



УДК 355.43

## ПИТАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СТРУКТУРИЗАЦІЇ ТА НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВОЄННОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Добряк Євген Дмитрович;  
Лисицин Едуард Михайлович,  
*кандидат військових наук, доцент*

Окреслено основні напрями інституційної структуризації та нормативного забезпечення воєнної політики України. Запропоновано напрями, пов'язані з удосконаленням архітектоніки владних органів держави та з вимогою систематизації й підвищення якості законодавчого поля держави.

**Ключові слова:** воєнна політика, національна безпека.

Революційні події в Україні кінця 2013 р., подальша анексія Криму і війна на сході України виявили низку недоліків воєнної політики України, яка здійснювалася з моменту набуття Україною незалежності й особливо впродовж останніх 5 років. Наданий у документах, що унормовують воєнну політику, прогноз розвитку воєнно-політичної обстановки виявився абсолютно відірваний від реального розвитку подій. При цьому система інститутів, що реалізують воєнну політику, витратила значні обсяги ресурсів на діяльність, яка не змогла ані запобігти, ані стримати воєнний конфлікт і втрату частини території.

До того ж система вкрай інерційно реагує і на реальні воєнні дії. Навіть в умовах ведення збройного конфлікту окремі інститути виявили неспроможність оперативно реалізовувати воєнно-політичні завдання, визначені Президентом України, що вкрай негативно впливає на стан обороноздатності країни [1]. До того ж воєнний конфлікт на сході України триває вже понад півроку, а в Україні й досі діє Воєнна доктрина, затверджена ще в червні 2012 р. [2]. Крім інерційності інститутів, що формують і реалізують воєнну політику, цей факт може свідчити не лише про відірваність стратегічних документів

від реальності, а й про недосконалість нормативного забезпечення воєнної політики України загалом. Саме тому стаття, присвячена проблемам інституційної структуризації та нормативного забезпечення воєнної політики України, є, безумовно, актуальною.

Як відомо, державна політика є продуктом діяльності державної влади. Така позиція цілком відповідає класичному визначенню категорії «політика». В інституційному аспекті воєнну політику не можна розглядати відірвано від державної політики. В Україні остання іменувалася спочатку «державна політика національної безпеки» (як було визначено Концепцією національної безпеки України від 1997 р. [3]. Пізніше в Законі України «Про основи національної безпеки України» з'явилося поняття «державна політика з питань національної безпеки» [4]. У такій зміні немає жодного резону: просто авторство двох термінів належало двом різним колективам фахівців, і автори тексту зазначеного Закону не дуже поважно поставилися до термінології попереднього концептуального документа. Ця практика недостатнього узгодження, зокрема термінологічно-спадкоємного, українських нормативних документів (передусім законодавчих), неодноразово відзначалася провідними юристами України.

Цікавою є історія появи Закону України 2003 р. «Про основи національної безпеки України». Імпульс до початку роботи було надано Указом Президента Л. Кучми ще 2000 р. [5]; вимагалось розробити нові редакції Концепції (основ державної політики) національної безпеки України та Воєнної доктрини України. Під час розгляду питання у Верховній Раді України народні депутати під тиском експертів вирішили йти за прикладом США з їхнім Законом про національну безпеку 1947 р. [6]. Таким чином, Україна, ставши на шлях ліберально-демократичного розвитку, виявила прагнення до вибору американського зразка політичної архітектури інститутів національної безпеки.

На жаль, цей вибір нині реалізований тільки фрагментарно. У схваленому Верховною Радою Законі України «Про основи національної безпеки України» [4] перемішалися нові (західного зразка) та старі (радянського зразка) підходи до забезпечення безпеки, що негативно вплинуло на державну політичну лінію протягом усього подальшого періоду незалежності. Так, згідно з положенням ст. 10 Закону України [4] в державі розробляються й періодично уточнюються концептуальні документи – Стратегія національної безпеки України та Воєнна доктрина України, при цьому відповідальність за роботу визначається розмито як «основні функції суб'єктів забезпечення національної безпеки», тобто ані до конкретного посадовця, ані до конкретного державного органу.

