комітетами Верховної Ради та на її пленарних засіданнях стосовно можливостей виконання визначених завдань і витрат коштів, передбачених для цього.

На прикладі не лише США, а й інших ліберальних країн розподіл повноважень між цивільними та військовими є обов'язковим і покликаний забезпечити ефективний цивільний контроль над сектором безпеки. Питання лише у визначенні межі розподілу повноважень. Для України є виправданим призначення на посаду міністра оборони цивільної особи та надання їй усієї повноти повноважень з розроблення воєнної політики, керівництва розвитком, комплектуванням, ресурсним забезпеченням та підготовкою Збройних Сил. Міністр оборони має бути цивільним членом команди Президента, котрий несе політичну відповідальність за діяльність цього міністра. Разом з тим, необхідно забезпечити спадковість і цілеспрямованість безпосередньо військового управління. У цьому плані корисним є обмеження впливу міністра оборони на призначення начальника Генерального штабу. Корисним є також досвід призначення на аналогічну посаду в США, Ізраїлі тощо, військового із заздалегідь визначеним нормативним терміном перебування на посаді, кратним періоду короткострокового оборонного планування. В українській практиці такий підхід може бути впроваджений шляхом призначення і міністра оборони України, і начальника Генерального штабу Збройних Сил України Верховною Радою за поданням Президента, причому начальника Генерального штабу слід призначати на термін чотири роки.

Ще одним аспектом розподілу повноважень між військовими та цивільними є формулювання основного принципу подібного розподілу. На думку авторів, таким принципом має бути віднесення до компетенції суто військових усіх аспектів управління плануванням застосування сил оборони та управління застосуванням угруповань сил оборони. Питання стратегічного планування розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань, їх кадрового, ресурсного, фінансового та правового забезпечення можуть бути віднесені до компетенції цивільних осіб із залученням в окремих випадках і військових.

Як видно з наведеного, до військової складової віднесено управління плануванням застосування сил оборони та управління застосуванням угруповань сил оборони. В українській практиці проблема полягає в тому, чи має Генеральний штаб управляти застосуванням угруповань військ, чи для цього слід створювати окремий управлінський підрозділ. З досвіду США бачимо, що ці функції рознесені між головою ОКНШ та командувачами ОБК. Такий підхід дає змогу розділити процедури загального завчасного планування застосування сил оборони та детального безпосереднього планування. При цьому у воєнний час голова ОКНШ організовує управління воєнними діями загалом, а командувач ОБК має всі потрібні вихідні дані для безпосереднього планування застосування відповідно до умов обстановки.

Стосовно процедур управлінської діяльності слід зазначити, що магістральним напрямом їх змін має бути запровадження підходів стратегічного управління та реальне

Таблиця 1

Основні функції системи управління силами оборони України та структурні елементи, які їх виконуватимуть

№ з/п	Основні функції системи управління Збройними Силами України	Виконавчі структурні елементи системи управління
1.	Формування воєнної політики	Міністерство оборони України
2.	Управління розвитком Збройних Сил України	
3.	Управління комплектуванням Збройних Сил України персоналом	
4.	Управління ресурсним забезпеченням Збройних Сил України	
5.	Управління підготовкою Збройних Сил України	
6.	Функції 2, 3, 4, 5 в інших військових формуваннях	Центральні органи виконавчої влади, в підпорядкуванні яких є військові формування
7.	Планування застосування Збройних Сил України та інших військових формувань	Генеральний штаб
8.	Управління застосуванням угруповання сил оборони	Територіальні та спеціальні командування сил оборони

застосування програмно-цільового методу управління розвитком Збройних Сил та сил оборони загалом. Необхідно мінімізувати бюрократизацію шляхом передавання повноважень у прийнятті управлінських рішень на якнайнижчий рівень та уникнення дублювання повноважень.

За всі аспекти кадрового забезпечення, а також забезпечення ресурсами та інфраструктурою має відповідати відповідний керівник із широкими повноваженнями і жорстко встановленими критеріями оцінювання результатів діяльності:

- для кадрового забезпечення – повне укомплектування встановлених штатами посад персоналом, який відповідає передбаченим для кожної посади кваліфікаційним вимогам та готовий до виконання завдань за призначенням;
- для ресурсного забезпечення – забезпечення військовослужбовців, підрозділів та угруповань військ усією номенклатурою ресурсів відповідної стандартам якості в потрібній кількості, у потрібний час і в потрібному місці.

Зазначене дає можливість сформулювати функції системи управління силами оборони України та визначити структурні елементи, які їх виконуватимуть (*табл. 1*).

Виходячи з функціонального підходу до формування структури управління можна окреслити таку схему найвищого рівня системи управління силами оборони (*рис. 3*).

Така структура й розподіл функцій управління силами оборони в мирний час дає змогу розробляти й реалізовувати продуману воєнну політику та здійснювати підготовку військ із метою досягнення завчасно визначених для кожного підрозділу стандартів, у разі виникнення кризової ситуації з мінімальними змінами структури і процедур управління переходити до керівництва військами шляхом передавання в підпорядкування командувачеві угруповання сил оборони потрібного для вирішення кризи комплекту бойових підрозділів та підрозділів підтримки й забезпечення. За такого розподілу функцій:

- Генеральний штаб розробляє сценарії реагування на кризи військового характеру із залученням не лише Збройних Сил України, а й інших військових формувань, тому було б доцільно виключити з назви зазначеного органу управління слова «Збройних Сил України»;
- для управління розвитком видів Збройних Сил України можлива трансформація командувань видів у видові департаменти центрального апарату Міністерства оборони, оскільки в сучасних воєнних конфліктах проведення самостійних операцій видами Збройних Сил України виглядає досить сумнівним;
- для управління підготовкою видових підрозділів та планування застосування видових підрозділів доцільно утримувати штаби видів Збройних Сил України;
- у мирний час має утримуватися штаб як мінімум одного територіального командування угруповання сил оборони з мінімально потрібним для виконання поточних завдань комплектом військ (сил), спроможний швидко розгортатися для виконання завдань в умовах криз, у тому числі воєнного характеру. За необхідності до його складу входять підрозділи від усіх військових формувань.