Між тим формально зазначене положення згаданої ст. 10 Закону є спробою використати політичний досвід США, згідно з яким у цій країні відповідно до національного законодавства розробляються такі взаємопов'язані документи, як Стратегія національної безпеки (СНБ), Стратегія національної оборони (СНО), а також Національна воєнна стратегія. Копіюючи досвід США, українські законодавці спромоглися на введення в політичну практику документа на кшталт американської Стратегії національної безпеки, але другий документ із нерозривної американської зв'язки СНБ–СНО ввели за радянсько-російським зразком – Воєнну доктрину України. Як наслідок, українська політична архітектура виявилася «гібридом» різних підходів, що не дало змоги забезпечити системність української воєнної політики. Можливо, тому протягом усіх років незалежності починаючи з 1993 р. в Україні точаться дискусії з приводу того, яке призначення Воєнної доктрини і якою за змістом вона має бути. Навіть визначення Воєнної доктрини України в кожній редакції цього документа є різним:

- редакція 1993 р.: «Воєнна доктрина України є складовою частиною концепції національної безпеки і становить сукупність затверджених Верховною Радою України основоположних настанов і принципів щодо організації та забез-

печення безпеки особи, народу і держави шляхом політичних, дипломатичних, економічних та воєнних заходів» [7];

- редакція 2004 р.: «Воєнна доктрина України – це сукупність керівних принципів, воєно-політичних, воєно-стратегічних, воєно-економічних і військово-технічних поглядів на забезпечення воєнної безпеки держави» [8];

- редакція 2012 р.: «Воєнна доктрина України – це система керівних поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їм, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів» [2].

Плутанина ще більш ускладнилася із введенням у дію разом зі Стратегією національної безпеки і Воєнною доктриною ще одного нормативного документа – Стратегії воєнної безпеки [9], якого немає в переліку керівних політичних документів США.

Отже, українська політична архітектура з набуттям чинності законами України 2003 р. «Про основи національної безпеки України» і 2005 р. «Про організацію оборонного планування» [9] набула чітко вираженого «гібридного» характеру.

Слід також зазначити, що «гібридний» характер української політичної архітектури простежується і в інших аспектах. Річ у тім, що наші законодавці, копіюючи, хоча й фрагментарно, американську архітектуру стратегічних документів, законодавчо не узгодили українську архітектуру політичних інститутів з американською.

Президент США є головою виконавчої влади держави [10]. Кабінет міністрів США структурно посідає місце «під Президентом», тобто повністю йому підпорядкований. Посади прем'єр-міністра в американській архітектурі політичних інститутів немає, завдяки чому у виконавчій гілці влади не можуть виникати колізії на кшталт тих, які світ і українське суспільство спостерігали у відносинах Президента України В. А. Ющенка і Прем'єр-міністра України Ю. В. Тимошенко, які змагалися у 2006–2010 рр. за першість в управлінні виконавчою владою країни.

Відношення Президента України до гілок української влади визначене, на нашу думку, недостатньо однозначно: згідно із ст. 102 Конституції України «Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» [11].

Спираючись на визначені чинною Конституцією України обов'язки Президента України та її Прем'єр-міністра, можна стверджувати, що

Основним законом закладено своєрідне дво-владдя у виконавчій гілці влади України.

До складу Виконавчого офісу Президента США введено Раду національної безпеки, створення якої розглядається американськими експертами «як найбільш амбіційна спроба впровадити скоординовану політику в американському федеральному уряді» [10]. При цьому саме поява в 1947 р. Ради національної безпеки США визначила початок усвідомленої побудови системної політики національної безпеки США.

Намагаючись побудувати в Україні системну державну політику, подібну до політики національної безпеки США, дизайнери української владної архітектури створили Раду національної безпеки і оборони України, яка, згідно зі ст. 107 Конституції України і з огляду на практичну тотожність її функцій функціям РНБ США, мала би сприяти систематизації української державної політики. Однак просте копіювання американського досвіду не стало панацеєю від хвороб в організації державної політики України. Знову тяжіння до радянської традиції стало поперець шляху. Навіть у назві скопійованої з РНБ США української Ради національної безпеки і оборони виявила себе «совковість» – на відміну від американської в українську назву введено слово «оборони». Річ у тім, що в СРСР (а до того і в царській Росії) існувала Рада оборони як вищий державний орган з керівництва оборонною, тобто передусім військовою, політикою країни.

Для тоталітарного державного устрою, основою якого була безпека держави, а не громадянина, існування Ради оборони, вірогідно, було доцільним (і це, безперечно, так, якщо йдеться про періоди, коли країна перебувала в стані війни). Але для ліберально-демократичного устрою, до якого тяжіє незалежна Україна, воєнна безпека є лише складником національної безпеки, а воєнна політика – складником державної політики з питань національної безпеки. Отже, слово «оборони» в назві Ради національної безпеки і оборони України є зайвим, а його введення в назву цього органу слід розглядати як, на жаль, неповне розуміння авторами відповідних статей Конституції України і Закону України 2003 р. «Про основи національної безпеки України», смислу понять «національна безпека» і «державна політика з питань національної безпеки». Цей факт можна було б вважати дрібницею, але неповне розуміння змісту зазначених категорій є причиною ідеологічної плутанини на рівні суб'єктів державної політики, що є вагомішою причиною несистемності останньої.

Головна організаційна колізія, що виникла в українському політикумі із введенням в українську владну архітектуру Ради національної безпеки і оборони України, пов'язана з тим, що РНБ США допомагає президенту і тільки пре-

зиденту в єдиновладному вирішенні проблем координованої побудови складників виконавчої державної політики, а Рада національної безпеки і оборони України працює при президентові, який не є єдиновладним архітектором такої політики. Повноваження Президента відносно виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів України, були значно обмежені після прийняття поправок до Конституції України згідно із Законом № 742-VII від 21 лютого 2014 р. [12].

Архітектура виконавчої влади України, що нині склалася, виключає системність останньої. Адже нею закладено умови для гальмування й неузгодженості з єдиним замислом процесу прийняття рішень у разі розбіжності концептуальних бачень Президента України та Прем'єр-міністра України на питання виконавчої політики держави. Тим самим у Конституцію немов закладено бомбу. Отже, цю колізію необхідно вирішувати, використовуючи всі можливості, які надають конституційний процес та адміністративна реформа, що нині тривають в Україні.

У пошуках рішень, здатних вирішити сформульовану вище «гібридну» проблему, охарактеризуємо два проекти можливих архітектур політичних інститутів.

Перша конструкція передбачає спрямування до президентської форми державного устрою. Але обпікшись на молоці, дуємо на воду: за роки незалежності українська нація своїми очима переконалася, що президентське правління як форма державного управління в умовах існуючої національної ментальності сама по собі об'єктивно приховує можливість переродження політичної системи в авторитарну. А авторитаризм, як засвідчила українська політична практика, схильний до стимулювання розвитку корупції та інших викривлень, вірус яких «занесеного минулого». Тому президентська форма правління в Україні вимагатиме жорсткого контролю з боку громадянського суспільства й наявності державних механізмів такого контролю.

За президентської архітектури політичних інститутів Рада національної безпеки і оборони України стає реальним державним органом системної політики з питань національної безпеки. До того ж жорстка владна виконавча вертикаль є очевидно доречною під час ведення воєнних дій на території держави.

Друга конструкція полягає у виведенні посади Президента України з управління виконавчою політикою держави зі збереженням за нею представницьких функцій. За такої владної архітектури єдиновладним керівником у виконавчій гілці влади стає Прем'єр-міністр. Він же, до речі, перебирає на себе обов'язки Верховного головнокомандувача Збройними силами.

Чи потрібна в такому випадку Рада національної безпеки і оборони як конституційний державний орган, і кому її в такому разі доцільно

підпорядкувати? Якщо вважати за потрібне збереження Ради національної безпеки і оборони України за такою архітектурою політичних інститутів, то є лише одна відповідь на поставлене запитання – Рада національної безпеки і оборони, якщо її існування буде збережене, має бути підпорядкована Прем'єр-міністрові України. Адже Рада національної безпеки і оборони за задумом є системоутворювальним інструментом виконавчої влади.

Тоді виникає друге запитання: чи потрібна буде Прем'єр-міністрові України з повноваженнями єдиновладного голови виконавчої влади і наявного при ньому апарату Рада національної безпеки і оборони в її нинішньому вигляді? Думається, що потрібна, але з певним корегуванням структури заради збереження системоутворювальних функцій – дорадчої, координуючої та контролюючої. Потреба в корегуванні пояснюється неприпустимістю зосередження теперішніх зусиль Кабінету Міністрів тільки на війні, хоча таке зосередження нині і є завданням номер один. Нині Україну охопила всебічна криза, і систематизації потребує ширше коло складників державної політики, аніж класична «четвірка» – економічний, зовнішньополітичний, воєнний та інформаційний. За такого корегування, природно, зміни мають зачепити й нинішні структури Секретаріату Кабінету Міністрів.