Наведене бачення перспективної структури й розподілу функцій є найбільш загальними, і назви структурних підрозділів відображають сутність їхньої діяльності, адже автори прагнуть не надати «пропозицію до штатів», а започаткувати наукову дискусію з метою вироблення обґрунтованої концепції створення нової системи управління силами оборони, адекватної сучасному середовищу безпеки.

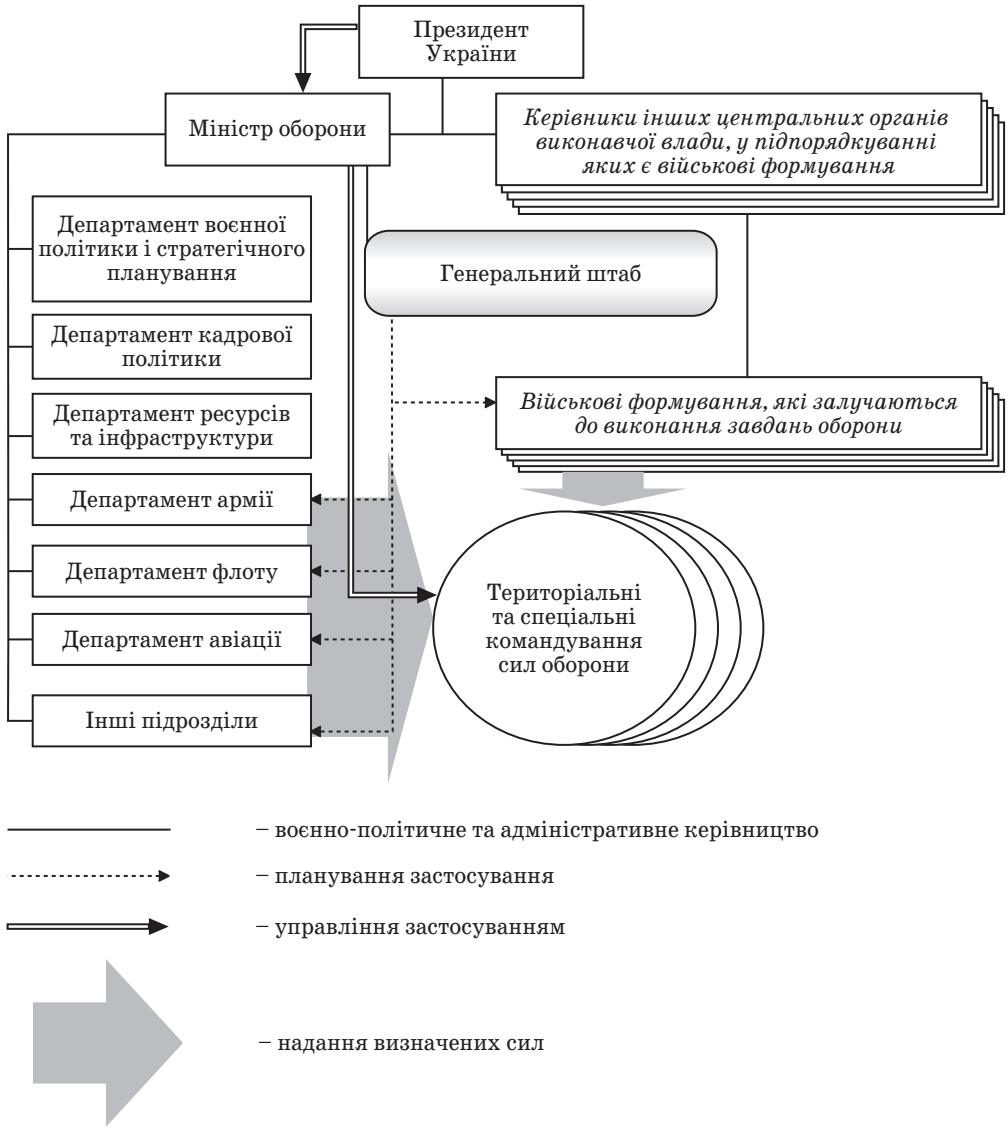

Рис. 3. Схема найвищого рівня системи управління силами оборони

Перелік літератури

1. Leahey M. J. A History of Defense Reform Since 1970: Thesis / Michael J. Leahey. – Monterey, CA : Naval Postgraduate School, 1989. – 99 p.

2. Nielsen S. C. An Army Transformed: The U. S. Army's Post-Vietnam Recovery and the Dynamics of Change in Military Organizations / Suzanne C. Nielsen. – Carlisle Barracks, PA : U. S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2010. – 61 p. – [The Letort Papers].

3. Wheeler W. T. Military Reform : A Reference Handbook / T. Winslow, W. T. Wheeler, L. J. Korb. – Westpoint, CT : Praeger Security International, 2007. – 240 p.

4. Cordesman A. H. The Gulf War : The Lessons of Morden War / A. H. Cordesman, A. R. Wagner. – Boulder, CO: Westview Press, 1996. – Vol. 4. – 1022 p.

5. PUBLIC LAW 99-433 – OCT. 1, 1986 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-100/pdf/STATUTE-100-Pg992.pdf. – Назва з екрану.

Надійшла до редакції 15 жовтня 2014 р.