Звичайно, вибір між двома варіантами є досить складним, але його необхідно зробити заради уникнення в подальшому внутрішньополітичних криз і підвищення ефективності державного управління загалом. На думку авторів, основним критерієм перспективної архітектури політичних інститутів України має бути обов'язкова загальнонаціональна виборність керівника виконавчої влади. Нині єдиною владою особою в Україні, яка обирається всенародно, є Президент України, тому саме в напрямі посилення його повноважень з одночасним забезпеченням прозорості й громадського контролю можуть зосереджуватися подальші зусилля.

Тепер звернімося до питання про нормативне забезпечення воєнної політики України.

Загальна схема формування політики з питань національної безпеки та воєнної політики держави передбачає таку послідовність кроків: на основі національної ідеї формулюються національні цінності й національні інтереси; з огляду на національні цінності й національні інтереси визначаються цілі політики; виходячи з цілей політики та зважаючи на реальні (у найближчій перспективі) й потенційні (на подальшу перспективу) виклики та загрози, оцінюючи ризики, що тягнуть за собою небезпеки, породжені загрозами, формулюють концепцію політики на відповідний період часу.

Ось як відображають важливість цього ланцюжка кроків авторитетні документи. «Побудова адекватної зовнішньої і воєнної політики по-

винна починатися не з красивих, звучних абстрактно-гуманістичних заяв, а з чіткого усвідомлення національних інтересів і цілей, які навіть в умовах нової епохи залишаться нескоро минулими» [13];

«Визначення цілей національної оборони є важким, комплексним питанням, і воно включає багато невловимих моментів <...> Особливо воно потребує володіння аналітичною технікою. <...> Наскільки добре буде вирішене завдання з формулювання цілей національної безпеки, настільки добре вони відобразяться в відповідних політиках і в плануванні, створять базис для визначення оборонних вимог та для імплементації цих політик» [10];

«Після формулювання і затвердження цілей національної безпеки мають бути розроблені стратегічні концепції, які забезпечують досягнення цих цілей <...>. Розробка концепцій це складова, а з точки зору послідовності планування – це друга з початку за чергою складова державного стратегічного планування. При цьому державне стратегічне планування є складовою державного стратегічного управління» [10].

В Україні на кожному із зазначених кроків загальної схеми формування політики з питань національної безпеки та воєнної політики держави наявні істотні проблеми.

Список національних інтересів визначено ст. 6 Закону України [4]. У цьому списку наведено десять національних інтересів, яким надано некоректну назву «пріоритети національних інтересів». Що таке «пріоритет національного інтересу», не визначено ані цим Законом, ані жодним з українських словників політичної термінології. Разом із тим зазначений Закон працює вже понад десять років.

Якщо вважати, що під некоректним терміном «пріоритети національних інтересів» криються життєво важливі національні інтереси, то, аналізуючи наведений у Законі список, побачимо, що він неповний, а формулювання, які він містить, у деяких випадках не мають жодного стосунку до поняття «інтерес». Розглянемо, для прикладу, такий національний інтерес із списку ст. 6 Закону: «Захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України».

Зазначене формулювання ніяк не може бути сприйнято як «інтерес», це, щонайшвидше, один із напрямів державної політики та її складника – воєнної політики. Це формулювання також не може бути розтлумачене як похідна національного інтересу – ціль політики, бо цією ціллю мало би бути «захистити», «захистити», а не «захист». Саме так, наприклад, сформульована одна із цілей політики США у президентському документі 2001 р.: «*Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction*» [14]. Адже ціль

політики формулюється як спонукання до дії (у формі дієслова в наказовому способі).

Ми вважаємо, що формулювання національного інтересу, що розглядається, мало б бути представлене в доконаному вигляді: «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, створення умов, щодо невтручання у внутрішні справи України».

Дійсно, народ України не цікавить, що відбувається захист її територіальної цілісності та недоторканності державного кордону без визначення успішного результату захисних дій. Інтересом української нації може бути тільки наявність її реальної захищеності. Адже захист кримсько-російського кордону відбувався, але Крим було анексовано.

Є очевидним, що зазначений список національних інтересів побудований за евристичним методом, який «звичайно протиставляється формальним методам рішення <...>. Використання евристичних методів звичайно скорочує час рішення задачі у порівнянні із методом повного методичного оцінювання можливих альтернатив; отримані рішення не є, як правило, найкращими <...>. Використання евристичних методів не завжди забезпечує досягнення цілі, яку поставлено» [15].

Пропонуємо використати для формулювання списку національних інтересів формальний метод, розроблений в українському Національному інституті стратегічних досліджень у 2000 р. [16].

Згідно з формальним методом зміст національного інтересу визначається положеннями (статтями) Конституції держави, адже саме Основний Закон акумулює й інтегрує цілі та цінності більшості, якщо не всіх етносів і соціальних прошарків населення України. Використання формального методу, по-перше, дає змогу наблизити перелік національних інтересів до цілей і цінностей етносів та соціальних прошарків населення України, по-друге, надати більшою мірою цьому переліку якість повноти. Адже в переліку «пріоритетів національних інтересів України», наведеному в ст. 6 Закону України [5], не відображено важливі національні інтереси, які стосуються оборони і Збройних Сил держави, її інформаційних потенціалу і політики й того цивілізаційного поділу України на Захід і Схід, нехтування яким сприяло агресії Росії у 2014 р.

Продемонструємо, як працює формальна методика. Сформулюємо національний інтерес, який стосується оборони держави. При цьому будемо спиратися на ст. 17 Конституції України, в якій зазначається: «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні

Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей.

На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом. На території України не допускається розташування іноземних військових баз» [11].

Національний інтерес, що відповідає ст. 17 Конституції України, може мати такі формулювання.

1. Наявність та адекватний середовищу безпеки розвиток сектору безпеки, в його складі сил безпеки і оборони, бойові та оперативні характеристики яких забезпечують у руслі державної політики з питань національної безпеки виконання поточних завдань оборони держави, захисту її суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і забезпечення державної безпеки.

2. Наявність і функціонування в Україні громадського контролю за сектором безпеки держави, який відповідає вимогам демократичного суспільства.

3. Наявність та ефективне функціонування системи забезпечення соціального захисту громадян України, які перебувають на службі в Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей.

4. Відсутність на території України будь-яких збройних формувань, не передбачених законом, та іноземних військових баз.

Отже, *a priori* не може бути побудована адекватна воєнна політика України на основі списку «пріоритетів національних інтересів», наведеному в Законі України [4]. Адже немає національних інтересів – немає цілей політики. Немає цілей політики – немає самої політики. Цей висновок підтвердився під час фактичної здачі Криму та відбиття російської агресії на сході України.

Звернімося тепер до найважливішої проблеми нормативного забезпечення воєнної політики України в аспекті оборонного планування – концептуалізації державної та воєнної політики, яка визначає організаційну спрямованість політичного процесу та яка є похідною його генеральної спрямованості – системності. Оскільки воєнна політика є визначальним чинником національної безпеки (поряд із зовнішньополітичним, економічним та інформаційним компонентами), то

здійснення воєнної й державної політики, а отже, їх планування мають бути скоординованими в системному плані. Звідси випливає потреба в системному узгодженні магістральних напрямів, тобто концепцій цих політик. Саме це є суттю концептуалізації в політиці держави.

При розгляді питання про концептуалізацію в політиці держави основними термінами є «стратегія» і «доктрина». Нині вони широко розповсюджені, ними користуються й у політиці, й у бізнесі, й у воєнній справі тощо. Існує чимало визначень цих понять, пристосованих до специфіки відповідних сфер діяльності. Це є причиною того, що ми відмовилися від формулювання їх визначення, замість чого наводимо загальний опис, основою якого є множина визначень.

Стратегія має такі якості: стосується і теорії, і практики; є і дією, і документом; є вищим; є загальним; пов'язана з перспективою; забезпечує досягнення цілей.

Доктрина (в тому числі воєнна) має такі якості: загальний характер; є декларацією фундаментальної урядової (воєнної) політики; констатує загальну концепцію дій суб'єкта (воєнної) безпеки.

Певний збіг рис стратегії й доктрини обумовлює те, що окремі фахівці (частіше західні) називають стратегію доктриною, а доктрину стратегією.

Сукупності документів унормування воєнної політики «по-американськи» відповідає така лінійка стратегій: Стратегія національної безпеки (президентський документ) – Стратегія національної оборони (документ міністра оборони) – Національна воєнна стратегія (документ голови об'єднаного комітету начальників штабів).

Стратегія національної безпеки – це концептуальний документ державної політики, складником якої є воєнна політика. Він відповідає вищому ступеню концептуалізації. Стратегія національної оборони – це концептуальний документ воєнної політики, який займає підпорядкований, подальший за Стратегією національної безпеки щабель концептуалізації. Стратегія національної безпеки – це політичний документ, Стратегія національної оборони – воєнно-політичний документ, тоді як Національна воєнна стратегія – це воєнно-стратегічний документ.

За С.Фолком [10], зміст Стратегії національної безпеки має відповідати такому визначенню: «Стратегія національної безпеки є наукою й мистецтвом створення, використання і координування інструментів національної потуги (дипломатичного, економічного, воєнного й інформаційного) для досягнення цілей, які сприяють національній безпеці». При цьому «Президент є фокусом у справі конструювання та імплементації політики національної безпеки. У цій сфері жодна окрема персона чи департамент або гілка уряду (йдеться про всю верховну владу держави) не мають більших повноважень, ніж Президент».

Стратегія національної оборони розвиває положення Стратегії національної безпеки у

спосіб конкретизації низки найважливіших завдань, що регламентують роботу Міністерства оборони у сфері безпеки й деталізуються в Національній воєнній стратегії. Ці завдання є сполучною ланкою між діяльністю збройних сил та інших відомств США при досягненні загальнонаціональних цілей.

Національна воєнна стратегія керується цілями й завданнями Стратегії національної безпеки, затвердженої президентом США, і є документом, у якому конкретизовано положення Стратегії національної оборони, розробленої міністром оборони США.

Національна воєнна стратегія визначає діяльність збройних сил, уточнює взаємозв'язані військові цілі та завдання, для вирішення яких міністри видів збройних сил і командувачі об'єднаними командуваннями оцінюють необхідні потреби, а комітет начальників штабів збройних сил США – пов'язані з цим ризики. Тоді як Стратегія національної безпеки і Стратегія національної оборони розглядають можливості застосування військової сили в широкому стратегічному контексті в поєднанні з іншими інструментами національного потенціалу, Національна воєнна стратегія зосереджує свою увагу на військовій діяльності у спосіб визначення низки взаємопов'язаних завдань і вироблення об'єднаних оперативних концепцій. Отже, американські стратегічні концепції зазначеної лінійки немов би вкладаються одна в одну. Така концептуальна архітектура американської політики зумовлює її системність зверху донизу.

А що ж Україна? Українське законодавство обмежилось фактично введенням одного документа із зазначеної концептуальної лінійки – Стратегії національної безпеки. Можна було б вважати український документ – Воєнну доктрину – певною мірою аналогом американської Стратегії національної оборони, але введення в політичну архітектуру Стратегії воєнної безпеки «сплутало всі карти». До того ж, на нашу думку, Стратегія національної безпеки досі не розглядалася українськими президентами як потрібний робочий документ:

- президентський строк В. Ющенко розпочався у 2005 р., а Стратегію національної безпеки він представив суспільству аж у 2007 р.;

- В. Янукович приступив до виконання обов'язків Президента України у 2010 р., а затвердив Стратегію національної безпеки у 2012 р.

Отже, українська політична архітектура ніколи не була системною, вона й досі не стала такою. Тому реальні національна безпека та воєнна безпека, ефективність фінансової політики, рівень життя населення, соціальна стабільність у державі є низькими, якщо не катастрофічно низькими.

Отже, можна дійти висновку про доцільність конституційних перетворень у сфері розподілу повноважень у виконавчій гілці влади та вдосконалення нормативного забезпечення воєнної

політики України. Звернімося тепер до кількох важливих моментів, тісно пов'язаних із зазначеними перетвореннями й удосконаленнями.

1. Потрібно раз і назавжди відкинути політичну позицію, що можуть бути ситуації, коли війна Україні не загрожуватиме. Війна – це дамоклів меч, що висить над кожною державою. Особливо над Україною з її геополітичним положенням, що характеризується наявністю цивілізаційного вододілу, який ділить Україну навпіл, з складною геостратегічною обстановкою, зумовленою постійними імперськими посяганнями Росії. Тому слід вважати ганебним таке твердження чинної редакції Воєнної доктрини України: «Ураховуючи тенденції та умови розвитку воєнно-політичної обстановки у світі, Україна вважає, що збройна агресія, у результаті якої може виникнути локальна або регіональна війна проти неї, в середньостроковій перспективі є малоімовірною».

2. Треба офіційно визначити ймовірного противника України. Ним є РФ. Справедливими є міркування, викладені у такій статті [17]: «Нині деякі політологи вважають, що під час будівництва збройних сил і планування їх операцій можна обійтися без використання категорії «ймовірний противник». Наприклад, розповсюджена така думка: «Положення про «противника» в різних варіантах наймиролюбніші держави (у тому числі й Україна) почали замінювати поняттями «зовнішні виклики і загрози». Мабуть, тільки Росія з усіх провідних країн світу у своїх чинних доктринальних документах зберегла й «удосконалила» різнопланове поняття «противник». На сьогодні Росія розглядає та градує такі трактування про «противника»: «віртуальний противник», «вірогідний противник» і «реальний противник».

Автори доповіді «Міжнародне безпекове середовище: виклики і загрози національній безпеці України», авторитетні фахівці з питань державної, але не воєнної політики, мають, на наш погляд, швидше, емоційну, ніж фахову позицію щодо цього важливого воєнно-політичного питання: «У сучасних умовах шукати зовнішнього ворога у вигляді певної країни або блоку держав дещо архаїчно, хоча можливо з огляду на потреби самореклами деяких політичних сил». Такий погляд на категорію «противник» здається нам сформованим ніби крізь призму критерію «модно – не модно». Ідеться про «моду», запроваджену США: їх документи стратегічного характеру частіше оперують категоріями «загроза», «виклик», «ризик», аніж назвами конкретних держав. Перехід у стратегічному плануванні США від розгляду реальної держави (групи держав) до загроз, викликів і ризиків обумовлений гігантськими масштабами їх потреб і можливостей та набуттям унаслідок цього глобальності їх державною й воєнною політикою. Водночас не будемо забувати: якщо американські військові угруповання спрямовані на ведення конкретних воєнних дій, то воєнним діям передують ретельна

підготовка до зіткнення з реальним противником, а не з викликами, загрозами та ризиками.

Україна не належить до держав, які здійснюють глобальну політику. Україна – регіональна держава, то чи слід відмовлятися від оперування категорією «ймовірний противник», пов'язуючи це з наймиролюбнішим характером нашої держави або прихильністю політичній моді? Така відмова не аргументована в жодному інформаційному джерелі, тому сприймається як проста декларація і в деяких випадках може набувати рис PR-акції. Під час планування операцій за участю збройних сил на етапі формування замислу і прийняття рішення командувачем угруповання збройних сил обов'язково оцінюється противник. На воєнно-стратегічному рівні неможливо відмовитися від оцінювання противника й, відповідно, від використання категорії «ймовірний противник» або тотожної до неї, отже, неможливо відмовитися від зазначеної категорії на воєнно-політичному та державному загальнополітичному рівнях, адже вихідні дані для воєнно-стратегічного планування задаються саме на політичному рівні. Відмова від категорії «ймовірний противник» або тотожної їй на політичному рівні – це прямиий шлях до паралічу воєнно-стратегічного планування в державі.

3. Вважаємо за доцільне звернутися до концепції стратегічної оборонної операції держави, сформульованої О. П. Дузь-Крятченком і Е. М. Лисициним [18]. Події в Україні 2013–2014 рр. підтверджують справедливість ідеї орієнтування теорії та практики оборонної політики держави саме на комплексні системні дії у формі стратегічної операції держави: керівництво України вже на практиці «узаконило» (як формат антитерористичної операції держави, що проводиться зі стратегічною метою) комплекс дій, у складі якого проглядаються зовнішньополітичний, інформаційний, силовий, економічний, законодавчий та інші напрями. Подальший розвиток зазначеної ідеї вимагає відповіді на два основних запитання: хто керуватиме підготовкою та проведенням цієї операції, якими є її основні складники та якими є визначальні риси планування стратегічної операції держави зі стримування або відсічі агресії? Відповімо на ці запитання.

Керувати стратегічною операцією держави зі стримування або відсічі агресії має голова виконавчої влади держави, основними складниками цієї операції є дипломатична операція (дипломатичні дії), інформаційна операція (інформаційні дії), економічна операція (економічні дії) та воєнна операція (воєнні дії). Такий «набір» основних складників стратегічної операції держави зі стримування або відсічі агресії відповідає прийнятому в усіх розвинених країнах світу погляду на визначальні складники національної безпеки, якими є зовнішньополітична, інформаційна, економічна й воєнна. Залежно від ситуації, що склдатиметься, до зазначених чотирьох складників

стратегічної операції держави зі стримування або відсічі агресії можуть додаватися інші. Робочим органом із планування, координації та управління проведенням стратегічної операції держави зі стримування або відсічі агресії має стати Рада національної безпеки і оборони з її Апаратом.

Визначальними етапами планування стратегічної операції держави зі стримування або відбиття агресії є такі.

Голова виконавчої влади держави з Радою національної безпеки і оборони ще в мирний час розробляють множини сценаріїв можливої агресії проти України. Відповідно до цих сценаріїв готуються тією ж Радою національної безпеки і оборони плани стратегічної операції держави зі стримування та відсічі агресії (за варіантами), які затверджуються Головою виконавчої влади держави. Згідно з концепцією кожного варіанта плану зазначеної операції держави центральні органи державної влади за відповідними напря-

мами державної політики з питань національної безпеки розробляють плани за складниками стратегічної операції держави зі стримування або відсічі агресії: Міністерство закордонних справ – план операції (дій) у сфері зовнішньої політики, Міністерство оборони – план воєнної операції (воєнних дій) у сфері воєнної політики тощо.

У мирний час проводимуться регулярні навчання в межах стратегічної операції держави зі стримування й відсічі агресії, у випадку агресії держава діє, спираючись на найбільш подібний до ситуації варіант плану стратегічної операції держави зі стримування або відсічі агресії.

Таким чином, у даній статті окреслено вирішальні напрями інституційної структуризації та нормативного забезпечення воєнної політики України. Ці напрями пов'язані з удосконаленням архітектоники владних органів держави і з вимогою систематизації та підвищення якості законодавчого поля держави.

### Список використаних джерел

1. *Про рішення* Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 року «Про невідкладні заходи із забезпечення державної безпеки»: указ Президента України від 14 листопада 2014 року № 880/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18450.html>
2. *Про нову редакцію* Воєнної доктрини України: указ Президента України від 8 червня 2012 р. № 390/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/390/2012](http://zakon.rada.gov.ua/go/390/2012)
3. *Концепція* (основи державної політики) національної безпеки України // Національна безпека України 1994–1996 рр. – К.: НІСД, 1997.
4. *Про основи* національної безпеки України: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
5. *Про державну* комісію з питань оборонно-промислового будівництва: указ Президента України від 14.07.2000 р. № 893/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/893/2000](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/893/2000)
6. *National Security Act 1947* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf>
7. *Воєнна доктрина* України: постанова Верховної Ради України від 19.10.1993 р. № 3529-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/3529-12](http://zakon.rada.gov.ua/go/3529-12)
8. *Воєнна доктрина* України: указ Президента України від 15.06.2004 р. № 648/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/648/2004](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/648/2004)
9. *Про організацію* оборонного планування: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 4. – Ст. 97.
10. *Stanley L. Falk. National Security Management. The National Security Structure / Industrial College of the Armed Forces.* – Washington DC, 1967.
11. *Конституція* України // Відомості Верховної Ради (ВВР) України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. Із змінами, внесеними згідно із законами № 2222-IV від 08.12.2004 р., ВВР, 2005, № 2, ст. 44; № 2952-VI від 01.02.2011 р., ВВР, 2011, № 10, ст. 68; № 586-VII від 19.09.2013 р., ВВР, 2014, № 11, ст. 142; № 742-VII від 21.02.2014 р., ВВР, 2014, № 11, ст. 143.
12. *Про відновлення* дії окремих положень Конституції України: закон України від 21.02.2014 р. № 742-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 143.
13. *Гончаренко А. Н.* Прогнозирование и политика. – К.: Наукова думка, 1993. – 177 с.
14. *National Security Strategy / The White House, 11 Sep. 2001* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>
15. *Большая советская энциклопедия.* – М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1978. – Т. 29. – С. 559.
16. *Гончаренко О. М.* Методологічні засади розробки нової редакції Концепції національної безпеки України // О. М. Гончаренко, Е. М. Лисицин. – К.: НІСД, 2001. – 48 с.
17. *Дузь-Крятченко О. П.* Методичний підхід до визначення «макета противника» на сучасному етапі реформування та розвитку Збройних сил України / О. П. Дузь-Крятченко, А. А. Лобанов, Е. М. Лисицин // Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень НУОУ ім Черняхівського. – 2013. – № 3 (49). – С. 69-74.
18. *Дузь-Крятченко О. П.* Стимування та відсіч агресії / О. П. Дузь-Крятченко, Е. М. Лисицин // Оборонний вісник. – 2014. – № 6. – С. 14-17.